

Kajsa Tönnesson
Föreståndare Havsmiljöinstitutet
Box 260
SE-405 30 Göteborg
Tel +46 31 7861259
kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se

2021-04-30, Dnr 18/21

Remissvar på betänkandet "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" (SOU 2020:78)
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
Dnr: M2020/02032

Havsmiljöinstitutets remissvar på betänkandet "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" (SOU 2020:78)

Sammanfattning

Havsmiljöinstitutet riktar stark kritik mot betänkandets förslag till ändrat strandskydd. Utredningens bristande vetenskapliga förankring gör att centrala klimat- och systemekologiska aspekter inte är beaktade. Förslagen till lättnader av skyddet åtföljs inte av någon analys av tänkbara negativa effekter utan bara en förhoppning om att effekterna på miljö och strändernas tillgänglighet skall bli små. Förslaget till stärkt skydd av områden med högt exploateringsstryck eller särskilt känslig natur framstår som föga verkningsfullt. Exempelvis är det oklart om det är tillräckligt kraftfullt för att bevara och stärka de grunda vikarnas ekologiska funktioner och bidra till strandzonernas förmåga att minska klimatpåverkan genom att binda kol i bottenvegetationen. Det är även oklart vilka behov strandskyddet avser att täcka, när frikostiga dispenser redan öppnat för en omfattande exploatering och minskad tillgänglighet av många strandområden. Generellt sett saknar betänkandet ett helhetsperspektiv på strandskyddets roll i det samlade miljöarbetet. Havsmiljöinstitutet anser därför att utredningens förslag kommer att göra det svårare att uppnå de nationella vattenrelaterade miljömålen och uppfylla kraven på god miljöstatus enligt Vattenförvaltnings- och Havsmiljöförordningen. De går också emot internationella åtaganden om att skydda natur och stoppa förlusten av biologisk mångfald.

Ärendet har beretts av Anders Grimvall, Havsmiljöinstitutet (sammankallande), Henrik Svedäng, Havsmiljöinstitutet, Eva-Lotta Sundblad, Havsmiljöinstitutet, Per Moksnes, Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet och Kajsa Tönnesson, Havsmiljöinstitutet.

I ärendet har Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp beslutat. Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Linnéuniversitetet.



Kajsa Tönnesson, Föreståndare Havsmiljöinstitutet

Utgångspunkter för och inriktning av Havsmiljöinstitutets remissvar

Utredningens har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka det lokala inflytandet men också säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd. Havsmiljöinstitutet har i sitt remissvar fokuserat på att granska om utredningens förslag säkerställer att strandskyddets syften uppfylls. Först redovisas institutets synpunkter på utredningens förslag till ändrade bestämmelser i miljöbalken. Därefter framförs generell kritik mot utredningens sätt att avgränsa sitt uppdrag samt att förslagen är bristfälligt förankrade i övrig miljölagstiftning och aktuell forskning om strandzonens ekologiska betydelse. Slutligen sammanfattas Havsmiljöinstitutets remissvar i punktform.

Synpunkter på föreslagna ändringar i miljöbalken

Förslaget om att ta bort det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (7 kap MB, § 13)

Upphävandet av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag kan i varje enskilt fall förefalla som en obetydlig förändring. Ur ett helhetsperspektiv är det dock en historiskt unik minskning av den totala arealen skyddad natur i Sverige. Havsmiljöinstitutet befarar därför att strandskyddsutredningens förslag kommer att göra det svårare att uppnå miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* (Naturvårdsverket, 2014) och att det i förlängningen inverkar på belastningen på havet.

Förslaget går också emot nationella och internationella åtaganden att öka arealen skyddad natur. Sverige är till följd av internationella åtaganden (FN, 2019.) och medlemskap i EU skyldigt att säkerställa sammanhängande och representativa nätverk av skyddade områden, att stoppa förlusten av biologisk mångfald, samt att bevara och upprätthålla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturskyddslagstiftning (Eide, W., 2014).

Förslaget om att inrätta landsbygdsområden där kommuner ges ökad rätt att upphäva strandskyddet (7 kap MB, §17a och 18)

Kriterierna för att inrätta så kallade landsbygdsområden är otydliga, vilket riskerar att skapa en godtycklig tillämpning av lagen. Havsmiljöinstitutet vill också ifrågasätta om landsbygdsområden överhuvudtaget ska kunna inrättas längs kusten. Sedan lång tid tillbaka har trycket på Sveriges kustområden ökat och det finns inget som tyder på att denna utveckling kommer att upphöra inom överskådlig framtid.

