

Stockholm 05.10.06

ETT FÖRNYAT STRANDSKYDD, yttrande

Ds 2005:23


Sveriges Arkitekter har tagit del av en departementsskrivelse om Ett förnyat strandskydd, Ds 2005:23. Sveriges Arkitekter är intresseorganisation för landets arkitekter, inredningsarkitekter, landskapsarkitekter och planeringsarkitekter. Förbundet har drygt 9500 medlemmar, anställda i privat och offentlig tjänst samt verksamma som företagare. Väl över 90 procent av de verksamma arkitekterna är anslutna till Sveriges Arkitekter.

Då förslagen i denna skrivelse berör viktiga förutsättningar för samhällsplaneringen och stadsbyggandet vill Sveriges Arkitekter i samband med remissen framföra följande synpunkter på förslagen i de delar som berör kopplingen mellan strandskydd och planering.

Det är viktigt att skydda stränder

Stränder och vatten är en viktig tillgång för en god miljö. Många av människans bosättningar har vuxit fram i anslutning till kust, sjö eller större vattendrag. Värdefulla livsmiljöer har på så sätt skapats under historien till förmån för människorna. Men människan är inte ensam om att trivas i denna typ av miljö och strandzonerna tillhör de artrikaste miljöerna i vår omgivning. Sveriges Arkitekter anser därför att det är riktigt att stränderna skyddas genom lagstiftning.

Det är värt att notera att många av de byggnader och stadsmiljöer som vi alla idag uppskattar, skulle inte gå att skapa vare sig med dagens eller de föreslagna strandskyddsbestämmelserna. Även vår och kommande generationer måste kunna utveckla tillgängliga vackra, tilltalande och levande stadsmiljöer i anslutning till vatten. Detta sker bäst genom en god planering där olika kvaliteter och intressen prövas i en demokratisk process.



Två huvudsakliga syften med strandskyddet kan urskiljas: att säkerställa allmänhetens tillträde till våra stränder och att säkerställa biologisk mångfald. Många gånger sammanfaller dessa syften, men i vissa områden med starkare bebyggelseutveckling, kan de hamna i konflikt med varandra.

I mer glest befolkade områden är förutsättningarna för byggande i strandnära områden väsensskilda från förhållandena i våra städer och tätorter. Särskilt när det gäller bebyggelse av mer stadsmässig karaktär kan bebyggelse öka tillgängligheten för allmänheten. Därför tillstyrker vi förslaget att ha särskilda regler för dessa olika situationer.

Bestämmelserna som skyddar växt och djurliv inom strandskyddsområde är idag svårtolkade. Naturvårdsverket har ännu inte givit ut några allmänna råd, vilket leder till en stor osäkerhet. I stadsbyggnadssituationer tenderar skyddet för existerande biotoper att få för stor tyngd gentemot behovet av att skapa bra livsmiljöer för människor. Önskan av att t.ex. anlägga parker med vegetation, promenadvägar och friluftsanläggningar motverkas på ett orimligt sätt. Under de senaste åren har tillämpningen skärpts betydligt genom regeringsbeslut, efter överklagande av Naturvårdsverket.

Olämpligt med kvantitativ grund för strandskydd

Sveriges Arkitekter anser att den föreslagna kvantitativa metoden (meter per kommuninnevånare) för gränsdragning mellan områden med god respektive dålig tillgång på stränder, är ett alltför trubbigt instrument som ändå inte säkerställer uppfyllandet av målen god tillgänglighet och skydd av värdefulla miljöer. Metodiken är i praktiken mycket svår att genomföra. Metoden tar ingen som helst hänsyn till kvalitativa skillnader mellan olika kommuner och platser vare sig vad gäller naturvärden eller värden för människan som tillgänglighet eller goda bebyggda miljöer.

Det finns till exempel stor risk för att den föreslagna metoden leder till orimliga skillnader mellan två kommuner som delar på en och samma sjö. Förändringar i tillgången beroende på stor inflyttning till eller utflyttning från en kommun tar inte heller denna kvantitativa metod hänsyn till. Att basera de nya reglerna på denna mätmetod riskerar att ytterligare undergräva förtroendet, och därmed förståelsen, för strandskyddets syfte.

Strandskyddsområdet är i och för sig redan idag definierat utifrån ett generellt måttkrav, utan avseende på lokala förutsättningar vare sig vad gäller naturvärden eller behov av bebyggelseutveckling. I dag tillåts en variation av strandskyddet på mellan 100 och 300 meter. Som utgångspunkt bygger den nuvarande metoden dock på kvantiteter som är mer relevanta än den befolkningstäthet som kommunen har för stunden.

Sveriges Arkitekter föreslår istället att lagstiftningen kompletteras med kvalitativa krav som tydliggör syftet med lagen och som ger större utrymme för tolkningar utifrån den lokala situationen.

