

2015-03-02

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Komplettering av överklagande. Beslut om utvidgat strandskydd för Sollentuna kommun, Lst diarienummer 551-39851-2012, sjön Fjäturen

Som juridiskt ombud för Naturskyddsföreningen Sollentuna vill jag härmed komplettera föreningens överklagande från 2014-12-09.

Yrkanden

Föreningen yrkar att regeringen

- Upphäver den del av det överklagande beslutet som gäller reducerat strandskydd för området västra Fjäturen, Sollentuna kommun
- Beslutar om inhibition vad gäller samma fråga.

Grunder

Rättslig grund

Enligt 7 kap 14 § miljöbalken får länsstyrelsen utvidga strandskyddsområdet till högst 300 m från strandlinjen för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Avsikten är att det ska finnas ett tydligt och långsiktigt behov av ett utvidgat strandskydd. Bedömningen ska göras med hänsyn till områdets värden samt till

nuvarande och förväntade behov av tillgängliga områden. Det är viktigt att inte bara se på de kvantitativa aspekterna utan även göra en kvalitativ bedömning av området.

Långsiktigheten måste således vara utgångspunkt i beslut som rör såväl utvidgning som inskränkning. Någon exakt tidsangivelse för vad som bör betraktas som långsiktigt går enligt förarbetena inte att ge, men en utgångspunkt bör vara att i så liten omfattning som möjligt inkräkta på kommande generationers handlingsfrihet, i vetskap om att en exploateringsåtgärd oftast innebär ett irreversibelt ingrepp för överskådlig tid.

Bakgrund

I detta ärende handlar det dock inte att utvidga strandskyddet, utan Länsstyrelsen i Stockholms län har istället beslutat att det tidigare gällande utvidgade strandskyddet för området vid västra Fjäturen i Sollentuna kommun ska upphävas. Länsstyrelsen anger i beslutet att det i det aktuella området finns värden för den allemansrättsliga tillgängligheten samt för djur- och växtliv. Länsstyrelsen konstaterar dock också att området är ett tätortsnära utbyggnadsområde utpekade i antagen översiktsplan.

Naturskyddsföreningen Sollentuna anser att Länsstyrelsen fattat sitt beslut på felaktig grund. Ett utökat strandskydd för området är enligt föreningen nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syften både vad gäller allmänhetens tillgång till strandområden samt bevarande av djur- och växtliv. Länsstyrelsen har inte visat att strandskyddets syften kan tillgodoses med enbart 100 meters strandskydd.

Stränder är begränsade naturresurser. Stränderna är unika biotoper som via sjöar och vattendrag binder samman andra viktiga naturområden. I Sollentuna kommun är ca 50 % av strandområdena på olika sätt redan exploaterade. Genom att undanta en rimlig del av strandskyddszonen från exploatering och i stället bygga lite högre längre bort ges fler möjligheter att ta del av strandmiljöerna. Strandzonernas betydelse som natursamband har ökat alltmer i Sollentuna i takt med att naturområden bebyggs, eller detaljplanerats och därmed isolerats. I kommunplaneringen har insikten om betydelsen av blågröna stråk långsamt fått inbrott, men utan att de regionala natursambanden över kommungränserna beaktas. Det finns starka biologiska skäl till att det utökade strandskyddet ska bibehållas för att säkra naturfunktionerna.

I Stockholms län avses riksintressen för friluftslivet bli inrättade och utreds för närvarande av Länsstyrelsen. I förslaget till sådana riksintressen nämns bland andra områden kring Roslagsleden som sträcker sig från Rinkeby i Danderyd, genom Rösjökilen till Hagby och vidare norrut. Naturskyddsföreningen i Sollentuna har i det sammanhanget påpekat att Rösjökilen är det lämpliga området för riksintresset. Med tanke på att delar av Rinkebyskogen avses bli naturreservat, stora delar av Rösjöskogen och Törnaskogen är naturreservat, samt att Hagbyskogen avses bli

reservat, och de påtänkta omfattande exploateringarna av närliggande områden, bland annat kring Väsjön och i sydöstra Upplands Väsby, och den därmed ökande befolkningen, är det angeläget att se besluten om riksintresset för friluftslivet i sitt sammanhang med bevarande av strandskyddet och dess funktion som natursamband i Rösjökilen.

