

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
Miljödepartementets diarienummer:
M2020/02032

Yttrande över remiss -Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78

Eskilstuna kommun är generellt positiva till strandskyddsutredningens slutbetänkande och delar uppfattningen att en differentiering av strandskyddet i enlighet med förslaget kommer öka förståelsen för strandskyddet i det enskilda fallet och bibehålla den höga acceptansen för strandskyddet, utan att väsentligt försvaga dess syfte.

Synpunkter på lagförslagen

7 kap Miljöbalken

13 §

Rådande praxis att anlagda vattendrag ska bedömas enskilt utifrån förutsättningarna (omkringliggande natur/mark, underhållsfrekvens, vattendragets ålder, vattenföring) för att bedöma om de omfattas av strandskydd, behöver förtydligas i lagen. Att som i förslaget specificera anlagda vatten efter 1975 som undantagna medför i Södermanlands län, där markavvattning är förbjudet, att huvuddelen av de anlagda vattendragen inte omfattas av utredningens föreslagna undantag, då de flesta anlagts långt innan 1975.

Mer lämpligt vore att i miljöbalken fastställa att alla, oavsett när, anlagda vatten saknar strandskydd, under förutsättning att det inte kan visas ha uppkommit sådana natur- eller friluftsvärden att det anlagda vattendraget ska ses som likvärdigt ett naturligt vattendrag. Det vore en mer ändamålsenlig slutsats av utredningens slutbetänkande. Viktigt är då att lagändringen får ett tydligt tillämpningsstöd och tillsynsvägledning från Naturvårdsverket.

Förslaget att generellt ta bort strandskyddet vid mindre sjöar (1 hektar) och vattendrag mindre än 2 meter breda är bra. Länsstyrelsen bör sedan i enskilda fall besluta om strandskydd förutsatt att området har betydelse för något av strandskyddets syften. Eskilstuna kommun vill poängtera att dessa beslut bör tas i enskilda fall och inte som generella beslut över ett större område, så att frågan prövas utifrån den aktuella platsens förutsättning. Kommunerna bör få möjlighet att ange vart strandskyddet behövs för att uppfylla dess syfte även då vattendraget är mindre än 2 m eller sjöar mindre än 1 ha. Kommunerna har ofta god lokalkännedom och tillgång till kartmaterial.

Att myndigheter ges mandat att göra nödvändiga föreskrifter kring vattendrag under 2 m bredd är bra. Detsamma borde göras gällande strandlinjens placering enligt 14 § i enlighet med vårt resonemang gällande fri passage, se bifogad bilaga. En nationell GIS karttjänst som visar på var strandskydd gäller är viktigt att prioritera, det kommer underlätta handläggning och tillsyn.

17a § och 18 §

Eskilstuna kommun välkomnar införandet av landsbygdsområden. LIS-områdena har som utredningen noterat inte fått avsedd effekt. Att Länsstyrelsen beslutar om upphävandet gör att risken för skillnader över kommungränser undviks. Att strandskyddet ska kunna anta olika skepnad på de platser där tillgången till friluftsområden som ligger nära vatten är större än vad den är i tätbebyggda delar av landet, såsom delar av Mälardalen, medför enligt vår bedömning inte en avgörande påverkan på strandskyddets syften.

18 a, c och f §§

Inga synpunkter

Lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Inga synpunkter

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Inga synpunkter

Förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd

Inga synpunkter

//Eskilstuna kommun

Till den det berör

Bedömningsgrund för avgörande av strandlinje vid kraftig strandvegetation

Stranden är övergången mellan vatten och land.

I det fall strandområdet på platsen där åtgärder, som är förbjudna inom strandskyddat område, ska genomföras består av omfattande vattenvegetation så behöver vi göra platsbesök för att avgöra var den faktiska övergången mellan vatten och land är, dvs stranden. Strandlinjen ska då inte anses vara utslutande bestämd av den topografiska kartan.

Vattenområdet ska anses fortsätta när det finns sammanhållet sjövattnet bland vegetationen ifrån öppet vatten eller om ett tjockt lager vassrötter och annan vegetation uppenbart ligger ovanpå vatten även utan synligt ytvatten. Strandlinjen går då där detta vattenområde upphör.

Miljö- och räddningstjänstnämnden i Eskilstuna kommer att utgå från denna bedömningsgrund vid avgörande av strandlinjens placering vid vegetationstäta stränder till dess att det finns praxis eller vägledning från tillsynsvägläggande myndigheter.