Planering – vägning av olika intressen

Förutsättningarna för bebyggelseplanering är extremt olika i skilda situationer. Förutsättningarna varierar beroende på läge, topografi, tidigare bebyggelse, läget i landet med mera. Detta är föredömligt uttryckt i den enda bestämmelse som är gemensam mellan PBL och Miljöbalken:

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning
(2 kap 1 § PBL och 3 kap 1 § miljöbalken)

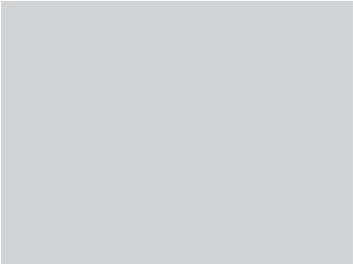
Idag har kommunerna enligt PBL ansvaret för all planläggning och det är en viktig del av det kommunala självstyret. Planläggning innebär många svåra avvägningar mellan olika intressen, såväl allmänna som enskilda. Demokratiska beslut nära de människor som berörs är en lämplig beslutsform. Hur ett markområde nära vattnet ska nyttjas är en viktig förutsättning för planläggningen som samma instans bör råda över. Detta gynnar goda helhetslösningar.

Sveriges Arkitekter föreslår att lagstiftaren överväger möjligheterna att underlätta för kommunerna att hantera strandskyddet inom ramen för PBL-systemet. Vi menar att den svåra avvägningen mellan kravet på strandskydd och de lokala förutsättningarna med fördel kan göras i samband med att en översiktsplanering och detaljplanering görs. I PBL finns metoder för att avväga olika typer av värden för att nå bra helhetslösningar. För avvägningen finns det också stöd i den miljökonsekvensbeskrivning som ska utarbetas .

Sveriges Arkitekter anser att det bör övervägas att låta den kommunala översiktsplaneringen få en betydligt större roll i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.

Översiktsplaneringen är idag den lämpligaste och mest etablerade metoden för att på en översiktlig nivå avväga mellan de många motstående intressena i markanvändningen. I samband med revidering av översiktsplanen, eller genom en tematisk fördjupning, kan strandskyddsfrågorna utredas särskilt för att hitta en bra avvägning mellan de olika anspråken på stränder. När staten och kommunen kommit överens om avvägningarna finns det goda förutsättningar för att hitta en nivå på delegation av beslutanderätten etc. som är rimlig och lämplig i den aktuella kommunen. I det sammanhanget är det möjligt att hitta en lämplig ansvarsfördelning inom givna ramar.

Sveriges Arkitekter anser att detaljplaneringen är det lämpligaste instrumentet för att göra avvägningar mellan olika anspråk på strandområden på detaljnivå. Det är därför positivt att reglerna om upphävande av strandskydd i samband med detaljplanering förtydligats.



De nya reglerna om miljöbedömningar är i det sammanhanget också ett mycket lämpligt verktyg för att få fram ett tillräckligt underlag i strandskyddsfrågan. Härigenom får man ett tydligt underlag för att ta ställning till hur strandskydds-zonen ska nyttjas i det konkreta fallet.

Sveriges Arkitekter anser att strandzonen även fortsättningsvis behöver ett särskilt skydd, men att det bör kompletteras med ett tydliggörande av föreskrifternas kvalitativa syfte och att staten får möjlighet att ingripa om syftet med strandskyddet åsidosätts genom detaljplanläggning. Risken finns annars att kortsiktiga kommunala behov spolierar en värdefull resurs. Strandskyddet bör dock primärt vara ett kommunalt ansvar, men det måste finnas en statlig garanti för att syftet uppnås.

Staten ska genom länsstyrelsen i likhet med överprövning av andra riksintressen ha ansvar, liksom de har ansvar att samordna de olika statliga myndigheterna. Följaktligen bör det vara länsstyrelsen som ingriper när en kommun inte tagit tillräcklig hänsyn till strandskyddet.

I sammanhanget är det värt att påpeka att i staden benämns allemansrätt ”allmän plats”. Denna stadsfästs juridiskt genom detaljplanen och garanterar ett områdes tillgänglighet för alla. När planläggning och exploatering görs på rätt sätt kan det leda till väsentligt bättre tillgänglighet för stränder i allemansrättens mening.

Förslag:

Sveriges Arkitekter föreslår att bestämmelserna om strandskydd ändras så att

- allmänhetens tillgänglighet till stranden och skyddet av dessa miljöer ska garanteras i lag – dock inte med kvantitativa mått
- kommunerna själva i planeringsprocessen ska kunna besluta om upphävande av strandskydd
- genom en komplettering av 12 kap ska länsstyrelsen ha skyldighet att överpröva detaljplaner som strider mot strandskyddets syfte

Detta remissyttrande har utarbetats i samarbete med Sveriges Arkitekters akademi för fysisk planering.

Sveriges Arkitekter
Arkitekt SAR/MSA

Katarina Nilsson
Ansvarig arkitektur- och professionsfrågor