



Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande: Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Sammanfattning

Svenskt Friluftsliv (nedan vi) anser sammanfattningsvis att utredningen behöver kompletteras på flera punkter innan den kan läggas till grund för lagstiftning.

Bristen är i första hand att utredaren försummat att utföra den i direktiven anbefallda analysen av det långsiktiga behovet av skärpta regler för dispens från strandskyddet i områden som redan i dag är starkt exploaterade eller som kan väntas bli föremål för ett starkt exploateringsintresse på lång sikt. Först sedan denna analys har gjorts kan väl anpassade regler utarbetas som effektivt stävjar pågående urholkning av strandskyddet i nämnda områden.

Vidare saknas en analys och värdering av de nackdelar som blir följden av ett generellt avskaffande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag samt en diskussion av alternativa förslag som skulle kunna mildra sådana effekter utan att medföra en större administrativ börda än som följer av utredarens förslag.

Vi instämmer i att strandskyddet bör lättas i glesbygd, när det finns rikligt med fria stränder i förhållande till långsiktigt förväntad efterfrågan. Nuvarande restriktivitet i dessa områden behövs inte för att tillvarata strandskyddets syften och skadar strandskyddets legitimitet. Vi har emellertid flera invändningar mot utformningen av förslagen om lättnader.

Skulle regeringen anse att något måste göras åt strandskyddet innan en balanserad utredning av strandskyddet har genomförts i enlighet med direktiven, föreslår vi att 7 kap. 18 c § miljöbalken provisoriskt kompletteras med ett nytt särskilt skäl för dispens när det är uppenbart att strandskyddets syften inte äventyras – något som föreslogs redan på 1990-talet – varvid det i motiven kan hänvisas till sådana förhållanden, med vissa justeringar, som anges i utredarens förslag till 17 a § första stycket.

Hänvisningar nedan till lagrum avser 7 kap. miljöbalken om inte annat anges.

Inledning

Utredaren har enligt direktiven haft två huvudsakliga uppgifter. Den första var att göra det betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygden, den andra att bibehålla och om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Vidare anfördes att det lokala inflytandet ska öka, samtidigt som det framhölls att det även framöver behövs en statlig kontroll och tillsyn av regeltillämpningen.

MEDELEMSORGANISATIONER Cykelfrämjandet, Friluftsrådet, Förbundet Skog och Ungdom, Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Riksförbundet Hälsofrämjandet, Riksförbundet Pilgrim i Sverige, Riksförbundet Sveriges 4 H, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Fjällklubben, Svenska Folksportförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Gång- och Vandrarförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Orienteringsförbundet, Scouterna, Svenska Skridskoförbundet, Svenska Turistföreningen och Sveriges Ornitologiska Förbund.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Utredaren har mångordigt och med ideliga upprepningar utvecklat olika skäl för avskaffande eller lättnader i strandskyddet, medan skäl för bibehållande eller förstärkning av strandskyddet till och med det sista expertmötet behandlades och i betänkandet behandlas synnerligen lättvindigt ("kan behövas" var och är en vanlig formulering), trots att strandskydd är en utomordentligt viktig beståndsdel i den grundlagsskyddade allemansrätten (2 kap. 15 § regeringsformen). Någon större vikt fästs inte heller vid att Strandskyddsdelegationen, Naturvårdsverket och Boverket i olika utredningar under 2010-talet konstaterat att intentionerna i propositionen 2008/09:119 om förstärkning av strand-skyddet i starkt exploaterade områden inte har förverkligats (se t.ex. s. 300 ff.). Först efter det sista expertmötet och när utredarens egen konsekvensanalys hade visat att det saknades underlag för att göra kvantitativa bedömningar (s. 326), att ett upphävande av strandskyddet vid mindre vatten kan få omfattande negativa effekter för växt- och djurlivet (s. 327 ff.) och att förslagen riskerar att motverka av riksdagen antagna friluftsmål och vissa miljömål (s. 334 f.) lämnades ett förslag om förstärkning av strandskyddet i vissa områden. Som nedan ska utvecklas blev förslaget om skärpning dock dåligt utformat. Ensidigheten i utredningsarbetet illustreras ytterligare av att utredaren ålade den av Friluftsförbundet nominerade experten Torgny Håstad att avkorta sitt särskilda yttrande till 5 000 tecken inkl. blanksteg (knappt 2 1/2 sida), något som uppenbarligen inte gällt för alla experter.