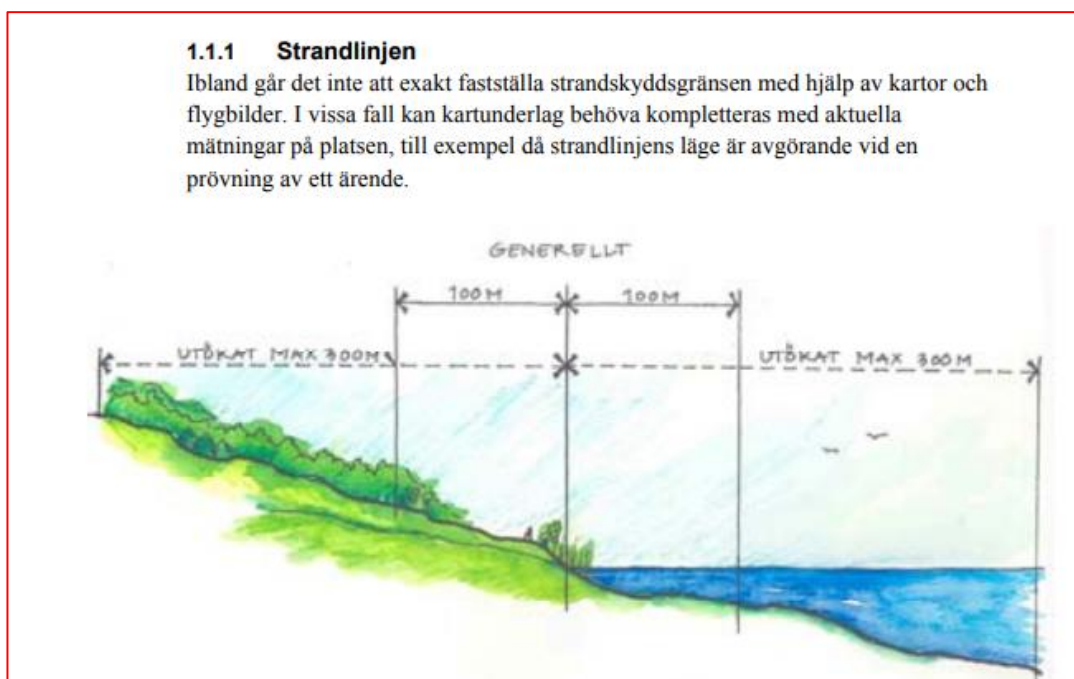


Bild 1: Från Naturvårdsverkets handbok 2009:4, utgåva 2012, version 2

Så här har vi bedömt

Inledning

Vi har i ärenden hamnat i en tolkningsfråga om var strandlinjen går. I frånvaro av vägledning från Länsstyrelsen och Naturvårdsverket angående bedömning av strandlinjer med oklar övergång mellan land och vatten så har miljökontoret i Eskilstuna nu tagit fram en skriftlig bedömningsgrund kring hur vi bedömer strandlinjer i myndighetsutövningen.

Den topografiska kartan

Lantmäteriet och Sjöfartsverket samverkar inom projektet Nationell strandlinje (NSL) för att bestämma och markera ut strandlinjen i topografiska kartan och i sjökort för de stora sjöarna och farleder. Strandlinjen dras då ofta i utkant av stora permanenta vassområden. Den dras ibland som så kallad ”diffus strandlinje” där det är sanddyner eller vegetation som skiftar kraftigt. Ur vårt perspektiv så överensstämmer det inte med den strand som avses i Miljöbalken. Om inte på grund av det stora djup (< 2,5 m) som vass växer på.

I dom F 3837-18 skriver Mark och miljödomstolen i domskålen att ”... projektet med nationell strandlinje och därvid specifikation av strandlinje tar inte sikte på miljöbalkens bestämmelser om strandskydd i förhållande till rättsligt läge för strandlinje ...”

Lantmäteriet har lämnat en beskrivning till oss av hur de gör för att kontrollera den flygbildsbaserade strandlinjen och ett av deras kriterier som ligger till grund för att justera strandlinjen är att det syns vatten i vegetationen på någon av flera flygbilder över området. Detta kan enligt vår bedömning i vissa fall medföra att områden som på plats bedöms ha vatten mellan tät vass kan komma att hamna innanför kartans strandlinje. Detta både innan och efter lantmäteriets extra kontroll av sådana bilder.

Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde

Även lagen om gräns mot allmänt vattenområde tar upp strandlinjen, i den första versionen används dock istället ”fastlandet”. Vår bedömning är att lagen, liksom NSL, utgår från ett annat perspektiv på strandlinjen än vad strandskyddet i miljöbalken gör. Regleringen av gränsen mellan allmänt och enskilt vatten har ekonomisk och juridisk betydelse för fiskerinäringen och anläggningar som vindkraftparker i vatten. Strandlinjens betydelse är då som mått.

I lagens 2 § används ”strandlinjen” som mått för var gränsen mellan vattenområdena går ute i vattnet, där används dock också 3 m djup som gräns mellan områdena ifall djupkurvan går utanför 300 m respektive 100 m från strandlinjen.

Proposition 2017/18:135 gjorde förändringar som förtydligar att lagen inte kopplar till den faktiska strandlinjen i de sjöar som berörs av allmänt vatten.

Regleringen innebär att den faktiska strandlinjen eller det faktiska vattendjupet saknar betydelse för både havet och sjöarna. Det är i stället de referensnivåer som anges i gränslagen som är avgörande för de beräkningar som bestämmer gränsens sträckning.

Bild 2: proposition 2017/18:135, sid 12, avsnitt 4.2.

Strandskydd med långsiktigt perspektiv

I propositionen 2008/09:119 framhåller regeringen strandens värde för natur och friluftsliv. Likaså beskrivs syftet att bevara strandens värden långsiktigt.

4.3 Varför behöver stränderna skyddas?

I propositionen Svenska miljömål 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 (prop. 2000/01:130 s. 117). De orörda stränderna är även lokalt och regionalt av stor betydelse, både i dag och i framtiden. Det är av största vikt att strandskyddet utformas på ett sätt som tillvaratar behoven i dag samtidigt som det tillgodoser en långsiktigt hållbar förvaltning av strandområdena i syfte att bevara dem för kommande generationer.

Strandområden ger goda möjligheter till rekreation och friluftsliv. Just mötet mellan land och vatten är en miljö som vi människor av olika skäl värderar mycket högt. Den öppna landskapsbilden, natur- och kulturmiljön samt möjligheten till aktiviteter bidrar till strändernas starka attrak-

30

tion. Att värna strandområden för allmänhetens tillträde till bad är ett viktigt skäl till att upprätthålla ett starkt strandskydd, inte minst för barn och ungdomar. Prop. 2008/09:119

Bild 3: Proposition 2008/09:119 sid 30-31

När vi ser på strandskydd så måste vi alltså se till det långsiktiga perspektivet. Där det är strandskydd är syftet att det ska vara skyddat med tanke på kommande generationer.

Strandens plats kan inte bestämmas utifrån en föränderlig vegetationskant, som vassområden är sett i ett generationsperspektiv.

Övergången mellan land och vatten ger utrymme för olika livsmiljöer och funktioner. Havsstrandängar har t.ex. stor betydelse som häcknings- och rastplatser för många fågelarter, med en vegetation av salttåliga arter som saknas i inlandet. Grunda bottnar har en hög biologisk produktion och fungerar bl.a. som yngelkammare för fisk. Den strandnära zonen är för många arter värdefull som skydd och för övervintring. Strandskyddet innebär att korridorer och kantzoner i landskapet kan bevaras, vilket underlättar spridning av djur och växter. Den artrika miljö som finns i strandområdena är med andra ord mycket värdefull i ett biologiskt perspektiv. Det bekräftas bl.a. av att omkring 1 050 av landets för närvarande 3 653 rödlistade arter är knutna till strand- eller vattenmiljöer (Art-databanken, rödlistan från maj 2005).

Bild 4: Proposition 2008/09:119 sid 31

Gällande juridisk praxis

Det har varit svårt att hitta ärenden som gäller dragning av strandlinjen utifrån det perspektiv vi belyser i denna bedömningsgrund. I den praxisbildande domen MÖD 2015:31 fastslås att strandlinjen i Lantmäteriets kartmaterial är tillräckligt noggrann. Ärendet gäller dock i huvudsak en otydlig utskrift av en GIS-karta och huruvida mätningen av 100 m ska ske horisontellt eller inte. Ärendet berör inte frågan om vassbälten och annan vegetation i strandområdet.