Bland annat mot denna bakgrund anser föreningen att det är synnerligen olämpligt att för området vid västra Fjäturen upphäva det utvidgade strandskyddet. Detta vore ytterligare ett led i en omfattande exploatering av det mot söder och väster angränsande Väsjöområdet. Strandzonen väster om Fjäturen är den enda funktionella naturförbindelsen mellan Törnskogens naturreservat och Rösjöskogens naturreservat som är kvar när Väsjöområdet bebyggs. I det syfte har Norrortsleden försetts med en bred viadukt över Kohlstadalens vattendrag, som mynnar ut i Fjäturen i det strandskyddade området. Att nu inskränka strandskyddet väster om Fjäturen föregriper också den utredning om just dessa spridningsvägar som påbörjats i samarbete med Upplands Väsby kommun. Situationen vid Fjäturens västra strandområde, där flera fastigheter med mindre bebyggelse redan idag ligger inom 100 m-området, gör att en inskränkning av strandskyddet leder till just den blockering som miljöbalken avser att hindra och motsäger därför strandskyddets båda syften.

Föreningen vill i sammanhanget även särskilt framföra att regeringen har upphävt Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 26 april 2013 om upphävande av strandskydd inom område som avses ingå i detaljplan för Södersätra och Kastellgården, Väsjöområdet (M2013/1509/Me) då särskilda skäl för detta ansågs saknas.

Strandskyddets syften

Utvidgat strandskydd ska gälla om det behövs för att säkerställa strandskyddets syften. Dessa är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten.

Strandskyddets syften är långsiktiga och områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Området måste heller inte enligt lagstiftaren innehålla särskilt höga naturvärden för att komma i fråga för ett utvidgat strandskydd, även om sådana värden är en signal om att strandskyddet kan behöva utvidgas. Avgörande är om området bedöms vara nödvändigt att skydda för att säkerställa strandskyddets långsiktiga syften. normalfallet bör därför enligt förarbetena till miljöbalken¹ inte ytterligare strandområden tas i anspråk. Lagstiftaren har alltså utgått från att det alltid ska gälla stor restriktivitet i och med att strandskyddet är ett allmänt intresse som väger tungt. Sådan restriktivitet måste enligt föreningen gälla även vid beslut om upphävande av utvidgat strandskydd. Det

¹ Prop 97/98:45 s 321,

handlar om vikten av att bevara sammanhängande områden tillgängliga för såväl allmänheten som växt- och djurlivet nu och i framtiden.

Allemansrättslig tillgång

Det nu aktuella området ligger i den zon kring Roslagsleden som utreds för ett framtida riksintresse för friluftslivet där flera organisationer har föreslagit att hela den i det området oexploaterade delen av Rösjökilen ska ingå.

Vid Fjäturen har allmänheten relativt god tillgång till stränderna med undantag för två till tre bebyggda fastigheter med tomtplats ner till stranden. Där sjöns västra strand möter den södra är den allemansrättsliga passagen smal. Vidare är tillgången till stränderna i vissa delar begränsad av snårig strandvegetation. Denna vegetation har i gengäld högre biologiska värden.

Områden med höga upplevelsevärden är viktiga att bevara för allmänheten eftersom det finns ett behov av tillgängliga strandnära sådana nu och i framtiden. Stockholms läns landsting Regionplane- och trafikkontor har gjort flera utredningar om hur man kan mäta kvaliteter i frilufts- och rekreationsområden. Det vanligaste önskemålet med att vistas i naturen är att uppleva lugn och ro. Områdena ska gärna ha god tillgänglighet, vara stora, tysta och erbjuda variation och omväxling. För att uppleva värden som exempelvis orördhet och skogskänsla krävs att avståndet till störande exploateringar är mellan 200 och 300 meter. Föreningen menar därför att det är viktigt att vid Fjäturen behålla det utvidgade strandskyddet i syfte att säkerställa upplevelsevärden för allmänheten och friluftslivet. På så sätt kan strandnära strövområden och andra höga upplevelsevärden bevaras för framtiden utan påverkan från närliggande bebyggelse. I närheten av tätorter är trycket att utnyttja kvarvarande obebyggda områden särskilt stort om de ligger strandnära. Här är också efterfrågan på tätortsnära rekreationsområden hög, eftersom det bor många människor på samma plats. Strandnära obebyggda områden i dessa lägen har därmed ett särskilt stort värde utifrån strandskyddets syften. Föreningen anser således att det vid sjöar som Fjäturen är av särskild vikt att det finns utvidgade strandskyddsområden intill och mellan tätorter och sammanhållen bebyggelse.

Bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten

Stråket utmed västra Fjäturen är särskilt känsligt på grund av sin ekologiska funktion som spridningsväg i Stockholmsregionens grönstruktur (den gröna kilen). Området utgör en spridningskorridor i (Rösjökilen) och området mellan Väsjön och är det enda sammanhängande skogsområdet mellan Törnaskogen och Rösjöskogen. Dess värden bedöms i första hand utgöras av dess mosaik av olika naturtyper vilka utgör småbiotoper och viktiga livsmiljöer för fågellivet och lägre fauna. Skogsbrynen med intilliggande skogsmark har stor betydelse för spridningen av skogslevande arter mellan de blivande naturreservaten. Brynen utgör en viktig övergångszon mellan den slutna skogen och de öppna strandängarna där djuren rör sig innanför brynen och ner till vattnet och tillbaka. Fjäturens strandområde innehåller värdefulla småbiotoper,

vilka är en viktig livsmiljö för fågellivet och lägre fauna². Området väster om sjön Fjäturen utgör därför ett viktigt natursamband mellan olika delar av Rösjökilens. Med tanke på att Norrortsleden tillkommit som en regional barriär i området och att den har försetts med tre viadukter just för att natursambanden ansetts viktiga, är det för bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtliv särskilt viktigt att stärka de samband som finns kvar. Att upphäva det utvidgade strandskyddet i området går stick i stäv med detta.

Såväl upplevelsevärdena som värdena av oexploaterade områden för växt- och djurlivet skadas om områdena fragmenteras. Föreningen ser därför starka skäl till att bevara det utvidgade strandskyddsområdet så att det inte delas upp i mindre områden och då tappar i värde.

Utbyggnad av bebyggelse och infrastruktur i områden ger också upphov till övergödande utsläpp. Ett upphävande av det utvidgade strandskyddet vid västra Fjäturen skulle troligen medföra just sådan utbyggnad av bebyggelse och infrastruktur. Ny exploatering som placeras nära vattnet medför en framtida risk för ökade näringshalter i sjöar till följd av mindre självrening jämfört med ny exploatering som placeras längre från vattnet. Ökade utsläpp av övergödande ämnen är ett hot mot vattenkvaliteten i ekologiskt känsliga områden samt mot de arter som gynnas, eller är beroende av, näringsfattiga förhållanden. Övergödning är redan idag ett problem i sjön Fjäturen och orsakas framförallt av tätorters dagvatten och jordbruk. Frestavägen bedöms också vara en stor belastningskälla, men näringsämnen tillförs även från omgivande marker och enskilda avloppsanläggningar. En våtmark har anlagts i Kohlstadalen som kompensation för att en rad mindre våtmarker har försvunnit i samband med byggandet av Norrortsleden.

Både grundvatten och ytvatten omfattas av EU:s ramdirektiv för vatten med dotterdirektiv. Enligt vattendirektivet får vattenkvaliteten över huvud taget inte försämrats, det s k icke-försämringskravet i artikel 4 ramvattendirektivet. Vattenmyndigheten har för sjön Fjäturen angett miljö kvalitetsnormerna god ekologisk och kemisk status till år 2021. Verksamheter och åtgärder som påtagligt kan riskera dessa miljö kvalitetsnormers uppnående är inte tillåtliga enligt direktivet. Detsamma måste enligt föreningen gälla för den typ av beslut det handlar om i aktuellt ärende. I ett fall som detta innebär bestämmelserna att Länsstyrelsen har ansvaret för att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs och att nödvändiga beslut därför ska fattas så att normerna ska kunna uppnås vid den angivna tidpunkten. Direktivet är inte begränsat till att gälla enbart vattenföroreningsfrågor utan medlemsstaterna är också bundna av direktivets bestämmelser om icke-försämring och om att målen ska uppnås. Svenska myndigheter har dessutom en skyldighet att tolka nationell lagstiftning utifrån direktivets syfte.

² Se "Strandskydd, underlagsrapport för miljöbedömning av detaljplan i Väsjöområdet", WSP Samhällsbyggnad, 2008-12-01

Föreningen hävdar att ett fortsatt utvidgat strandskydd motverkar ökade utsläpp, och är nödvändigt för att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet i det nu aktuella området. Föreningen hävdar även att Länsstyrelsens beslut direkt motverkar att de uppställda miljö kvalitetsnormerna för vatten som gäller för sjön ska kunna uppnås och upprättshållas samt medför att vattendirektivets icke-försämringskrav inte följs.