Som bakgrund till de följande övervägandena noteras att antalet beviljade åtgärder inom strandskyddsområdet under perioden 2011–2019 ökat med 56 % eller från 4 998 till 7 811; härav avsåg bara en liten del LIS-områden, 4,8 % 2019 (s. 103 f.). Av beviljade dispenser för bostadshus och fritidshus avsåg 44 % nyetableringar (s. 107). 28 % av havsstrandlinjen var 2018 påverkad av bebyggelse, varvid 20 mil tillkom under 2018 (s. 130 f.). Strandlinjerna längs sjöar och vattendrag har ianspråktagits med ytterligare 120 mil 2014–2018; i Stockholms län var 31 % av inlandsstrandlinjen påverkad 2018 (s. 134 f.). Även om många dispenser avser komplementbyggnader på redan ianspråktagna tomter, finns alltså en omfattande dispensgivning avseende opåverkade stränder, vilket från friluftssynpunkt är det allvarliga.

Glesbygd

Vi använder i allmänhet termen glesbygd, eftersom landsbygd enligt vanligt språkbruk är allt utanför tätort, oavsett närhet till tätort. Att vissa landsbygdsområden förklaras utgöra "landsbygdsområden" är förvirrande. De borde benämnas glesbygdsområden eller lättnads-områden. När vi kommenterar utredarens konkreta förslag använder vi dock den av utredaren använda terminologin.

Vi tillstyrker att strandskyddet luckras upp i glesbygd. Enligt gällande bestämmelser är det nästan omöjligt att i glesbygd lagligen bygga ett enstaka en- eller tvåfamiljshus vid en oexploaterad strand, om det inte redan finns ett hus i närheten, eftersom varken 18 c § eller 18 d § innehåller ett tillämpligt särskilt skäl – alltså även om området är ett LIS-område. Det hjälper inte att det är fråga om en avfolkningsbygd och att det finns riklig tillgång till fria stränder i närheten, vilket gör att en dispens normalt, men inte alltid, skulle anses vara förenlig med strandskyddets syften vid en prövning enligt 26 §. Vi observerar att utredningen inte framlägger något förslag som möjliggör uppförandet av enstaka bostäder eller fritidshus i områden som uppfyller kriterierna i den föreslagna 17 a § första stycket, om området inte har redovisats som ett landsbygdsområde i en översiktsplan (se nedan om 18 d §).

Även om varken 18 c § eller 18 d § är tillämplig kan dispens dock redan enligt gällande rätt meddelas med stöd av 25 § i de fall ett avslag skulle gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses. Denna undantagsbestämmelse tillämpas trots orda-lydelsen och med fog mycket försiktigt, om alls, i praxis. Frågan är emellertid om den inte borde tillämpas i de fall då kriterierna i den föreslagna 17 a § (med vissa jämkningar) är med råge uppfyllda. Då behövs inte ens någon ändring av lagen, men saken bör naturligtvis uppmärksammas och kommenteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vad gäller de förslag som utredaren framför om lättnader i glesbygd har vi ett antal invändningar.

Den första invändningen gäller kriterierna för ett landsbygdsområde (17 a § första stycket).

MEDELEMSORGANISATIONER Cykelfrämjandet, Friluftsförbundet, Förbundet Skog och Ungdom, Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Riksförbundet Hälsöfrämjandet, Riksförbundet Pilgrim i Sverige, Riksförbundet Sveriges 4 H, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Fjällklubben, Svenska Folksportförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Gång- och Vandrarförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Orienteringsförbundet, Scouterna, Svenska Skridskoförbundet, Svenska Turistföreningen och Sveriges Ornitologiska Förbund.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Kravet i p. 1 på att tillgången på obebyggd mark ska vara god är obegripligt men har lagts fram trots avstyrkanden av experter under utredningen. I ett område med milsvida obebyggda skogar skulle enligt förslaget den enda sjöns obebyggda stränder kunna exploateras. Det relevanta är naturligtvis att tillgången i omgivningarna ska vara god på obebyggda stränder, antingen i kommunen eller i intilliggande kommuner.

