



Er ref/dnr: M2020/02032

Vårt dnr: 346

Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten

Stockholm den 28 april 2021

## **Naturskyddsföreningens remissvar på betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)**

### **Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter**

- Utredningens förslag innebär att det kommer att vara mycket svårare att leva upp till Sveriges miljö- och friluftsmål. Ökat byggande och exploatering av stränderna kan allvarligt försämra Sveriges förmåga att stå emot klimatförändringar.
- Naturskyddsföreningen är kritisk till förslaget om att upphäva det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Bara i denna del skulle ett naturskydd som omfattar 5–10 procent av Sveriges yta tas bort omedelbart och till största delen irreversibelt.
- Naturskyddsföreningen är kritisk till utredningens förslag på hur det ska bli lättare att få bygga strandnära i s.k. "landsbygdsområden". Den sammanlagda effekten av förslagen innebär en kraftig försvagning av skyddet för växter, djur och den allemansrättsliga tillgången till stränder i Sverige.
- Naturskyddsföreningen anser att kriterierna för hur landsbygdsområden ska pekas ut är otydliga och öppnar för godtycke.
- Naturskyddsföreningen anser att förslagen på nya särskilda skäl som ska gälla inom landsbygdsområden som kommunen pekat ut i översiktsplanen är allt för tillåtande.
- Naturskyddsföreningen är kritisk till att landsbygdsområdena ska kunna omfatta kust- och skärgårdsområden och stränderna vid de stora sjöarna.
- Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag på hur strandskyddet kan stärkas i högt exploaterade områden och värdefulla bottnar är otillräckligt och måste stärkas upp avsevärt med skarpa formuleringar i författningskommentaren för att bli verkningsfull.

- Förslagen baseras på ett anmärkningsvärt svagt kunskapsunderlag. De förväntade effekterna på naturen och allmänhetens tillgång till stränder om förslagen blir verklighet är otillräckligt utredda.
- Sammanfattningsvis innebär utredningens samlade förslag en oacceptabel försvagning av det generella strandskyddet i Sverige. Naturskyddsföreningen anser att det är anmärkningsvärt att utredningen föreslår att tiotusentals kvadratkilometer skyddade områden ska förlora sitt skydd i en tid då vi snarare borde skydda mer natur för att rädda den biologiska mångfalden.

### **Inledning**

Strandskyddet är en grundläggande del av allemansrätten och svensk naturvård. När strandskyddet ursprungligen infördes i början av 1950-talet var det uttryckliga syftet att skydda stränderna från exploatering och säkra allmänhetens tillgång till stränder för bad och friluftsliv. Exploateringen av stränderna fortsatte emellertid trots strandskyddslagstiftningen. För att motverka detta infördes det generella strandskyddet 1974. Den borgerliga regeringen med Olof Johansson som miljöminister utökade strandskyddets syfte 1994 till att även omfatta skydd av växt- och djurliv.

Naturskyddsföreningen har engagerat sig i strandskyddsfrågan åtminstone sedan 1930-talet då skyddet av stränderna började diskuteras på allvar i Sverige. Föreningen har i nästan 100 år kämpat för ett starkt strandskydd och mot vidlyftiga dispenser och exploatering av våra strandmiljöer. Naturskyddsföreningen var den enda miljöorganisationen i strandskyddsutredningens expertgrupp. Föreningen har inte fått gehör för sina synpunkter och står inte bakom de bärande förslagen i utredningen vilket också framgår av föreningens särskilda yttrande.

### **Allmänna synpunkter**

Naturskyddsföreningen är kritisk till strandskyddsutredningens förslag som kraftigt försvagar skyddet av stränder i Sverige. Av utredningsdirektivet framgår att strandskyddets syften inte ska ändras. Utredningens förslag innebär emellertid en kraftig försämring av skyddet av växt- och djurliv och av skyddet för den allemansrättsliga tillgången till stränder. Den sammantagna effekten av utredningens förslag på hur strandskyddet ska kunna upphävas i stora s.k. landsbygdsområden – där även hittills skyddade kust- och skärgårdsområden ska kunna inkluderas – i kombination med ett upphävande av strandskyddet vid Sveriges samtliga små sjöar och vattendrag innebär en kraftig försvagning av det generella strandskyddet. Sammantaget skulle det bli den största nedmonteringen av svenskt naturskydd i modern tid.

Naturskyddsföreningen är kritisk till att de ekologiska och biologiska konsekvenserna av utredningens förslag är så bristfälligt utredda. Det är anmärkningsvärt att utredningen presenterar långtgående förslag på försvagat strandskydd utan att egentligen beakta eller diskutera konsekvenserna av dessa. Dessutom saknas verkningsfulla förslag på hur strandskyddet kan stärkas i högt exploaterade områden, något som uttryckligen efterfrågades i utredningsdirektivet.

## **Naturskyddsföreningens synpunkter på förslag till förändringar i 7 kap MB**

### **13 § Små sjöar och vattendrag**

Naturskyddsföreningen avstyrker helt utredningens förslag om att upphäva det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Stora naturvärden är knutna till små sjöar och vattendrag, både som livsmiljöer och som strukturer i landskapet. Ett upphävande av strandskyddet vid våra småvatten skulle leda till ökande svårigheter att nå ett antal miljömål – bland annat miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*.

