



NATURVETENSKAPKLIGA FAKULTETEN

Göteborgs universitet
Box 100
405 30 Göteborg

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Tillgängliga stränder- ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78

Förslag utarbetat av Lena Gipperth, professor Juridiska institutionen, Per-Olav Moksnes, universitetslektor vid Institutionen för marina vetenskaper, Marie Stenseke, professor och Andreas Skriver Hansen, biträdande Institutionen för ekonomi och samhälle.

Utgångspunkter för vårt svar

Göteborgs universitet lämnar synpunkter på förslaget utifrån vår expertkunskap om biologisk mångfald, ekologiska förhållanden i strandområden (särskilt i relation till Sveriges kuster), rättsliga aspekter (särskilt förslagets förhållande till befintlig EU-rätt), planering och deltagandeprocesser, samt friluftsliv och besöksnäring.

En viktig utgångspunkt för detta remissvar är de studier som gjorts om tillämpningen av strandskyddsreglerna och som visat att det finns brister och att det av lagstiftarna avsedda skyddet inte upprätthålls i den utsträckning som avsetts (Sundblad & Bergström 2014, Eriander et al 2017, Moksnes et al 2019).¹

Sammanfattning

Att hejda förlusten av biologisk mångfald är en av de största globala utmaningarna och det tas initiativ både internationellt och inom EU för att stärka skyddet av biologisk mångfald. I Sverige utgör strandområdena viktiga livsmiljöer och det legala strandskyddet har varit och är en viktig förutsättning för att upprätthålla dessa värden.

¹ Naturvårdsverket kommer även under sommaren publicera en rapport av Zetterberg m.fl. om tillämpningen av dispensregler i miljöbalken, bl.a. avseende strandskydd.

Utredningen har tillkommit i syfte att skapa ett mer flexibelt strandskydd utifrån tillgång till stränder, befolkningstäthet och exploateringstryck. Strandskyddet kan behöva stärkas i områden som är särskilt känsliga samt lättas upp i områden med god tillgång till stränder men utan hög befolkningstäthet och högt tryck på exploatering. Avsikten har däremot inte varit att påverka möjligheten att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, d.v.s. strandskyddets syften.

Utredningens förslag att generellt ta bort strandskyddet för små sjöar och mindre vattendrag gäller även i områden med hög exploatering och hög befolkningstäthet, och utgör därmed en påverkan på strandskyddets syften. Likaså har förslaget om landsbygdsområden (LBO) utformats på så sätt att även kust- och skärgårdsområden kan omfattas och det saknas begränsningar för hur stora och hur många LBO som kan beslutas om i ett område. Förslaget som syftar till att stärka strandskyddet har inte utformats så att särskilt känsliga områden får ett ökat skydd. Sammantaget medför utredningens förslag en försämring för möjligheten att upprätthålla strandskyddets syften och inte den förstärkning för särskilt känsliga områden som skulle behövas, varför universitetet avstyrker utredningens förslag.

Generella synpunkter

Flera av förslagen riskerar att ha direkt eller indirekt påverkan på genomförandet av ett antal EU-direktiv som syftar till att skydda naturen (Habitatdirektivet och Ramdirektivet för vatten). Trots detta saknas en analys av hur förslagen relaterar till EU-rätten och vilka konsekvenser förslagen har för möjligheten att genomföra direktiven.

Särskilt viktigt är det att klargöra hur utredningens förslag kan komma att påverka efterlevnaden av kraven i vattendirektivet att uppnå god vattenstatus och inte tillåta försämring av vattnens status. Risker är att förslagen påverkar möjligheten att följa kraven i ramdirektivet för vatten om att 1) genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster samt 2) skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus. Särskilt viktigt är det att klargöra hur förslaget skulle kunna påverka statusklassning av hydromorfologi i kustvatten, sjöar och vattendrag.

Betänkandet saknar en tydlighet kring vad som är lokala intressen respektive intressen på regional, nationell och global nivå och det behövs en djupare problematisering kring begreppet *lokal* och vem som företräder *lokala* intressen. Utredningen kopplar också behovet av lättnader i strandskyddet till exploateringstryck och befolkningstäthet, men inte till rekreativintressen och biologisk mångfald. Denna koppling är tveksam av flera skäl bl.a. eftersom hänsyn kan behöva tas till efterfrågan på tillgängliga naturpräglade områden från turism och mer långväga besökares friluftsliv såsom i områden som norra Öland och Jämtlandstriangeln. Allemansrättslig tillgänglighet till stränder är ett angeläget intresse även i områden med lågt exploateringstryck. Vidare utgår resonemanget från en otidsenlig syn på befolkningstäthet. Även om personer enbart kan vara skrivna på en plats, kan man ha många

ytterligare boenden. Inte minst unga pensionärer tillbringar längre perioder i sina fritidshus (på engelska benämnt som *secondary homes*), och detta behöver också tas höjd för.