Den andra invändningen gäller att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten (alltså mindre än ”inte stor”, vilket föreslagits) och ska förväntas vara liten även långsiktigt. Strandskyddets syfte såvitt gäller allemansrättslig tillgång är ju långsiktigt (se 13 § samt även nuvarande 18 e §), och det gäller att se till att det finns rikligt med fria ständer om 100 år och senare. Härvid ska man särskilt beakta den urbanisering som fortlöpande sker och som kommer att leda till en stor efterfrågan av fria stränder i en vid omkrets kring de stora tätorterna, främst Stockholm, Malmö och Göteborg men även vissa andra städer, samt möjliga framtida förändringar av semestervanorna, när såsom sommaren 2020 utrikes resor kan komma att bli ovanligare. En skyddad zon på 1–3 kilometer runt tätorter som utredaren rekommenderar mot inrättande av landsbygdsområden bör i tätbefolkade områden vara en dagsutflykts avstånd, alltså 10 mil. Utredaren har avvisat ett långsiktigt perspektiv (t.ex. s. 312) och nöjt sig med att ge Naturvårdsverket ett uppdrag att under fem år utvärdera genomförandet och att skapa en möjlighet för länsstyrelsen att upphäva redovisningen av ett område som landsbygdsområde, när kriterierna för ett sådant inte längre är uppfyllda. Det duger inte, eftersom utredarens uppgift var att nu föreslå erforderliga skärpningar. Länsstyrelsens skyldighet att på förslag från kommunen kategorisera områden som landsbygdsområden när kriterierna för sådana är uppfyllda men avsaknaden av skyldighet att avskaffa kategoriseringen när kriterierna inte längre är uppfyllda är i sig anmärkningsvärd (18 § tredje stycket jämförd med 18 f § tredje stycket).

I direktiven uppmanas utredaren upprepade gånger att använda kriterier som är mätbara. Detta förklarar utredaren kortfattat vara omöjligt därför att förhållandena skiljer sig i olika delar av landet (s. 249). Generella, mätbara kriterier skulle emellertid leda till olika utfall i olika delar av landet, alltså precis vad som efterfrågas. Införandet av mätbara kriterier bör tas upp i den behövliga, kompletterande utredningen. Ett starkt skäl för mätbara kriterier är att principerna för strandskydd bör vara likvärdiga i hela landet. De mätbara kriterierna kan antingen införas i lagtexten eller i författningskommentaren anbefallas som riktpunkter.

Med nyss angiven motivering bör de olikartade länsvisa undantag som nu finns (i elva län) upphävas.

Den tredje punkten i 17 a § undantar områden som är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Det kan gälla platser som är frekvent utnyttjade i friluftslivet för bad, fiske, tältning, ankring eller landpassage m.m. eller större områden där vildmarkskänslan bör bevaras. Detta är ett mycket viktigt undantag, som måste tillmätas avsevärt större betydelse än som framgår av författningskommentaren, där det anförs att det ”kan” finnas områden som är värdefulla för friluftslivet i nationalparker och naturreservat m.m. liksom i områden som saknar områdesskydd (s. 351). Det ska observeras att det aldrig varit meningen att strandskydd ska gälla bara i områden med särskild skydd.

