

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remissyttrande över utredningen; Tillgängliga stränder SOU 2020:78

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. LRF vill anföra följande.

Inledning

Direktiven till utredningen innebär ett betydande skifte i synen på strandskyddet. Från en stelbent förbudslagstiftning som smetades ut över hela landets stränder i 1970-talets rädsla för överexploatering - till ett flexibelt regelverk som ser landsbygdens utveckling som en möjlighet och inte som ett hot. Och där den huvudsakliga makten ligger på lokal nivå, hos kommuner, markägare och företagare. Det är många som har höga förväntningar på att det nu äntligen ska bli en differentiering på allvar – något som tidigare regeländringar misslyckats med att åstadkomma.

LRF instämmer i reformförslagen men för att avsedd effekt ska uppnås måste ett flertal viktiga detaljer justeras.

1. Sammanfattande synpunkter

Bifall till förslaget att sjöar under 1 hektar och vattendrag smalare än två meter inte ska omfattas av strandskydd. Det är viktigt att bedömningen av vilka vatten som kan anses små inte fastnar i en långdragen analysprocess.

Bifall till att de 11 län som har egna undantag får behålla dessa.

Bifall till förslaget att strandskydd avskaffas runt anlagda vatten efter 1975.

Bifall till förslaget att kommunerna kan peka ut Landsbygdsområden utan begränsningar i antal och storlek. **Bifall** även till de nya särskilda skälen för dessa områden, det är viktigt att de förblir tydliga i den kommande lagstiftningsprocessen.

Bifall till möjligheten för kommunerna att ansöka om att helt upphäva strandskyddet inom ett Landsbygdsområde. Dagens LIS-områden bör passa bra

in i den här kategorin. Här finns frågetecken kring vilken bevisbörda som ska krävas för de nya Landsbygdsområdena. Analysen måste vara starkt lokalt förankrad och rimlig utifrån kostnader och tidsåtgång.

Avslag till att utpekandet av Landsbygdsområden inte ska kunna göras i områden av särskild betydelse, vilket inkluderar en lång lista med skyddsrastrer. Detta riskerar att helt fälla reformens tänkta effekt.

LRF beklagar att utredningen inte har ifrågasatt det utvidgade strandskyddet trots den omfattande kritik som reformen medförde. Det utvidgade strandskyddet har allvarliga legitimitetsproblem och bör därför avskaffas.

LRF beklagar att de areella näringarnas undantag har inte hanterats. Detta riskerar göra att fler små företagare tvingas in i dispensförfaranden, trots att strandskyddet aldrig haft som avsikt att begränsa exempelvis jordbruk. LRF anser att definitionen redan är tydlig och att ändringar kan göras utan att det påverkar strandskyddets syften. Alternativt att en utredning skyndsamt tillsätts i enlighet med utredningens förslag. Detta är viktigt för många småbönder runt om i hela landet.

2. Strandskydd – ett förbud bland tillstånd

När strandskyddet infördes generellt 1975 var syftet att säkra allmänhetens tillgång till stränder.

Sedan dess har mycket hänt. Miljölagstiftningen har skärpts och miljöarbetet har tagit många och stora kliv framåt. Formellt och frivilligt skydd av mark har ökat. Exempelvis fanns det i början på 1970-talet cirka 900 000 hektar mark i reservat och nationalparker. Sedan dess har den formellt skyddade ytan tiodubblats till nästan 9 miljoner hektar mark vilket motsvarar 14% av landytan. Till detta kommer en lång rad andra skyddsformer och instrument som på olika sätt reglerar och påverkar exploateringsmöjligheterna.

Strandskyddet har därför inte längre rollen som ensam väktare av allemansrätt och naturmiljö och därför bör strandnära miljöer få bidra till lokal utveckling och tillväxt i gles- och landsbygd. LRF anser det orimligt att betrakta landsbygdsutveckling som ett hot mot miljön

I dagens strandskyddsregler finns den så kallade huvudregeln i 7 kap. 15 §. Det som anges rent juridiskt är alltså att i princip alla åtgärder i strandområdet är förbjudna. Detta är en lösning som medför att när domstolarna och länsstyrelserna ska tolka reglerna så gör de det alltid med utgångspunkten att allt är förbjudet och att endast under vissa premisser kan undantag göras. Detta är en klar skillnad mot andra delar av miljöbalken som exempelvis reglerna om miljöfarlig verksamhet, som hanteras med anmälan eller tillståndsprövning.

Utredningen väljer nu vägen att införa nya dispensgrunder, men om detta ska fungera så måste de vara mycket tydliga eftersom prövning annars kommer speglas mot huvudregeln – att allt är förbjudet.

3. Utredningens reformer

Borttagande av allt strandskydd runt sjöar på upp till 1 hektar och vattendrag upp till 2 meters bredd.

LRF tillstyrker förslaget.

