

Remissvar på utredningen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) från IALE - svenska landskapsekologiska föreningen

Diarienummer M2020/02032

Sammanfattning

IALE har erbjudits att lämna svar på ovan rubricerade utredningsförslag om ett förändrat strandskydd. Vi ställer oss starkt kritiska till huvuddelen av utredningens förslag. Vi anser att det generella strandskyddet är av stor betydelse både för friluftslivet och den biologiska mångfalden.

Vi tar avstånd från förslaget att upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag då det kan få mycket negativa effekter för friluftslivet och växt- och djurlivet. Även små sjöar och vattendrag kan hysa höga naturvärden och ha stor betydelse som spridningsvägar för olika organismer i landskapet. De kan även vara av stor betydelse för möjligheterna att idka friluftsliv, särskilt i områden med begränsad tillgång på mark som är allemansrättsligt tillgänglig.

Att upphäva strandskyddet i vissa delar av glesbygdskommuner kan innebära en väsentlig försämring för både friluftsliv och växt- och djurliv. Kriterierna för att inrätta landsbygdsområden anser vi är otydliga och kan leda till alltför stor godtycklighet i tillämpningen.

Vi delar uppfattningen att strandskyddet behöver stärkas i områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringsstryck. Vi anser dock att utredningens förslag i detta avseende är vaga och behöver konkretiseras.

I direktiven till utredningen sägs att förändringar i strandskyddslagstiftningen inte får innebära att strandskyddets syften äventyras. Vår bedömning är dock att risken att så blir fallet är uppenbar om utredningens förslag genomförs fullt ut. Vi efterlyser också en närmare analys av förslagets inverkan på några av de svenska miljömålen.

Bakgrund

I Sverige har strandskydd med inskränkningar i rätten att bygga i strandområden funnits sedan början av 1950-talet. Då var syftet att garantera allmänhetens tillgång till stränder för bad och friluftsliv. Ett generellt strandskydd omfattande både havsstränder, insjöstränder och vattendrag infördes i dåvarande naturvårdslagen 1973. 1994 kompletterades strandskyddets syfte med att även bevara värdefulla livsmiljöer för växt- och djurlivet.

Strandskyddet har hela tiden varit omdiskuterat. Vissa debattörer har hävdats att detta har inneburit en hämsko på kommunernas möjlighet till utveckling. En statlig utredning ledde 2009 fram till förändringar i miljöbalken med en viss differentiering av strandskyddet. Kommunerna gavs möjlighet att inrätta LIS-områden där det skulle bli lättare att medge dispens. Samtidigt förtydligades i lagtexten vad som kan räknas som särskilda skäl för dispens.

Den nu aktuella utredningen har tillkommit som en del av det s k januariavtalet. Syftet har varit att göra strandskyddet mer differentierat och att öka det lokala inflytandet. Det ska bli lättare att bygga bostäder eller anläggningar i landsbygdsområden med god tillgång på obebyggd mark och lågt exploateringsstryck. Förändringar i strandskyddet får dock inte innebära att strandskyddets syften, att garantera allmänhetens tillgång på stränder för bad och friluftsliv samt att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet äventyras.

Detaljerade kommentarer till valda delar av utredningens förslag

6:1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Svenska IALE motsätter sig att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Det finns vetenskapliga undersökningar som visar på det stora värde som små sjöar och vattendrag kan ha för den biologiska mångfalden och friluftslivet. Vattendragen har stor betydelse för den gröna infrastrukturen i landskapet då de fungerar som spridningsvägar för olika organismer. I landskap med begränsad tillgång på allemansrättslig tillgänglig mark, som är fallet främst i delar av södra Sverige, kan områden kring vattendragen underlätta framkomligheten i landskapet. Det kan dessutom uppstå definitionssvårigheter eftersom ett vattendrags bredd kan variera avsevärt beroende på årstid och vattenföring.

I utredningen föreslås att länsstyrelsen ska kunna besluta att strandskydd ändå ska gälla vid små sjöar och vattendrag om dessa har särskild betydelse för strandskyddets syften. Vi anser att utredaren här gör en u-sväng vad gäller bevisbördan kring om ett strandområde är skyddsvärt eller inte, och att detta är oförenligt med principen att verksamhetsutövaren ska ta fram den kunskap som krävs (2 kap MB). Utgångspunkten bör vara som idag, att små sjöar och vattendrag har betydelse för strandskyddets syfte och att det motsatta ska utredas och om möjligt konstateras i enskilda fall. Därtill är kunskapsunderlaget i dagsläget kring små sjöar och vattendrag bristfälligt. Ett bra beslutsunderlag förutsätter ett omfattande inventeringsarbete.

