

Rättsavdelningen
Eva Åkerlund
08-700 06 79
eva.akerlund@kammarkollegiet.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78), dnr M2020/02032

Kammarkollegiet får med anledning av det remitterade betänkandet framföra följande.

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska kunna upphäva tidigare beslut om undantag från strandskyddet om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Kammarkollegiet avstyrker övriga förslag i betänkandet.

Generella synpunkter

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen föreslå bestämmelser som gör det enklare att bygga i strandnära lägen i landsbygdsområden. Samtidigt ska ett starkt, och om behov finns förstärkt, strandskydd finnas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i områden som redan är starkt exploaterade.

Kammarkollegiet anser att den balans mellan de olika angivna intressena som föreskrivs i utredningsdirektiven inte har uppfyllts. Förslaget innebär en nedmontering av strandskyddet samtidigt som det saknas förslag på hur de kvarvarande obebyggda stränderna i regioner där exploateringstrycket är högt ska kunna skyddas i högre utsträckning än idag.

Upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag

Kammarkollegiet avstyrker förslaget om att ta bort strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Utredningen har inte visat varför det skulle vara i linje med strandskyddets syften att generellt undanta små sjöar och vattendrag från strandskydd. Storleken på sjöar och vattendrag är inte av avgörande betydelse för värdet för växt- och djurliv eller friluftsliv.



Strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten är i hög grad relevant även för mindre sjöar och vattendrag. Riksdagens miljökvalitetsmål "Levande sjöar och vattendrag" gör inte heller någon kvalitetsmässig rangordning mellan stora och små sjöar och vattendrag. Av betänkandet framgår inte vilka de ekologiska/biologiska skälen är för att generellt ta bort strandskyddet vid sjöar som är mindre än en hektar respektive vattendrag som är smalare än 2 meter. I betänkandet finns inget underlag som visar att livsvillkoren för djur- och växtlivet inte skulle äventyras med ett generellt undantag från strandskyddet.

Inte heller är det utrett om strandskyddets andra syfte, att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, äventyras av föreslagna generella undantag för mindre sjöar och vattendrag. Frågan om allemansrättslig tillgänglighet är särskilt relevant i de fall det handlar om små sjöar och vattendrag i större städers närområden. Kollegiet uppfattar att det generella undantaget kommer att innebära att det blir lättare att bygga i strandnära lägen även nära större städer. Därmed kommer tillgängligheten till vatten att minska ytterligare i dessa områden.

Det saknas uppgifter i betänkandet om vilka konsekvenser förslagen skulle leda till när gäller uppfyllandet av kraven i ramvattendirektivet och gällande miljökvalitetsnormer. Bebyggelse eller annan åtgärd får inte försämra eller äventyra möjligheten att nå den status vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Anlagda vatten

Kammarkollegiet avstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid vatten som anlagts efter 1975. Det saknas närmare beskrivning av omfattningen av det föreslagna undantaget och vad som ska anses inbegripas i begreppet anlagda vatten. Utredningen har inte heller kunnat visa något behov av att särbehandla anlagda vatten som tillkommit efter 1975.

Utredningens förslag riskerar att leda till svåra gränsdragningsfrågor. Såväl vattendrag som sjöar kan vara påverkade av mänsklig aktivitet. Det kan då vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett anlagt vatten och ett naturligt vatten, eller en kombination av båda. Natur- och friluftsvärden kan vara minst lika stora vid restaurerade akvatiska miljöer som vid naturliga.

Föreslagna landsbygdsområden

Kammarkollegiet avstyrker förslaget om att införa landsbygdsområden med stöd av angivna kriterier. Utifrån att inga begränsningar om landsbygdsområdenas antal eller geografiska utbredning anges kan mycket stora områden på detta sätt undantas från strandskydd. Dessutom öppnas möjligheten för utpekande av landsbygdsområden i kust- och skärgårdsområden. Detta till skillnad från de

nuvarande LIS-områdena där det i bestämmelserna uttryckligen anges att vissa kust- och skärgårdsområden inte omfattas.

Småskaliga åtgärder, som byggande inom strandzonen, kan över tid orsaka stora förändringar av livsmiljöer både i vatten och på land.

Klimatanpassningsåtgärder

Kammarkollegiet anser att strandskyddet i sig kan ses som en klimatanpassningsåtgärd genom att det, rätt tillämpat, styr bort bebyggelse från olämpliga områden som områden med stigande havsnivåer, ras- och skredkänsliga områden, etc. Kollegiet anser därför att det inte finns anledning att införa ett nytt särskilt skäl för dispens för att genomföra klimatanpassningsåtgärder.

”Positiva samhällsekonomiska konsekvenser”

Enligt utredningen medför förslagen positiva samhällsekonomiska konsekvenser som i huvudsak kommer att tillfalla mindre företag och enskilda på landsbygden. Utredningen drar slutsatsen att möjligheten att bygga nära vatten sannolikt förbättrar de finansiella förutsättningarna att bygga på landsbygd och att närhet till vatten och strand ökar marknadsvärdet m.m. för de som bygger.

Här vill Kammarkollegiet erinra om kommunallagens likställighetsprincip. För det fall strandskyddet har upphävts eller om kommunen beviljar strandskyddsdispens för uppförande av byggnader och andra anläggningar nära vattnet, oavsett om det avser permanent- eller fritidsbostäder eller annat, kommer marknadsvärdet troligen att öka avseende just denna fastighet. Däremot riskerar marknadsvärdet för den som bor något längre från vattnet att minska, särskilt om tidigare sjöutsikt förvandlas till endast en liten glimt av vattnet och tidigare möjlighet att röra sig fritt vid vattnet inskränks. Att tillåta en eller flera fastighetsägare att bygga i strandnära läge riskerar således att påverka andra negativt.

Möjligheten att återinföra strandskydd

Att generellt ta bort strandskyddet kan innebära risk för förlust av områden som är värdefulla för strandskyddets syften. Kammarkollegiet instämmer därför i slutsatsen att det måste finnas en möjlighet för länsstyrelsen att i sådana fall upphäva tidigare beslut om undantag från strandskyddet.

Vid bedömningen av om ett område har särskild betydelse för strandskyddets syften anser kollegiet att det finns skäl att beakta högexploaterade områden där tillgången på obebyggda stränder är liten. Även de hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken som relaterar till natur- och friluftsliv samt annat underlag som

Ramsarområden, biflöden till Natura 2000-områden m.m. bör ligga till grund för bedömningen.

Behovet av att stärka strandskyddet

Trots att det under lång tid har angetts att strandskyddsdispenser ska användas restriktivt har detta inte lett till någon restriktiv tillämpning. Enligt Havs- och vattenmyndighetens kartering av fysisk påverkan i svenska kustvatten ökar exploateringen av grunda kustnära miljöer i omfattning trots nuvarande strandskyddslagstiftning. Mot denna bakgrund och eftersom strandskyddet är långsiktigt anser Kammarkollegiet att det, i stället för att införa lättnader, finns behov av förstärkningar av strandskyddet.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Elisabeth Hammar i närvaro av advokatfiskalen Eva Åkerlund, föredragande.

Elisabeth Hammar

Eva Åkerlund