Det kan dessvärre befaras att undantag av områden (platser) av särskild betydelse för friluftslivet eller miljön sällan kommer att göras vid den övergripande planeringen, särskilt om stora områden utpekas, även om undantag är sakligt befogade. Därför behövs en efterföljande dispensprövning, när en exploatering är aktuell. Det gör att förslaget i 18 § tredje stycket om att strandskydd ska kunna helt upphävas i landsbygdsområden är olämpligt. Med tanke på att 18 d § inte innehåller någon möjlighet att avslå en ansökan om dispens för ett en- eller tvåfamiljshus i ett landsbygdsområde (se nedan) kommer prövningen av en sådan dispensansökan normalt att bli synnerligen enkel, men det kvarstår dock en möjlighet att i undantagsfall neka dispens enligt 26 § när området eller den specifika platsen har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Denna möjlighet bör man slå vakt om genom att inte ge länsstyrelsen en rätt att upphäva strandskyddet bara därför att kriterierna för ett landsbygdsområde är uppfyllt. En möjlighet till upphävande av strandskydd, där det uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, finns redan i 18 § första stycket 1 och får anses räcka.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Jämfört med nuvarande regler om LIS innebär utredarens förslag om övergång till lands-bygds--områden att alla geografiska spärrar längs vissa kuster och sjöar i nuvarande 18 e § upphävs. Detta är ett utomordentligt betänkligt förslag, i synnerhet som utredaren konstaterar att de flesta dispenser redan enligt 18 c § meddelas i starkt exploaterade områden. Det finns därmed en uppenbar risk att nuvarande dispenspraxis, förstärkt med sloandet av de geografiska spärrarna i 18 e §, kommer att leda till en accelererande exploatering och resultera i att det om 100 år kommer att vara betydligt sämre tillgång än i dag på obebyggda stränder längs kusten, i skärgårdar, vid viktiga insjöar samt i och i närheten till tätorter. Redan en enkel extrapolering av nuvarande exploatering och effekten av urbaniseringen kräver att man av försiktighetsskäl överför spärrarna i nuvarande 18 e § till den föreslagna 17 a §. Motivuttalandena i proposition 2008/09:119 s. 108 ff. ger god vägledning. Vi noterar att utredaren inte har föreslagit att något av riksintressena enligt 3 kap. 1 och 6 §§ eller 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken ska upphävas. Det sätter gränser för när och hur stränder kan exploateras.

Utredaren är inställd på att alla områden i närheten av tätorter, längs kusten och i skär-gårdarna, som möjligen kan exploateras utan att strandskyddets syften riskeras, ska kunna kategoriseras som landsbygdsområden för att lättare bli exploaterade, utan beaktande av risken för överexploatering eller vad man i miljöretten brukar benämna en försiktighetsprincip. Bibehållande av vissa generella spärrar skulle dessutom leda till en förenklad regeltillämpning, något som utredaren hyllar när regler om strandskydd föreslås bli helt slojade. Vad gäller utveckling av s.k. kärnöar i skärgården (s. 254) kan det ändå inte vara möjligt att kategorisera dem som landsbygdsområden. I stället får dispens i dessa fall grundas på 18 c § rörande angelägna allmänna intressen (av en levande skärgård med tillräckligt befolkningsunderlag för grundläggande samhällsservice).

Den föreslagna beslutsgången vid utpekandet av landsbygdsområden tillstyrks, där ideella organisationer med talerätt enligt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken ska konsulteras (se lagförslag s. 43). Det är av största vikt att länsstyrelserna behåller sin roll som granskande myndighet, eftersom strandskyddet inte är en rent kommunal angelägenhet. Naturtyperna är inte jämnt fördelade över Sveriges kommuner, vilket gör att strandskyddet ska tillgodose även riksintressen och regionala intressen.

Av det sagda följer att länsstyrelserna också ska behålla sin rätt att överpröva kommunala dispenser på eget initiativ. Hittills gjorda utvärderingar av Strandskyddsdelegationen, Naturvårdsverket och Boverket visar att det inte går att slå fast utan snarare kan betvivlas att kommunala dispenser genomgående beslutas på det sätt som är åsyftat i miljöbalken. Länsstyrelserna måste alltså ha och reservera tillräckliga resurser för sin överprövning.