Miljömål

Sveriges stränder är en värdefull naturtillgång med omfattande biologisk mångfald och en källa till naturupplevelser. Strandskydd och allemansrätt gör vårt land unikt i ett internationellt perspektiv. I propositionen Svenska miljömål³ anförde regeringen att skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. De orörda stränderna är även lokalt och regionalt av stor betydelse, både i dag och i framtiden.

Strandskyddets betydelse för friluftslivet och den biologiska mångfalden bidrar till uppfyllelse av flera av de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen. Ett utvidgat strandskydd berör i första hand målen om en *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Innebörden är bl a att en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur ska utvecklas och att människor ska ha tillgång till natur- och grönområden i närheten av bebyggelsen. Båda målen slår fast att den biologiska mångfalden ska bevaras och utvecklas. Men även målet *Levande sjöar och vattendrag* berörs. Innebörden av dessa miljö kvalitetsmål är bl a att sjöars, stränders och kust- och skärgårdslandskapets stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad och friluftsliv ska värnas. Den biologiska mångfalden ska bibehållas och en gynnsam bevarandestatus upprätthållas för hotade livsmiljöer och arter så att de ska fortleva i livskraftiga populationer. Strandskyddet är en viktig förutsättning för arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsmålen på både kort och lång sikt.

Det nu aktuella strandområdet omfattar ett område som idag har höga värden för allmänhetens friluftsliv och/eller för växt- och djurlivet. Ett utvidgat strandskydd är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa syftena med strandskyddet i detta område samt bidra till miljö kvalitetsmålens uppfyllnad.

Länsstyrelsen har tagit icke-relevanta hänsyn

Värdet av ett område är, oavsett om det är biologiska värden eller värden för friluftslivet, grunden i beslutet om utvidgning. När man värderar ett område är det viktigt att beakta långsiktigheten.

Det är inte meningen att man ska vikta olika värden mot varandra eller vikta olika områden mot varandra vid arbetet med att se över eller planera för nya utvidgade strandskyddsområden. Utgångspunkten är enbart att en utvidgning ska ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Storstadsutveckling är inte

³ Prop. 2000/01:130 s. 117

ett skäl för att eliminera strandskyddet i en viktig naturförbindelse. I storstadsområden är den uttalade intentionen som ovan nämnts att fortsatt värna obebyggda strandområden.

Trots detta har Länsstyrelsen när det gäller området vid västra Fjäturen till synes lagt stor tyngd vid det faktum att området ingår i kommunens exploateringsplaner. Dock finns för området endast en översiktsplan som bara anger översiktliga redovisningar utan att på ett tydligt sätt ange miljöeffekter. Översiktsplaner är heller inte juridiskt bindande.

Föreningen hävdar istället att enbart frågan om att säkerställa strandskyddet syften ska prövas. Av ovanstående och föreningens tidigare yttranden i ärendet framgår att det utvidgade strandskyddet för västra Fjäturen är av avgörande betydelse för att säkerställa dessa syften.

Avvägning enligt 7 kap 25 § miljöbalken

Ett beslut ska också vara taget utifrån intresseprövning enligt 7 kap 25 § miljöbalken

Föreningen hävdar att det mot bakgrund av det aktuella områdets höga värden måste anses vara skäligt att bibehålla utvidgningen av strandskyddet.

Avslutande kommentar

Enligt förarbetena⁴ kan ett beslut om utvidgat eller bibehållet utvidgat strandskydd komma att avse:

1. Områden som omfattas av annat områdesskydd, till exempel naturreservat, och Natura 2000 områden som inte innebär samma skydd för strandområden som bestämmelserna om strandskydd,
2. Riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 2-8 §§, är relevanta för strandskyddet,
3. Kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering,
4. Grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna,
5. Välbesökta friluftsområden eller områden som har tydlig potential att bli det och som riskerar att gå förlorade utan ett nybyggnadsförbud,
6. Tätortsnära strövområden, eller

⁴ Prop. 2008/09:119 s. 99

7. Ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd.

Att minska strandskyddet till 100 m vid området vid västra Fjäturen skulle innebära en risk för kraftig nybyggnation och en fragmentering av strandområdena, med följden att allmänhetens tillgång till strandområdena generellt skulle minska samt att förhållandena för växt- och djurliv skulle försämrats. Punkterna 5, 6 och 7 ovan berörs. Strandskyddets syften riskeras härmed.

Mot bakgrund av det anförda hemställer föreningen att regeringen upphäver Länsstyrelsens beslut.

Dag som ovan

Gunilla Högberg Björck