Förslaget att ge kommunerna ökad rätt att upphäva strandskyddet motiveras med att de har de bästa förutsättningarna att ta hänsyn till lokala förhållanden. Detta kan säkert vara sant i många exploateringsärenden, men den marina forskningen visar entydigt att strandzonerna har en nyckelfunktion både lokalt och i ett betydligt vidare perspektiv (Hansen, J.P. *et al*, 2019, Sagerman, J. *et al*, 2020)). Detta talar starkt för en ordning där rätten att ge dispens från strandskyddslagen bör ligga på en förvaltningsnivå som har till uppgift att göra avvägningar mellan lokala, regionala och nationella intressen.

Förslaget om särskild restriktivitet avseende dispenser från strandskyddet i starkt exploaterade områden (7 kap. MB, §18c)

Havsmiljöinstitutet instämmer i att det finns goda skäl att stärka strandskyddet i områden med starkt exploateringsstryck eller särskilt känslig natur. Det är dock oklart om den särskilda restriktivitet som föreslås omgärda dispens från strandskyddslagen i sådana områden innebär en reell förstärkning av nuvarande strandskydd.

Havsmiljöinstitutet saknar en analys av om det nya förslaget är verkningsfullt för att hindra fortsatt exploatering av områden med speciellt känslig eller värdefull natur. Institutet vill speciellt peka på behovet att stärka skyddet av de grunda mjukbottnar som har en nyckelroll för de marina ekosystemen som helhet. Trots att redan nuvarande lagstiftning skall vara restriktiv när det gäller dispenser så har den inte kunnat hindra en successiv ökning av bryggor och andra fysiska ingrepp i strandlinjen (Moksnes, P-O. *et al.*, 2019; Törnqvist, O. *et al.*, 2020).

För övrigt är det värt att notera att dispenser från strandskyddet redan idag beviljas så generöst att det snarare handlar om en uppluckring av strandskyddet. Pågående forskning om dispenser från strandskyddet i fem högexploaterade kommuner visar att dispens har beviljats i mer än 90% av ärendena (www.naturdispens.se).

Strandskyddets ursprungliga syften behöver framhävas och förtydligas

Av förarbetena till nuvarande strandskydd framgår att dess syften är långsiktiga och att dispensprövningen ska vara restriktiv. Det långsiktiga syftet innebär bland annat att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden och därför kan behöva skyddas. Det anges vidare att även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet, kan enskilda dispenser sammantaget få en betydande negativ inverkan på både friluftsliv och djur- och växtliv (se t.ex. prop. 1997/98:45, del 1, s. 321–324).

Nuvarande praxis och formuleringar av besluten i dispensärenden indikerar att det är det enskilda intrånget och förhållandena på den specifika platsen som bedömts (www.naturdispens.se). Bedömningar av kumulativa effekter av flera intrång tycks alltså spela en underordnad roll tvärtemot strandskyddslagarnas ursprungliga syfte. Havsmiljöinstitutet förordar att miljö kvalitetsnormer utnyttjas som ett instrument för att mäta en samlad påverkan och att ett landskapsperspektiv är nödvändigt för att säkerställa arters spridning, biologisk mångfald och ekosystemfunktioner.

Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) föreslår i sitt betänkande att strandskyddet syften förtydligas så att det framgår att strandskyddet även ska bidra till att god havs- och vattenmiljö i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) uppnås. Havsmiljöinstitutet tillstyrker detta förtydligande och förordar även ett motsvarande förtydligande att strandskyddet ska bidra till gynnsam bevarandestatus av naturtyper.

Strandskyddslagarna behöver kompletteras med ändamålsenliga processer för kunskapsutveckling

Enligt utredningens direktiv ska den analysera vilket kunskapsunderlag om lokala förhållanden som behövs för ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd och för att uppfylla strandskyddets syften. Utredningen framhåller att en heltäckande digitalisering av strandskyddets omfattning skulle bidra till att göra skyddet mer transparent, förutsägbart och rättssäkert, inte minst för den enskilde. Havsmiljöinstitutet instämmer i detta påstående men vill framhålla att kunskapsbehovet

är betydligt bredare. Om strandskyddets syften ska kunna upprätthållas vid en ökad differentiering, krävs att tillämpningen av strandskyddet baseras på en djup insikt om strandzonernas ekologiska och sociala värden och hur dessa värden kan utvecklas över tid.