Uttalandet i utredningen (s. 265 och 353) om att dispens ska kunna ges enligt förslaget till 18 d §, ifall dispensmyndigheten anser att kriterierna för ett landsbygdsområde är uppfyllda, även om dispensen avser ett område som inte är angett som ett landsbygdsområde i en översiktsplan och därmed inte heller har granskats av länsstyrelsen, strider mot förslaget till lagtext i 18 d § (som gör uttalandena i 2008/09 års proposition s. 58 f. och 109 och MÖD:s domar bl.a. 2021-03-17, P 2537-20, rörande nuvarande 18 e § sista stycket överspelade). Regeringen måste i den kommande propositionen ta avstånd från utredarens uttalande. Om uttalandet skulle godtas åstadkoms en lösning som i realiteten innebär att 17 a § görs till ett särskilt skäl i 18 c §. En sådan lösning är rättstekniskt möjlig, men man kommer då att sakna länsstyrelsens granskning. Vikten av denna bör i stället skärpas genom att det i lagen anges länsstyrelsen inte får ha motsatt sig kategoriseringen som landsbygdsområde för att denna ska gälla. Däremot är det förenligt med översiktsplanens vägledande natur att dispensmyndig--heter underkänner kommunens kategorisering av ett område som landsbygds--område, även om länsstyrelsen inte har motsatt sig kategoriseringen i sitt gransknings-yttrande. En sådan rättstillämpning är dock inte alldeles rationell. Det torde vara bättre att dispensansökan, trots kategoriseringen och även om ett skäl enligt 18 d § föreligger, underkänns enligt 26 §, därför att en dispens inte är förenlig med strandskyddets syften.

MEDLEMSORGANISATIONER Cykelfrämjandet, Friluftsförbundet, Förbundet Skog och Ungdom, Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Riksförbundet Hälsofrämjandet, Riksförbundet Pilgrim i Sverige, Riksförbundet Sveriges 4 H, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Fjällklubben, Svenska Folksportförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Gång- och Vandrarförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Orienteringsförbundet, Scouterna, Svenska Skridskoförbundet, Svenska Turistföreningen och Sveriges Ornitologiska Förbund.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

De "särskilda" skälen i utpekade landsbygdsområden

Om ett område kategoriserats som ett landsbygdsområde ska enligt 18 d § vissa särskilda skäl utöver de som anges i 18 c § kunna beaktas vid dispensgivning. Alla dessa skäl är emellertid inte särskilt särskilda. Vad gäller p. 1 om enstaka en- eller tvåbostadshus med komplementbyggnader räcker det att området "behövs" för den sökta åtgärden. Inget ens antyds i motiven om att det ska ske en prövning av om området "behövs". Meningen är att det räcker att någon har lämnat in en dispensansökan. Detta kan i och för sig godtas, eftersom det (åtminstone enligt lagtexten) alltid ska ske en avslutande intresseprövning enligt 26 §. Men det är förvirrande att orden "behövs" eller "behöver" har en annan innebörd i 18 d § p. 2 och 3 samt i 18 c §, där orden betyder att något slags prövning ska göras. Av detta skäl bör p. 1 i 18 d § omformuleras. Det är dessutom löjväckande att kategorisera en ansökan som ett särskilt skäl, men det torde vara svårt att undvika om inte dispenserreglerna omstruktureras.

Man kan för övrigt undra om inte utredaren silar mygg och sväljer kameler när hon föreslår att bryggor och grillplatser, som aldrig skapar någon hemfridszon, inte ryms inom 18 d § utan ska prövas enligt 18 c § även i utpekade landsbygdsområden.

Starkt exploaterade områden

Av utredningen framgår att antalet dispenser stiger raskt och främst ges i starkt exploaterade områden samt att i vissa befolkningstäta områden en stor andel av kust- och sjöstränder är exploaterade (se inledningen ovan). Av utvärderingar gjorda av Strand-skyddsdelegationen, Naturvårdsverket och Boverket framgår att man inte har en säker bild av dispensgivningen annat än att p. 1 i 18 c § förefaller tillämpas alltför generöst. Tillgång till stränder genom luckor i bebyggelsen är viktig, särskilt i hårt exploaterade områden.

Ovan har nämnts att spärrarna i nuvarande 18 e § måste överföras till 17 a § för att hindra att tillgången till fria stränder minskar t.o.m. i snabbare takt än i dag genom övergången från LIS-områden till landsbygdsområden.