Kommer den planerade tillbyggnaden att ta i anspråk mark som omfattas av strandskydd?

Strandskyddsområdet omfattar enligt 7 kap. 14 § miljöbalken land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Av Naturvårdsverkets vägledning (Handbok 2009:4, utgåva 2, s. 9) framgår att det är fråga om ett horisontellt avstånd från strandlinjen. Normalt uppfyller en mätning från en markerad strandlinje på Lantmäteriets kartmaterial de krav på noggrannhet som behövs för att avgöra om en planerad byggnad ligger inom strandskyddsområde eller inte.

Av handlingarna framgår att det även finns en översiktlig mätning utförd av länsstyrelsen på plats. Såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen har funnit att större delen av den befintliga byggnaden ligger inom 100-metersgränsen. Det saknas skäl att ifrågasätta den bedömningen.

Bild 5: MÖD 2015:31, domskäl

Vid en tydlig strandlinje där vatten övergår i mark, där vattnet står mot en fast markkant eller en sandstrand, framstår det som klart ur alla perspektiv var strandlinjen går. Om strandlinjen istället består av ett omfattande vassbälte med annan tät vattenvegetation är dock frågan om var stranden går mer otydlig. Där ser vi det inte som förenligt med strandskyddets syfte att strandlinjen dras i yttre vegetationskant. Det finns ett syfte sett ur sjöfartens perspektiv men inte ur strandskyddets perspektiv.

Andra myndigheters beslut

Länsstyrelsen förefaller i sitt beslut den 30 januari 2012 om utvidgade strandskyddsområden vid Mälaren i Eskilstuna kommun (Dnr 511-2156-2011) ha utgått från antingen en egen bedömning som sammanfaller med fast mark eller en tidigare version av topografiska kartan. Det finns på en stor del av sträckningen i vegetationstäta områden (främst Sörfjärden) ett utrymme mellan strandskydd och utvidgat strandskydd där kombinationen av ett strandskydd bestämt enligt den topografiska kartans strandlinje och Länsstyrelsens beslut medför att ingen av dem gäller.

Detta framgår extra tydligt vid Koholmen i Sörfjärden. Bild 6 nedan visar grön skraffering där Länsstyrelsen beslut medför utvidgat strandskydd och blå skraffering visar det automatiska strandskyddslagret baserat på den topografiska kartans strandlinje. Detta medför ett område mellan strandskydd och utökat strandskydd som beroende på definitionsmodell inte omfattas av strandskydd.

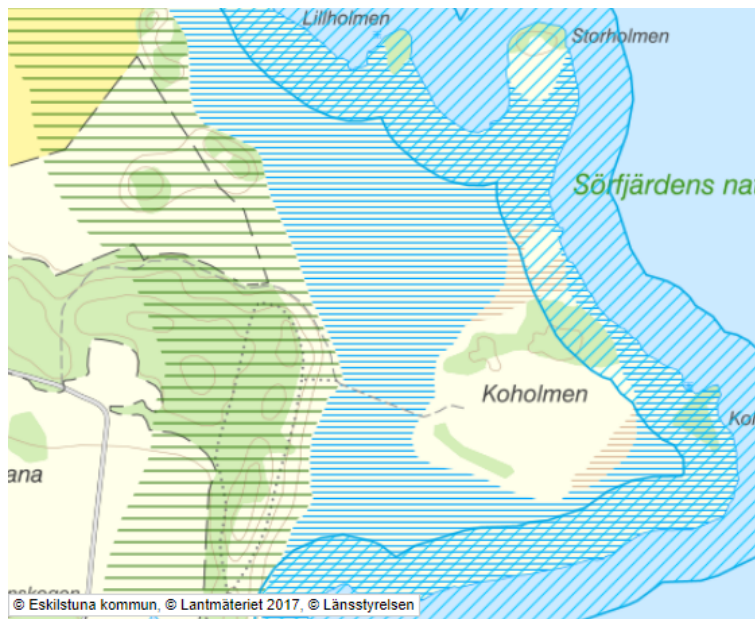


Bild 6: Avvikelse mellan Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd (grönt) och strandskydd baserat på strandlinjen i topografiska kartan (blått).