Utredningen har inte betonat tillämpningen av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i samband med verksamhet som omfattas av strandskydd, något som är väsentligt för att förstå rättsläget. Det är särskilt viktigt att peka på försiktighetsprincipen vid beslut som kan ha stor betydelse för strandskyddets syften i framtiden.

Inflytande och beslutsfattandet

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att öka det lokala inflytandet men också säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd.

Flera undersökningar (bl.a. Naturvårdsverket 2019 och Eriander m.fl. 2017) visar att kommunernas tillämpning av strandskyddsreglerna brister och att det finns stora skillnader i hur de 290 kommunerna tillämpar reglerna. Det finns flera orsaker till dessa brister, bl.a. brist på resurser och kompetens samt intressekonflikter. Särskilt i kommuner med få invånare, (under 10.000 invånare), finns risk för att politiker (och tjänstemän) har nära relationer med potentiella intressenter, och kan riskera att hamna i situationer med vänskapsjäv, intressejäv etc. Självfallet finns det många kommuner där reglerna tillämpas korrekt och det kommer att medföra andra typer av problem om besluten fattas av andra instanser. Det kan dock ifrågasättas varför utredningen så entydigt förutsätter att lokalt inflytande är direkt kopplat till lokalt beslutsfattande och inte undersökt andra vägar att öka det lokala inflytandet.

Strandskyddet kräver god kunskap om biologisk mångfald och friluftsliv

Om strandskyddets syften ska kunna upprätthållas vid en ökad differentiering, krävs ingående kunskap om de ekologiska såväl som sociala värdena av strandområdena. Frågan om en öka differentiering av strandskyddet är därmed direkt kopplad till tillgången till resurser och kunskap. Ett mer generellt utformat skydd kräver mindre resurser vad gäller klagörande i var strandskyddet ska gälla i relation till ett strandskydd som mer i detalj anpassas till behov av skydd på den specifika platsen.

För att bedöma områdets ekologiska värden men också friluftslivs- och tillgänglighetsaspekter, krävs särskild kompetens, något som saknas i många kommuner. En hanteringen av strandskyddet på kommunal nivå riskerar att ge de lokala intressena en större tyngd än intressen på regional, nationell och global nivå. Inte minst de intressen såsom tillgänglighet och bevarande av naturvärden, som strandskyddet syftar till att skydda, riskerar att väga lättare i bedömningen. Det är därför viktigt att säkerställa att det hos beslutsfattare och de tjänstemän som bereder beslut, finns relevant kompetens avseende biologisk mångfald exempelvis värdering av denna och vad som påverkar dess status. Lika viktigt är att det finns kompetens om människors beteende, om friluftsliv och naturturism. Det är inte enbart är antalet besökare i ett område som ska beaktas utan även exempelvis tillgängligheten för olika grupper i samhället, för olika aktiviteter etc.

Kunskapen kan inte heller enbart omfatta dagsläget utan att det behöver också tas höjd för kommande intressen. Lansspråktagande av mark för bebyggelse eller annan exploatering är en långsiktig förändring, och det är kostsamt att åter göra den marken tillgänglig. Framtidsbedömningar behöver även ta höjd för effekter av klimatförändringar - havsnivåhöjning, varmare klimat, mm, både för att hantera konsekvenser för växt- och djurliv, men också för att det kan medföra förändrade förutsättningar för tillgänglighet – nya områden kan bli intressanta för friluftsliv tex.

Förslaget att ta bort det generella strandskyddet för småvatten

Förslaget om att generellt återkalla strandskyddet för småvatten ger sannolikt en högre grad av likabehandling inom landet, men riskerar samtidigt en försämring för miljön och friluftslivet, även i områden som med hög befolkningstäthet och högt exploateringsstryck.

I utredningen redovisas överväganden om att minska det generella strandskyddet vid småvatten till 30 m från strandlinjen, där det ofta förekommer viktiga biologiska värden som inte alltid omfattas av annat skydd. Sådana områden och platser kan också vara av särskild betydelse för friluftslivet. Trots att ett generellt skydd om 30 m från strandlinjen skulle medföra en hög grad av likabehandling inom landet, med ökad möjligheter till byggande nära stränder, bibehållande av skydd för biologisk mångfald och friluftsliv, bedömer utredningen att detta alternativ medför ett mer omfattande skydd än vad som ur ett nationellt perspektiv behövs för att ta till vara strandskyddets syften och att acceptansen för strandskyddsreglerna sannolikt därmed inte skulle öka. Det finns dock inte något underlag för denna generella värdering och det är svårt att avgöra hur denna bedömning gjorts. Inte heller beskrivs konsekvenserna av att det vid ett senare tillfälle skulle finnas behov av att återinföra ett skydd när det väl har återkallats, något som skulle kunna bli mycket kostsamt.