Vi anser att man möjligen kan överväga att minska strandskyddszonens omfattning vid små sjöar och vattendrag, t ex en minskning från 100 meter till 30 meter. I många fall är dagens 100 meter en väl tilltagen skyddszon, men även storleken på skyddszonerna behöver avgöras från fall till fall.

6:2 Strandskydd vid anlagda vatten

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid anlagda dammar och våtmarker om dessa tillkommit efter 1975. Vi är kritiska även till detta förslag. Anlagda våtmarker kan ha stort värde för den biologiska mångfalden vilket motiverar ett bibehållande av strandskyddet. Men även i dessa fall skulle man kunna överväga en minskning av strandskyddszonens omfattning.

I utredningen sägs att strandskyddet kan ha en hämmande effekt på planerna att anlägga våtmarker. Vi anser att undantag från strandskydd bör kunna medges i de fall syftet med våtmarkerna enbart är att främja närsaltretention.

6:3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning

Vi ställer oss positiva till utredningens förslag. Det är angeläget att klarlägga för alla var strandskydd gäller. Aktualisering och digitalisering av kartmaterial kan bidra till ökad transparens och rättssäkerhet i tillämpning av strandskyddet.

7:4 Kriterier för landsbygdsområden

Kommunerna föreslås kunna ansöka hos länsstyrelserna att det generella strandskyddet helt ska kunna upphävas i delar av kommunen där det är god tillgång på obebyggd mark och exploateringsstrycket är lågt. Liksom tidigare ska kommunerna kunna peka ut områden för landsbygdsutveckling i sina översiktsplaner.

Svenska IALE är kritiska till att länsstyrelserna ska kunna upphäva strandskyddet i större områden. Det riskerar att leda till en fragmentering av obebyggda strandmiljöer. Ur ett landskapsekologiskt perspektiv är det generella strandskyddet värdefullt med sammanhängande oexploaterade strandmiljöer som fungerar som spridningsvägar för ett stort antal organismer. Vi anser vidare att kriterierna för landsbygdsområden är alltför vaga i utredningens förslag. Inrättande av ett landsbygdsområde bör utgå från tillgången på obebyggda stränder snarare än tillgången på obebyggd mark.

Vi är kritiska till att kust- och skärgårdsområden inte längre ska undantas från att utpekas som landsbygdsområde. I stora delar av Sverige är kust- och skärgårdsområdena redan idag hårt exploaterade samtidigt som dessa miljöer är av stort värde både för friluftsliv och biologisk mångfald. För den biologiska mångfalden är t ex grunda vikar av stor betydelse.

7:5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Vi anser att de föreslagna nya kriterierna är alltför vaga och riskerar att bli godtyckligt tillämpade. Det bör vara fullt tillräckligt med de särskilda skäl för dispens som redan finns i dagens lagstiftning.

7:6 Stärkt skydd i vissa områden

Vi delar utredningens bedömning att det finns behov av ett stärkt strandskydd i områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringsstryck. Vi anser dock att utredningens förslag är alltför diffusa och lämnar fältet fritt för godtyckliga bedömningar. Här finns ett behov av mer djupgående analyser som kan leda fram till klarare riktlinjer för i vilka områden dispenser bör undvikas.

7:7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Vi ställer oss positiva till att det blir lättare att vidta åtgärder för att skydda mot översvämningar.

Slutbedömning

Om utredningens förslag genomförs är det vår bedömning att strandskyddets syften, att säkra allmänhetens tillgång till stränder för bad och friluftsliv samt att trygga goda livsvillkor för växt- och djurlivet kan komma att äventyras i stora delar av landet. Utredningen borde ha strävat efter en bättre balans mellan lättnader i strandskyddet och starkare skydd där behov föreligger. Nu har tyngdpunkten kommit att läggas i alltför hög grad vid en nedmontering av strandskyddet.

Vi efterlyser också en närmare analys av förslagets inverkan på de nationella miljömålen. Vår bedömning är att förslagen kommer att medföra en negativ inverkan främst på målen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård men även på målet Ett rikt växt- och djurliv.

Kontaktperson för Svenska IALE i denna fråga är Bo Eknert, ordförande (bo.eknert@natgeo.su.se).