Miljöbalken 7 kap 14 § - strandlinje vid normalt medelvattenstånd

Det generella strandskyddet gäller 100 m från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. I de stora sjöarna finns ett officiellt normalt medelvattenstånd, detta är inte fallet i andra sjöar.

I praktiken har det normala medelvattenståndet mindre betydelse vid en bedömning av strandlinjen på plats i vegetationstäta områden. Detta på grund av att strandlinjens placering inte blir mer exakt än vattenlinjens förflyttning mellan låg och högvatten, det blir en fråga om någon/några meter. Hjälmarén kan tas som exempel då den anses ha varierande vattennivå. Där skiljer det 30 cm mellan låg- och medelvattenstånd, det vill säga att där det vid stranden är 30 cm djupt blir det 0 cm vid lågvatten och tvärtom.

Vid bedömning på plats behöver vi dock säkerställa att bedömningen inte sker vid extrema vattennivåer. Detta kan enklast säkras genom besök vid olika säsonger och underlag från exempelvis SMHIs vattenwebb.

Konsekvensen av en strandlinje bestämd av karta

Normalt sett har det mindre betydelse var strandlinjen går. Det är ovanligt med byggnation eller åtgärder på platser där det är omfattande vegetationsövergång till öppet vatten.

Det finns dock sjöar som till stor del är vasstäckta. I detta fall skulle stora delar av strandskyddet på fast mark runt sjön komma att försvinna om strandlinjen uteslutande bestämdes utifrån kartan, se bild 9.

Lokala åtgärder skapar och tar bort strandskydd i kartan

Även i delar av de stora sjöarna blir strandskyddets utbredning varierande beroende på lokala muddringar eller vassröjningar. Där strandlinjen i kartan dragits efter åtgärder som kräver kontinuerligt underhåll (se exempel bild 7 och 8).

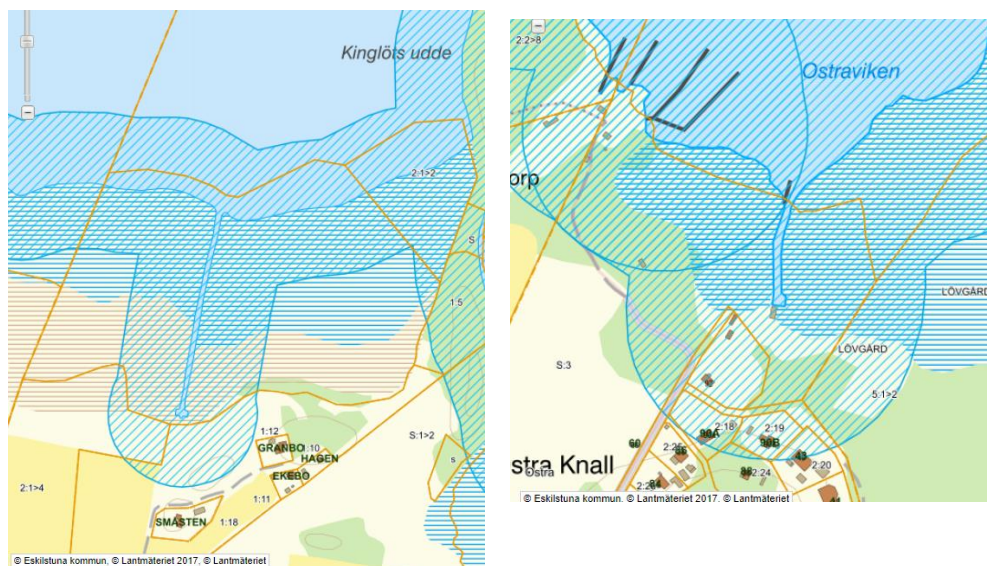


Bild 7-8: Topografiska kartan med strandlinje (blå) och automatiskt strandskyddslager (blå skrafferat).

Påverkan på skyddet för övergången mellan land och vatten

Övergången mellan land och vatten är viktig (se bild 9) och den påverkas av hur strandlinjen definieras.

Vissa naturtyper har särskilt höga värden för strandskyddets syften på grund av att de är ovanliga eller har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Några exempel på områden som hyser sådana naturtyper är öar, uddar och näs som till huvuddelen är obebyggda, naturliga och oreglerade hela vattendrag, klarvattensjöar med kransalger, sandstränder, ravinskogar, sumpskogar och grunda bottnar med tångbälten.