Att åtgärder runt små bäckar och små sjöar hittills begränsats lika kraftfullt som runt en större sjö, eller till och med kust, sänker trovärdigheten för hela lagstiftningen. Frågan är utredd ett flertal gånger tidigare, men någon avgörande skillnad har det inte blivit. Därför är det glädjande att utredningen nu en gång för alla gör upp med den här överbyråkratiska skyddsformen.

Det är också positivt att det föreslås att de 11 län som idag har egna undantag från strandskyddet runt småvatten, får behålla dessa. Det möjliggör en anpassning utefter de regionala förhållandena.

Runt en övervägande del av dessa vatten finns inget exploateringstryck, vilket innebär att det här finns ett skydd som inte är motiverat. Dock har det en betydelse för där det lilla vattnet råkar ligga på ett ställe där man vill göra en anläggning av något slag.

Det bör här påpekas att naturvärdena kopplade till vatten enligt Naturvårdsverkets egen bedömning finns inom 30 meter från strandlinjen. Samt att det finns annan lagstiftning som reglerar vad man får och inte får göra i dess närhet. Dessa vatten har således redan ett skydd i miljöbalken.

olika typer av byggnation som inte anläggs i syfte att dra nytta av vattenläget – utan som helt enkelt

LRF avstyrker däremot förslaget att Länsstyrelsen ska ges möjlighet att återinföra strandskyddet runt små vatten. Om särskilda skäl finns för skydd så får staten (eller kommunerna) använda formellt skydd i form av exempelvis biotopskydd och naturreservat.

Borttagande av allt strandskydd runt anlagda vatten (exempelvis våtmarker och bevattningsdammar) som tillkommit efter 1975.

LRF tillstyrker förslaget.

Att det i vissa delar av landet införs strandskydd runt anlagda vatten är en direkt kontraproduktiv åtgärd eftersom dessa vatten skapas i syfte att förbättra för miljö och biologisk mångfald. Dessutom anläggs dammar för bevattning av åkrar och för djurhållning och de kan också ha funktionen att begränsa risken för översvämningar.

Den här frågan har hanterats i Övergödningsutredningen (SOU 2020:10). Där beskrivs att risken för att strandskyddet har en hämmande effekt på det viktiga miljöarbetet. Strandskyddet berör inte enbart den egna marken utan kan i dessa fall även leda till inskränkningar för grannar.

Att årtalet valts till 1975 är också rimligt. Stora delar av vårt landskap är uppdämt i någon form och om årtal saknas kan komplicerade juridiska tvister uppstå om hur man ser på sjöar och vattendrag som har dammar eller kraftverk som påverkat vattennivån sedan hundratals år tillbaka. Detta är redan föremål för en omfattande prövning och det vore olyckligt att inkludera strandskyddet i den problematiken.. Sätts årtalet till 1975 så kommer alla de miljörelaterade anlagda vattendragen med – vilket är reformens viktiga syfte.

Möjlighet att genom utpekande av Landsbygdsområde ta bort strandskyddet helt i områden med lågt exploateringsstryck och god tillgång till strand.

LRF tillstyrker förslaget.

Det är ett bra förslag som till att börja med bör omfatta de välutredda LIS-områdena. Att Länsstyrelserna ges en tidsgräns för hanteringen av dessa ärenden är bra - men den gränsen bör vara kortare än 12 månader.

Möjlighet att peka ut Landsbygdsområden i kommunens översiktsplan för att i dessa tillämpa tre nya skäl för dispens.

LRF tillstyrker förslaget.

De tre nya särskilda skälen är bra då de skapar möjligheter för såväl bostäder som utveckling av verksamheter. De är avsevärt tydligare än de nuvarande skälen som till stor del är mycket svåra att tillämpa i landsbygdsmiljö. Detta bör göra prövningen avsevärt enklare.

Ingen begränsning av hur stora eller hur många dessa Landsbygdsområden är.

LRF tillstyrker förslaget.

Dagens LIS-områden har kritiserats för att vara för små och därmed byråkratiskt kostsamma i såväl tid som pengar. Samtidigt som det varit svårt att

förutse var utveckling kan komma att uppstå. Genom att möjliggöra fler och framförallt större områden blir det mer rättvist då fler får möjlighet att utveckla sina bygder.

Utredningen föreslår inga kvantifierbara mått som avgör var dessa områden kan inrättas och även om detta kan tyckas vara en brist, så instämmer LRF i resonemanget. Det är svårt att hitta nivåer som fungerar i alla de områden som reformen riktar sig till. Därför behöver det avgörande inflytandet över den här processen ligga hos kommunerna och bedömningarna göras i enskilda fall.