Men frågan är nu om de restriktioner som i dag gäller rörande dispenser är tillräckliga för att bevara allemansrättsligt tillgängliga stränder i de områden där ett särskilt skäl enligt 18 c § fordras. Detta är något som utredaren, trots direktiven och ovannämnda utvärderingar samt uppmaningar från utredningens experter, inte har undersökt genom att i detalj kvalitetsgranska dispensgivningen åtminstone i ett antal kommuner där många dispenser ges med stöd av 18 c §. En sådan kompletterande utredning behöver utföras, innan slutlig ställning kan tas till hur en skärpning behövs och hur den i så fall bör utformas. Om behov av ökade restriktioner visar sig finnas, kan det åtgärdas antingen genom spärrar i 18 c § eller en skärpning i 26 § av hur avvägningen ska göras mellan sökandens behov av den sökta åtgärden och de två strandskyddssyftena, eller genom en kombination av dessa åtgärder.

Utredaren har föreslagit en komplettering av 18 c § med ett andra stycke. Förslaget lyder: "I områden är exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt." Förslaget togs fram just innan betänkandet skulle avlämnas och blev aldrig expertgranskat, vilket återspeglas i utformningen. Rimligen borde alla "och" vara "eller" och vice versa. Texten borde alltså lyda: "I områden där exploateringsgraden är hög eller efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- eller växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt." I så fall framgår att särskild restriktivitet sak gälla dels i områden där exploateringsgraden är hög, dels i områden där efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och dels i vattenområden av särskild betydelse för djur- eller växtlivet. Ty det är väl vad som avsågs?

I sak har vi ingen invändning mot att särskild restriktivitet ska tillämpas i dessa områden. Det innebär emellertid ingen nyhet i förhållande till vad som framgår av redan gällande regler med motivuttalanden. Man kan därför undra vilken effekt det nya förslaget kommer att få om de tillämpande myndigheterna anser att dispens redan nu ges med särskild restriktivitet i angivna områden. En kvalitativ undersökning av nuvarande dispenspraxis på kommunal nivå skulle kunna belysa denna fråga och möjliggöra förtydliganden i framtida motivuttalanden.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Restriktiviteten ska bl.a. avse skyddade, grunda vikar med mjukbotten, vilka enligt biologisk expertis har stor betydelse för djur- och växtlivet och som kolsänkor vid klimatförändringarna. Vi tillstyrker som nyss nämnts att dispenser ska ges med stor restriktivitet i sådana områden. Det betyder t.ex. att marinor inte bör placeras där, fastän en placering av marinor i mer utsatta lägen kräver vågbrytare. Men även beträffande enskilda bryggor bör restriktivitet iaktas vad gäller tillstånd eller utformning. Vi efterlyser överväganden av om det är miljömässigt effektivt att neka strandägare dispens för en liten, icke skuggande brygga fäst i land eller på en bergsklack i vattnet om man beaktar att sökanden då kommer att kliva omkring i strandzonen varje gång han eller hon ska bada eller använda en liten båt som dragits upp halvvägs på land, kanske för att nå en större båt som svajankrats utanför stranden.

I detta sammanhang bör det från friluftssynpunkt noteras att en brygga eller ett båthus inte skapar en hemfridszon samt att det anses att allmänheten får tillfälligt använda annans brygga om det inte hindrar ägaren.

Strandskyddsreglernas systematik

Förslaget till 18 c § andra stycket aktualiserar en grundläggande fråga om strandskydds-bestämmelsernas systematik. Vad är det som ska prövas enligt 18 c § och framöver med särskild restriktivitet? Huruvida ett område redan har tagits i anspråk så att det saknar betydelse för strandskyddets syften (p. 1) och om det genom en väg etc. är väl avskilt från området närmast strandlinjen (p. 2) ger visst utrymme för en bedömning. Men det kan inte gärna hävdas att en brygga eller ett båthus, som för sin funktion måste ligga vid vattnet, i vissa fall kan placeras uppe på land. Enligt p. 3 ska när det gäller bryggor och båthus enligt lagtexten bara prövas om behovet kan tillgodoses utanför området. Såvitt avser p. 4 är det likaledes nästan bara fråga om huruvida utvidgningen kan ske utanför området. Enligt förslaget kommer det särskilda skälet i p. 5 att mer sällan anses vara allmänna intressen eller angelägna intressen, och den sökta åtgärden kommer oftare att hänvisas till plats utanför det strandskyddade området. Åtgärder (av enskilt intresse) enligt p. 6 kommer ytterst sällan att anses som mycket angelägna. Klimatåtgärder enligt p. 7, som infodring av erosions-känsliga eller översvämningshotade strandområden (t.ex. längs sydkusten eller Väneren), kommer enligt förslaget att tillåtas bara med särskild restriktivitet.