Möjligheten till upphävande av strandskydd i Landsbygdsområden (LBO)

Utredningen föreslår att begreppet område för landsbygdsutveckling slopas och ersätts av begreppet landsbygdsområde. Därigenom behöver inte lättnaderna knytas till landsbygdsutveckling utan även omfatta enstaka bebyggelse, något som kan betyda att riskerna för påverkan på strandskyddets syften minskar.

Kriterierna för landsbygdsområde är mycket generellt beskrivna och vi bedömer att de kommer att bli svåra att tillämpa på ett likvärdigt sätt. I förslaget till 7 kap 17a § anges att ett landsbygdsområde avser ett *område* där tillgången på obebyggd mark är god, och där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor och som inte är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Denna definition är problematisk på flera sätt. De borde inte vara tillgången på obebyggd *mark* i allmänhet som utgör ett kriterium för att utpekats som ett landsbygdsområde utan snarare tillgången till obebyggda *strandområden*. Det synes också tveksamt om det kommer finnas *områden* som i sin helhet inte har särskild betydelse för strandskyddets syften. Vad som utgör ett område av särskild betydelse för strandskyddet är inte tydligt angivet och dessutom kommer dessa redan i stor utsträckning vara skyddade. Mer rimligt hade varit att endast områden som har liten betydelse för strandskyddets syften skulle

kunna utpekade som LBO, på samma sätt som idag gäller för områden för landsbygdsutveckling (LIS-områden).

Förslaget om utpekande av landsbygdsområden och möjliga lättnader i strandskyddet saknar begränsningar för hur stora och hur många landsbygdsområden som kan beslutas om i ett område. Det är idag väl känt att småskaliga åtgärder (såsom byggande inom strandzonen) över tid kan orsaka storskaliga förändringar av livsmiljöer både på land och i vatten. Beslut som rör åtgärder som var och en inte har någon betydelse för en livsmiljö kan tillsammans med andra beslut över tid, få storskaliga effekter. Det är därför viktigt att beslut som fattas om åtgärder som i sig inverkar i liten utsträckning, sätts i relation till den totala belastningen. Det är sällan en brygga eller ett fritidshus som orsakar problem utan den sammantagna påverkan över tid. Vad man i utpekandet av landsbygdsområden bör tydliggöra är hur stor total belastning vattenområdet tål.

Förslaget om möjlighet att utpeka landsbygdsområden har utformats så att även kust- och skärgårdsområden kan omfattas, något som är särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till den takt utbyggnaden av kusterna som skett under de senaste 50 åren. Studier som omnämns i detta remissvar visar att tillämpningen av dispensreglerna inte följt lagstiftarnas intentioner och vi avråder därför från att lätta på skyddet i de generellt sett mycket skyddsvärda strandområdena längs våra kuster.

Förstärkningen av strandskyddet

För att stärka strandskyddet, något som utredningsdirektiven anger ska övervägas, föreslår utredningen ett tillägg i 7 kap. 18 c § som anger att dispensgrunderna ska tillämpas särskilt restriktivt i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark är stor eller i vattenområden av särskild betydelse. Konstruktionen är märklig och regeln kommer att bli svår att tillämpa eftersom de flesta rekvisiten i punkterna 1-6 antingen är uppfyllda eller inte. Det går exempelvis inte att tillämpa punkten 1 om ett område tagits i anspråk, mer eller mindre restriktivt. Förslaget kan också komma att medföra att dispensgrunderna 5 och 6, som förutsätter bedömningar av hur angeläget ett intresse är, kommer tillämpas mindre strikt i normalfallet, vilket medför en försämring av skyddet jämfört med idag. Det kan dessutom ifrågasättas vad som uppnås med att lägga till att efterfrågan på mark för bebyggelse är hög – det bör vara i områden där det redan byggts mycket som restriktivitet ska uppnås. Frågan är också hur efterfrågetrycket ska verifieras. En förstärkning av skyddet för strandskyddets syften kan hellre göras genom ett tillägg i intresseprövningen enligt 26§.