Lagstiftaren måste känna en trygghet i att även om stora områden omfattas av ett generöst ramverk så innebär detta inte att det kommer ske en exploatering överallt. Det krävs fortsatt en bygglov, samt att ett antal andra regelverk behöver uppfyllas. Lagstiftningen måste därför vara tydlig i att centrala myndigheter inte inskränker de lokala krafternas avgörande inflytande över reformen.

Det ska inte behöva bevisas att åtgärder leder till landsbygdsutveckling.

LRF tillstyrker förslaget.

Att bedöma och definiera landsbygdsutveckling har visat sig vara svårt. Det är också principiellt problematiskt att man för att utveckla på landsbygden måste bevisa att detta faktiskt skapar utveckling. Motsvarande krav läggs ju inte på den som vill utveckla en bit mark i en tätort.

4. Kvarstående brister

4.1 Utvidgat strandskydd behöver avskaffas

Utredningen föreslår ingen ändring vad gäller det utvidgade strandskyddet till maximalt 300 meter.

Översynen av det utvidgade strandskyddet beställdes i samband med den nya lagstiftningen 2008/09. Här gjordes en ändring i MB 7 kap 14§ som innebär att strandskyddet kan utvidgas ”i det enskilda fallet” om det behövs för att ”säkerställa” strandskyddets syften. I författningskommentarerna utvecklas detta enligt följande (2008/09:119, sidan 99):

”Ändringen i det nya andra stycket innebär en skärpning av kravet för att få utvidga det område som omfattas av strandskydd. En utvidgning får ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Bestämmelsen innebär att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde behöver grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden.”

Reformen blev hårt kritiserad. I över 140 kommuner överklagades besluten och processerna är ännu inte avslutade.

Missnöjet handlar framförallt om att när lagstiftningen säger att utvidgningar ska ske ”i det enskilda fallet” så blev det i praktiken hela sjösystem. Och med ett avstånd på 300 meter innebar att det på många platser inte ens går att se strandlinjen inom strandskyddet. Det utvidgade skyddet kom också att omfatta områden bakom befintlig bebyggelse/infrastruktur.

Utvärderingen (Naturvårdsverket Återrapportering om utvidgat strandskydd juni 2015) säger att omfattningen krympte från 6600 m² till 5100m², men då ingår inte Södermanland och delar av Blekinge. Trots att lagstiftaren höjde kraven, så blev alltså den största delen av det utvidgade strandskyddet kvar.

Den demokratiska förankringen var undermålig då flertalet av de tiotusentals berörda fastighetsägarna inte var medvetna om den revidering som pågick som omfattade deras mark.

**LRF anser att det utvidgade strandskyddet behöver tas bort.
Maximalt 100 meters strandskydd fyller - jämte övrig lagstiftning –
ett fullgott skydd för natur, miljö och allemansrätt.**

4.2 Areella näringars undantag behöver moderniseras

Utredningen föreslår att areella näringars undantag i 7 kap 16§ ska bli föremål för ytterligare en utredning.

Strandskyddet har aldrig haft till syfte att begränsa de areella näringarna. Detta framgår exempelvis i propositionen inför miljöbalkens införande 1997/98:45 sid 322: ”*Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden men inte att inkräkta på pågående användning. Av detta skäl förbjuds inte uppförandet av sådana nya byggnader, anläggningar m.m. som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål.*”

Vidare: ” Om det av naturvårdsskäl behövs några ingrepp i sådana fall får de ske med stöd av t.ex. bestämmelserna om naturreservat.”

Undantagets omfattning

Undantaget i 7 kap 16§ handlar inte om de gröna näringarna som helhet, utan om grundläggande åtgärder för de areella näringarna på en jordbruksfastighet. Alltså anordningar som behövs för jord, skogsbruk, fiske och rennäring. Framst handlar det om ekonomibygnader, förvaringsutrymmen och stängsel. Samt

brukandet av skog, mark och anläggningar. På detaljnivå är detta väl beskrivet och tydligt avgränsat i bland annat Strandskyddsdelegationens arbete.

För att nyttja undantaget är det fyra förutsättningar som måste uppfyllas där två av dem handlar om att näringen ska ge ett tillskott *av betydelse* till näringsidkarens försörjning. Byggnaden eller åtgärden som ska utföras måste också för sin funktion finnas eller utföras inom det strandskyddade området.

Betydande inkomst

Av dagens cirka 60 000 jordbruksföretag så är 75% (45 000) deltidsjordbruk. Dessa företag brukar 30% av jordbruksmarken och står för 25% av livsmedelsproduktionen. (SCB Heltidsjordbruket i Sverige 2016). De är små företagare som utför ett viktigt jobb för bland annat den biologiska mångfalden och det öppna landskapet – inte minst gäller detta i strandnära miljöer.

Dessa samhällsnyttor är svåra att värdera i pengar, dock är de en del av såväl miljömålen, som riksdagens livsmedelsstrategi och kommer att vara viktiga när en högre självförsörjningsgrad ska åstadkommas.