Vi är inte övertygade om att det är dessa effekter som utredaren eftersträvar.

Utredaren klargör inte heller hur bedömningen enligt 18 c § förhåller sig till intresse-prövningen (inte ”syftesprövningen”) i 25 och 26 §§. Lagens systematik innebär att sökandens behov ska vägas mot strandskyddets syften enligt sistnämnda bestämmelser. Om vägningen sker redan enligt 18 c §, kommer 25 och 26 §§ att förlora sin betydelse – utom 25 § i de fall då inget särskilt skäl över huvud taget är tillämpligt. Att lagbestämmelser saknar självständig betydelse är emellertid synnerligen ovanligt. Systematiken fyller en funktion bara om prövningen enligt 18 c § begränsas till vad som anges i de olika punkterna. Det betyder t.ex. att det enligt p. 3 inte ska prövas om hur stort sökandens behov är av en brygga eller annan anläggning som för sin funktion behöver ligga vid vattnet eller om åtgärden är förenlig med strandskyddets syften utan bara om det påstådda behovet rimligen kan tillgodoses utanför området. Likaså ska det enligt p. 5–7 bara prövas om det föreligger ett angeläget allmänt intresse eller mycket angeläget enskilt intresse, som inte rimligen kan tillgodoses utanför området, eller om det finns behov av klimatåtgärder i området. Vägningen mot strandskyddets syften hör sedan hemma under 25 och 26 §§.

Det medges att intresseavvägningar diskuteras vid 18 c § i motiven till gällande strandskyddsregler och att Miljööverdomstolen i anslutning till dessa motiv också gör det (se t.ex. dom 2021-01-22, M 3737-20 och dom 2021-03-19, M 5486-20). Det sammanhänger med att dispens från strandskyddet enligt naturvårdslagen kunde meddelas om det förelåg något (ospecificerat) särskilt skäl (16 a §, 1964:882) utan att det i den lagen fanns någon motsvarighet till 25 och 26 §§ miljöbalken. Men systematiken har numera ändrats genom att 18 c § fr.o.m. propositionen 2008/09:119 anger minimiförutsättningar för dispens, medan 25 och 26 §§ innehåller intresseavvägningen.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Det betyder att förslaget om tillägg av ett andra stycke till 18 c § om restriktivitet, efter förnyade överväganden och med lämpliga omarbetningar, bör infogas som ett preciserande tillägg till 26 § om hur intresseavvägningen bör ske vid ansökan om strandskyddsdispens i områden som är eller förväntas bli starkt exploaterade eller som har eller förväntas få stark efterfrågan på exploateringsbar mark eller som har särskild betydelse för djur- eller växtlivet.

Vad gäller de behövliga omarbetningarna nämns här att klimatåtgärder bör kunna tillåtas även om de strider mot strandskyddets nuvarande intressen som dessa anges i 13 §. Möjligen bör ett nytt, tredje syfte införas i 13 §, nämligen skydd av stränder, bebyggelse eller anläggningar mot verkan av klimatförändringar.

I och för sig borde 26 § ha placerats före 25 §, eftersom 25 § normalt aktualiseras först om dispens inte kan ges enligt 26 § och är av utpräglad undantagskaraktär. Men eftersom 25 och 26 §§ är tillämpliga även på dispenser från andra områdesbestämmelser torde en sådan omkastning vara svår att genomföra i detta sammanhang.