Bild 9: Proposition 2008/09:119, sid 31

Vid vidsträckta vass och vegetationsskikt så blir själva övergången mellan land och vatten otydlig. I vissa fall blir resultatet att det som är fast mark bredvid en sjö inte får något strandskydd alls eftersom det finns ett 100 m brett vegetationsområde ut i vattnet (se exempel bild 10).

Värdet och förutsättningen för allmänheten att få tillgång till det egentliga strandområdet skulle på en sådan plats helt kunna utsläckas av en tomt och byggnation utan behov av dispens.



Bild 10: Det blåskrafferade strandskyddslagret 100 m från kartans strandlinje når inte upp på fast mark.

Förbjudna åtgärder kan göras i strandkant utan dispens

Om strandskyddet ska definieras av topografiska kartans strandlinje kan vattenåtgärder i vissa fall genomföras i vegetationsstäta områden mer än 100 meter från kartans strandlinje. Efter hand kommer strandlinjen sannolikt att justeras så som det gjorts tidigare (se bild 7 och 8) men innan det skett så kan strandanknutna åtgärder som båtplatser, sandstränder eller bryggor anläggas utan dispens, om strandskyddet ska definieras av topografiska kartans strandlinje.

Ett konkret exempel på hur bedömning utifrån den topografiska kartans strandlinje skulle kunna påverka strandskyddets syfte syns på bild 11 nedan. Där syns en åtgärd, vegetationsborttagning och båtplats med båthus som hade varit genomförbart utan dispens med en tolkning av strandlinjen utifrån den topografiska kartans strandlinje. I detta specifika fall genomfördes åtgärderna innan det generella strandskyddet infördes. Det kan också noteras att strandlinjen i detta fall till skillnad från exemplen i bild 7 och 8 ovan inte har anpassats till vegetationskanten.

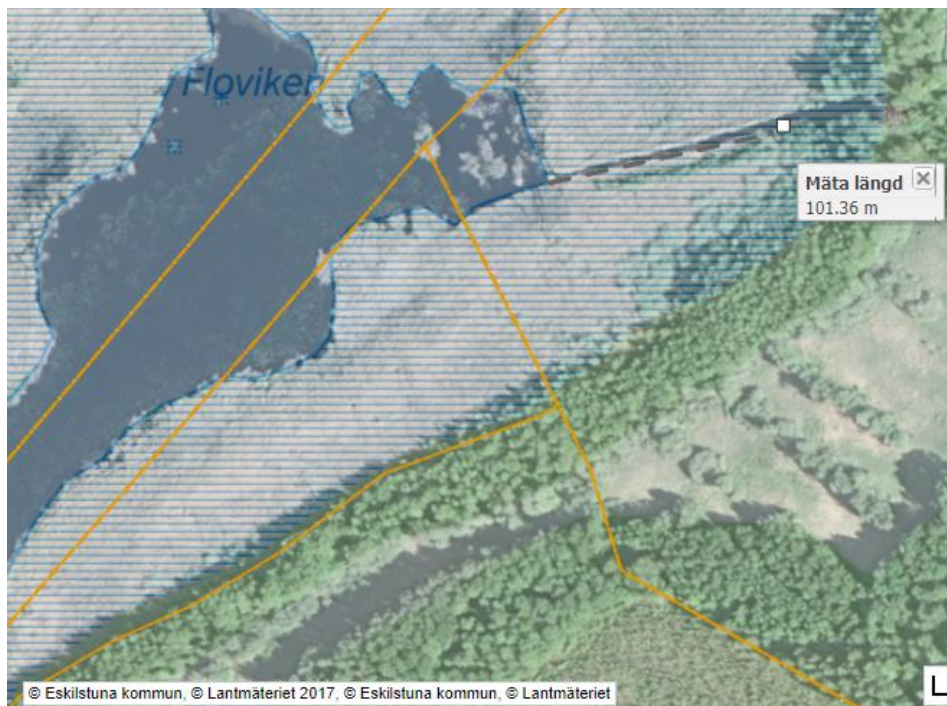


Bild 11: Ortofoto från 2012 med genomlysning av den topografiska kartan där blå strandlinje syns i vegetationskant.

Dokumenthistorik

2020-09-29: Dokumentet skapas

2020-10-13: Uppdatering med avsnitt om Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd

2020-11-04: Uppdatering med dom F 3837-18.