Kravet på betydande inkomst från verksamheten blir då ett problem. Dels kopplar det till att verksamheten anses vara av ”hobbykaraktär”. Vilket är felaktigt eftersom de fastigheter som berörs alltid deklarerar som företagare. Dessutom innebär det att en åtgärd ska bedöms olika – inte utifrån åtgärdens påverkan på strandskyddets syften, utan utifrån företagarens inkomst. Det skapar också en svår bevisbörda eftersom såväl verksamhetens omsättning som företagarens övriga inkomst kan variera över tid.

Anläggningens placering

Företagaren måste kunna visa att åtgärden måste vidtas inom strandskyddat område. Eftersom strandskyddet på många ställen är utvidgat till maximalt 300 så omfattas mycket stora ytor av restriktioner.

Här behövs en tilltro till den bedömning som företagaren själv gör. Vilket Strandskyddsdelegationens rapport om de areella näringarna beskriver så här: *”Eftersom det är näringsidkaren som känner verksamheten bäst är det i första hand han eller hon som kan motivera och visa varför en annan placering är olämplig. Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens egen bedömning.”*

Eftersom övriga förslag i utredningen innehåller lättnader – framförallt i landsbygdsområden - befarar vi att fler företagare inom de areella näringarna kommer hänvisas till att söka dispens, med motiveringen att en sådan är enklare att få. Men det innebär att vanliga aktiviteter inom framförallt småskaligt jordbruk i lagens mening betraktas som förbjudna och eftersom

kriterierna för såväl inkomst som placering är synnerligen luddiga. Detta öppnar för fortsatt svåra och godtyckliga bedömningar.

LRF anser att kraven på omsättning och placering slopas och att detta beskrivs i författningstexten. Samt att undantagsparagrafen i 7:16 utformas enligt nedan.

Förbuden i 15§ gäller ej byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för näringsverksamhet inom jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet

4.3 Områden av särskild betydelse kan fälla reformen

Utredningen föreslår att ”Områden av särskild betydelse” inte bör kunna omfattas av ett landsbygdsområde. När utredningen definierar vad som är av särskild betydelse räknas en lång rad kartraster upp: Utvidgad strandskydd, lokalt nedbrutna miljömål, nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddade områden, växtskyddsområden, Natura2000-områden, värdestrakter för grön infrastruktur, ras-, skred-, erosions-, och översvämningsskänsliga områden.

Det sägs vidare att utpekandet av Landsbygdsområden ska ta hänsyn till stigande havsnivåer eftersom detta kommer påverka förutsättningarna för friluftslivet då fler hus utanför strandskyddslinjen då hamnar innanför den samma.

Sammantaget omfattar dessa raster enormt stora ytor – i många fall större delen av den mark som skulle komma i åtanke för utveckling.

LRF anser att lagstiftningen inte kan innehålla en generell uppräkningslista av olika skyddsinstrument som grindvakt i reformen om landsbygdsområden. De olika värden som finns bör istället ingå i den övergripande bedömningen.

4.4 Förtydliga vad som gäller för avskiljande väg

Ett av de särskilda skäl som finns i 7:18c handlar om vilken avskiljande exploatering som ska upphäva strandskyddet. Här har praxis blivit striktare och det är väldigt svårt att nyttja detta. Vad gäller avskiljande väg så måste denna i praktiken vara en större, asfalterad väg med betydande trafik – vilket utesluter stora delar av landsbygden. LRF anser därför att ett tillägg som betonar att det handlar om ”allmän” väg skulle skapa ett tydligare regelverk som är lätt att bedöma - samtidigt som det blir en rimligare tillämpning på landsbygden. Vad

som är allmän väg, råder det ingen tvekan om och att vistas på en sådan är fritt för alla typer av trafikanter. Den som bygger på andra sidan av denna väg kan inte hävda att vägen – och den yta som finns på strandsidan - ingår i hemfridszonen. Och vad gäller flora och fauna så utgör vägbanan – oavsett om den är asfalterad eller ej – en betydande barriär.

LRF anser att 7:18c, punkt 2 utformas enligt följande: *Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser*

2. genom en allmän väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

4.5 Inför en kontrollstation som analyserar reformen

Även om reformen enligt LRFs mening inte till fullo lever upp till beskrivningen att göra om strandskyddet ”i grunden” så är det ändå ett flertal omfattande förändringar i rätt riktning som föreslås. Då myndigheters och domstolars tolkning av regelverket är svårbedömda anser LRF med en kontrollstation med stor lokal förankring. En ”Strandskyddsdelegation 2.0” behöver tillsättas, exempelvis fem år efter reformens införande.

För Lantbrukarnas Riksförbund

Christina Furustam
Tf enhetschef Äganderätt och Konkurrenskraft

Erik Evestam
Äganderättsexpert