Små vatten

Utredaren föreslår ett generellt upphävande av strandskyddet för sjöar på mindre än 1 hektar och vattendrag smalare än 2 meter. Motiveringen är att sådana undantag redan finns i många län, att förslaget stärker strandskyddets legitimitet och att det förenklar tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Samtidigt medges i konsekvensbeskrivningen att små sjöar och särskilt små rinnande vatten har stor ekologisk betydelse, vilket var ett skäl till att bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet infördes som ett nytt syfte med strandskyddet år 1994.

Små vatten är förmodligen mindre värdefulla från friluftssynpunkt än från miljösynpunkt, men de är absolut inte oviktiga för friluftslivet. Små sjöar i närheten av och inom cykel-avstånd från tätorter, och med tät bussförbindelse, kan vara mycket betydelsefulla för bad, promenader, fågelskådning, barns skridskoåkning m.m. Små vattendrag har intresse för fiske, biologiska exkursioner m.m.

Vi är dock införstådda med att 100 meter strandskydd inte är en given lösning rörande små vatten. Men utredaren diskuterar inga alternativa lösningar, trots att detta var ett generellt krav i direktiven. Man kan t.ex. fråga sig, som tidigare föreslagits, om det skulle vara tillräckligt att inskränka strandskyddets bredd vid mindre vatten så att ingen byggnad kommer närmare än 30 meter från vattnet och så att det alltid finns fri passage längs vattnet. En sådan reform skulle visserligen kunna generera ett litet antal dispensärenden, men det kan betvivlas att den administrativa bördan av dessa kommer att vara större än det omfattande arbete som krävs för att bestämma om och i vilken utsträckning en enorm mängd små vatten, där ingen dispens någonsin kommer att aktualiseras om strandskyddet inskränks till 30 meter, är undantagna från strandskydd samt att hålla denna klassificering à jour både beslutsfälligt och på digitala och andra kartor. Utredaren har inte redovisat ens en översiktlig kostnadsjämförelse trots att ett totalt avskaffande av strandskyddet vid små vatten beräknas kosta 29 miljoner kronor i form av statsbidrag (s. 309 f.).

Till det föregående kan fogas att dispens för att uppföra ett hus inom 30 meter från ett mindre vatten i glesbygd, när området inte förklarats utgöra ett landsbygdsområde, i vissa fall skulle kunna meddelas enligt 25 §.

Fri passage

Enligt nuvarande 18 f §, som föreslås kvarstå med annan §-numrering som inte framgår av författningsförslagen, ska ett upphävande eller en dispens från strandskyddet inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. I ett dispens-beslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.



Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma
info@svensktfriluftsliv.se
svensktfriluftsliv.se

Utredaren hänvisar i samband med olika förslag om upphävande av strandskydd till att reglerna om fri passage för allmänheten och goda livsvillkor för djur- och växtlivet fortfarande ska gälla (s. 226). Det förklaras emellertid inte hur dessa regler ska förverkligas om strandskyddet upphävs helt, varvid ingen bebyggelse är planerad vid beslutet om upphävande och ingen tomtplats kan anges.

Frågan är om det inte borde införas en bestämmelse i 7 kap. miljöbalken om att fri passage gäller vid alla stränder inom 20 meter från strandlinjen utom om det finns ett bostadshus inom 30 meter från strandlinjen. En sådan regel skulle också råda bot på problemet att allmänheten ofta inte vet, om det råder fri passage till följd av ett dispensbeslut eller om bostadshuset har uppförts innan reglerna om fri passage tillkom. Även om det finns ett beslut om fri passage, kan man utgå från att de flesta fastighetsägare inte utmärker detta utan på olika sätt i stället försöker dölja det genom otillåtna anordningar som syftar till att avhålla allmänheten från att beträda området.

Det kunde också införas en förtydligande bestämmelse om att allmänheten alltid har rätt att uppehålla sig inom 20 meter från strandlinjen såvida det inte finns ett bostadshus inom 50 meter från denna med fri sikt mot strandlinjen. Alternativet är att klargöra att strandskyddet aldrig får upphävas helt utan alltid ska behållas till ett sådant avstånd från strandlinjen att en hemfridszon närmast strandlinjen aldrig kan uppstå.

Ulf Silvander

Torgny Håstad

Generalsekreterare

F.d. justitieråd