Universitet vill särskilt påpeka att det i många områden utmed våra kuster finns ett behov av förstärkt skydd som kunde åstadkommas genom ett en mer generellt utpekande av känsliga miljöer, t.ex. grunda, vågskyddade områden. Dessa områden utgör en av havets mest värdefulla miljöer där bl.a. sjögräsängar ger flera viktiga ekosystemfunktioner och tjänster till människan. Samtidigt är de mycket känsliga miljöer som idag är starkt påverkade av människan och exploateras i mycket hög takt trots nuvarande reglering i form av bl.a. strandskydd. Trots att strandskyddet ska tillämpas restriktivt ökar antalet strandskyddsdispenser som beviljas på kommunal nivå kontinuerligt, och antalet brygger längs kusterna med nästan 1700 bryggor per år (Naturvårdsverket 2019, Moksnes m.fl. 2019). Denna problematik har uppmärksamats i bl.a. Miljömålberedningens delbetänkande "Havet

och människan". Det finns nu ett akut behov att stärka strandskyddet för dessa miljöer och grunda vågskyddade områden längs kusten borde ha ett mer tydligt förstärkt skydd som extra värdefulla, känsliga och skyddsvärda. Det finns idag metoder för att relativt enkelt identifiera grunda, vågskyddade områden längs kusten (Thörnqvist m.fl. 2020).

Kunskapsunderlag (Digitalisering och beskrivningar)

Det är positivt att utredningen tar upp frågor kring kunskapsförsörjning och behovet av resurser för att tillgodose de brister som finns idag. Det finns idag omfattande brister i kunskapsunderlaget för länsstyrelsernas och kommunernas åtaganden i fråga om fysisk planering och strandskyddsdispenser. Framför allt behövs ett bättre karteringsunderlag i hög upplösning av förekomst och utbredning av arter och livsmiljöer så att naturvärden kan bedömas i ärenden. Här kan pågående arbeten med s.k. "Grön infrastruktur" och verktyget "Mosaik" som tas fram av Havs- och vattenmyndigheten förbättra underlaget, varför det är viktigt att det tillgängliggörs till kommuner och Länsstyrelser. Vidare behövs ett underlag av den fysiska påverkan som finns idag. Också här pågår ett arbete inom Havs- och vattenmyndigheten där den fysiska påverkan i kustzonen nyligen kartlagts, samt där ett nytt verktyget, "Symphony", för att bedöma den kumulativa påverkan av olika påverkansfaktorer håller på att tas fram. Även dessa underlag behöver göras tillgängligt.

Strandskydd i relation till areella näringarna - Swemarc

I samband med utveckling av ett hållbart vattenbruk i havet, inkluderande exempelvis algodling har det framkommit att vattenbruk inte likställs med andra areella näringar vad gäller undantaget från strandskydd. Vi ser det som en brist i utredningen att denna fråga inte utretts trots att direktiven anger att förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningar för gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck.

Tillsynen

Förslaget att Naturvårdsverket ska få mer resurser för tillsyns- och utbildningsinsatser är bra. Likaså att Naturvårdsverket föreslås göra en årlig uppföljning av tillämpningen av dispenserreglerna och att denna görs på ett mer enhetligt sätt över tid. Det behövs då resurser till insamling av underlag och statistik. Det bör understrykas att för detta krävs inte bara statistik om själva strandskyddet utan även om utvecklingen av friluftsliv, naturturism, besöksnäringen, dvs efterfrågan på tillgängliga naturområden.

Övriga synpunkter

I listan över medverkande i en utredning bör det göras skillnad mellan akademisk expertis och sakkunniga som representerar olika aktörer och intressen.

Referenser

- Eriander L, Laas K, Bergström P, Gipperth L, Moksnes P-O. 2017. The effects of small-scale coastal development on the eelgrass (*Zostera marina* L.) distribution along the Swedish west coast– ecological impact and legal challenges. *Ocean and Coastal Management*. 148:182-194. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.08.005>.
- Naturvårdsverket kommer även under sommaren publiceras en rapport av Zetterberg m.fl. om tillämpningen av dispensregler i miljöbalken, bl.a. avseende strandskydd.
- Moksnes P-O, Eriander L, Hansen J, Albertsson J, Andersson M, Bergström U, Carlström J, Egardt J, Fredriksson R, Granhag L, Lindgren F, Nordberg K, Wendt I, Wikström S, Ytreberg E. 2019. Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige. Havsmiljöinstitutets Rapport nr 2019:3.
- Naturvårdsverket (2019). Uppföljning av strandskyddet 2018. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket. URL: www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2019/strandskyddsstatistik-2018.pdf
- Sundblad, G., Bergström, U., 2014. Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats. *AMBIO* 43, 1020e1028.
- Törnqvist O., Klein J., Vidisson B., Häljestig S., Katif S., Nazerian S., Rosengren M., Giljam, C. 2020. Fysisk störning av grunda havsområden – Kartläggning och analys av potentiell påverkansområde samt regional och nationell statistik angående störda områden. Metria AB