Behovet av en nära kontakt mellan forskningen och förvaltningen av strandområdena har blivit extra tydligt i frågor som berör kopplingen mellan klimat och strandskydd. Stigande havsnivåer och erosion kan självfallet utgöra ett hot mot strandnära bebyggelse, men en ändamålsenlig förvaltning av stränder och grunda vikar kan också bidra till att dämpa klimatförändringar. Aktuell forskning har visat

att orörda havsvikar med sjögräsängar kan binda kol i stora mängder och därigenom bidra till att ta bort växthusgaser från atmosfären (Röhr, M.E. *et al.*, 2016; 2018). Denna ekosystemtjänst, som brukar benämnas kolsänka, är idag skadad (Cole, GS & Moksnes, P-O, 2016; Eriander, L, *et al.*, 2017; Moksnes, P-O, *et al.*, 2018; Lindegarth, M, 2019). Trots det nämns kolsänka endast en gång i utredningstexten.

För att stärka strandskyddets förankring i forskningen krävs en process för kunskapsutveckling som kännetecknas av kontinuitet, delaktighet och kommunikation. Det borde ha ingått i utredningen att utreda hur en sådan process ska utvecklas, förvaltas och finansieras.

Slutsatser i punktform

Havsmiljöinstitutet är starkt kritiskt till strandskyddsutredningens förslag som helhet eftersom:

- Konsekvenserna av att upphäva det generella strandskyddet av små sjöar och vattendrag har inte analyserats
- Det saknas tydliga kriterier och gränser för inrättandet av landsbygdsområden
- Det är tveksamt om förslaget att stärka skyddet av områden med högt exploateringsstryck innebär en reell stärkning
- Samspelet mellan strandskyddet och övrig miljölagstiftning har inte har utretts
- Strandskyddets ursprungliga syfte att vara långsiktigt och skydda mot kumulativa miljöeffekter har inte beaktats tillräckligt
- Behovet av att komplettera lagstiftningen med relevanta processer för kunskapsutveckling har inte beaktats tillräckligt
- Strandzonens viktiga roll att dämpa klimatförändringar och bevara den biologiska mångfalden har inte beaktats

Sammantaget innebär detta att utredningens förslag kommer att göra det svårare att uppnå de havsrelaterade nationella miljömålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*.

Referenser

- Cole, G.S. & Moksnes, P-O. (2016). Valuing multiple eelgrass ecosystem services in Sweden: fish production and uptake of carbon and nitrogen. *Frontiers in Marine Science* 2:121. DOI: 10.3389/fmars.2015.00121.
- Eide, W. (2014): Arter & naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013.
- 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>.
- FN (2019). Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session. IPBES-report
- Hansen, J.P., Sundblad, G., Bergström, U. *et al.* (2019). [Recreational boating degrades vegetation important for fish recruitment](#), *Ambio* **48**:539–551.
- Lindegarh, M. (2019). Analys av trender i utbredningen av fintrådiga alger längs Bohuskusten – generella och lokala mönster, samt möjliga förklaringsmodeller. Bohuskustens Vattenvårdsförbund. ISBN: 978- 91-87107-36-8
- Moksnes, P-O., Eriander, L., Infantes, E. & Holmer, M. (2018). Local regime shifts prevent natural recovery and restoration of lost eelgrass beds along the Swedish west coast. *Estuaries and Coasts* **41**:1712–1731.
- 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 (2014). Småvatten och våtmark i jordbruksmark. Beskrivning och vägledning för biotopen Småvatten och våtmark i jordbruksmark i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Röhr, M.E., Boström, C., Canal-Vergés, P. & Holmer, M. (2016). Blue carbon stocks in Baltic Sea eelgrass (*Zostera marina*) meadows. *Biogeosciences* **13**:6139–6153
- Röhr, M.E., Holmer, M., Baum, J.K. *et al.* (2018). Blue carbon storage capacity of temperate eelgrass (*Zostera marina*) meadows. *Global Biogeochemical Cycles* **32**:1457-1475.
- Sagerman, J., Hansen, J.P. & Wikström, S.A. (2020). Effects of boat traffic and mooring infrastructure on aquatic vegetation: A systematic review and meta-analysis. *Ambio* **49**:517–530.
- 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 påverkanszon samt regional och nationell statistik angående störda områden. Metria AB