Naturskyddsföreningen anser att ett upphävande av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag riskerar leda till att mycket stora arealer värdefulla naturmiljöer kommer att exploateras och att den biologiska mångfalden vid bäckar och småvatten på sikt minskar avsevärt i landet. Föreningen vill i detta sammanhang understryka att storleken definitivt inte är en avgörande faktor då det gäller biodiversitet i och vid sjöar, vattendrag och våtmarker. Det är väl känt att små vattenförekomster kan hysa höga naturvärden och ha mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden. Till exempel är naturliga kantzoner längs sjöar och vattendrag – oavsett storlek – ofta mer artrika än det omkringliggande landskapet (se till exempel WWF 2007, Eide 2014). Små sjöar och vattendrag är mycket viktiga för att upprätthålla den biologiska mångfalden och för att det ska vara möjligt att uppnå flera av våra miljömål (Bjelke & Sundberg 2014, Havs- och vattenmyndigheten 2019a).

Naturvårdsverket fick 2014 i uppdrag av regeringen att analysera konsekvenserna av att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Naturvårdsverkets analys redovisades i rapporten *Redovisning av regeringsuppdrag, Strandskydd vid små sjöar och vattendrag* (Naturvårdsverket 2014). Där konstateras att ett generellt upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle innebära en rad negativa konsekvenser för växt- djur- och friluftsliv. Bland annat framhåller Naturvårdsverket att effekterna på biologisk mångfald kan bli betydande, speciellt i södra Sverige där färre naturligt strömmande, mindre vattendrag finns kvar och exploateringsstrycket är stort. I rapporten konstateras att viktiga

livsmiljöer för många arter – bland annat för skyddade och betydelsefulla arter som flodpärlmussla, stensimpa och öring – riskerar att försämrans om det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag försvinner. I förlängningen kan upphävt strandskydd även leda till negativa konsekvenser i större sjöar och vattendrag som ligger nedströms de små vattenförekomsterna bland annat genom att kväveomsättningen störs (Naturvårdsverket 2014).

Naturskyddsföreningen instämmer helt i Naturvårdsverkets analys av de negativa konsekvenser som ett generellt upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle medföra. Föreningen finner det anmärkningsvärt att utredningen inte tagit större hänsyn till slutsatserna som dras i Naturvårdsverkets rapport och att man refererar mycket sparsamt till denna trots att den utgör en kvalificerad analys av vad ett upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag kan förväntas leda till. Det finns hundratusentals sjöar i Sverige som är mindre än en hektar och över en miljon kilometer vattendrag som är smalare än två meter vilket innebär att mindre sjöar och vattendrag står för en mycket stor andel av sötvattenstränderna i landet. Att upphäva det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle alltså – lågt räknat och med hänsyn tagen till att vissa län redan tillämpar undantag – innebära att tiotusentals kvadratkilometer skyddad natur förlorade sitt skydd. Det är förvånande att utredningen föreslår så omfattande nedskärningar i naturskyddet i en tid då såväl svenska myndigheter som EU och FN framhåller att större land- och vattenområden behöver skydd för att den biologiska mångfalden ska kunna räddas och miljömålen uppnås (SCB 2019, FN 2019).

### **17 a § Landsbygdsområden**

Naturskyddsföreningen är kritisk till utredningens förslag om inrättande av s.k. landsbygdsområden. För det första anser Naturskyddsföreningen att utredningens förslag på kriterier för vad som ska anses utgöra ett landsbygdsområde är otydliga. Utredningen hävdar till exempel, utan att närmare motivera varför, att vad som är god tillgång till obebyggd mark ska bedömas från fall till fall. Då det gäller efterfrågan på mark för bebyggelse och vad som ska bedömas vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften, är man lika otydlig. Naturskyddsföreningen anser att om landsbygdsområden ska pekas ut med hjälp av kriterier så som utredningen föreslår ska det vara tydliga, kvantitativa kriterier som utgör grund för dessa utpekanden så långt det är möjligt. Vad som kan betraktas som god tillgång till obebyggd mark kan till exempel avgöras i enlighet med förslaget i regeringens skrivelse Ds 2005:23 där mätmetoder för bebyggelsepåverkan på stränder presenterades. Då det gäller kravet på liten efterfrågan på mark för bebyggelse anser föreningen att någon typ av förvaltningsindex ska tillämpas för att avgöra om efterfrågan på mark är liten eller stor. Förslagsvis kan områden som betecknas som ”svala” (områden med

låg exploateringsstryck och negativ befolkningsutveckling) i Riksantikvarieämbetets förvaltningsindex anses vara områden med lågt exploateringsstryck och alltså kunna utgöra landsbygdsområden om övriga kriterier för detta är uppfyllda, medan ”neutrala” och ”heta” områden inte ska kunna vara landsbygdsområden (se Waldén Selin et al 2011). Föreningen anser också att *någon* form av yttre arealbegränsningar måste läggas till – åtminstone att det måste röra sig om en begränsad del av kommunen och att upphävanden inte ska kunna ske inom de områden som idag anges i miljöbalken 7 kap. 18 e § punkt 3 och 4.

För det andra är Naturskyddsföreningen kritisk till själva benämningen ”landsbygdsområde” eftersom det är ett otydligt begrepp som lätt kan missförstås. Det finns en rad olika definitioner av glesbygd och landsbygd i Sverige. Vad som betecknas som landsbygd påverkas av vad som studeras och på vilken nivå (Glesbygdsverket 2008). Otydligheten accentueras av att utredningen använder samma benämning för två helt olika typer av områden - det kan antingen handla om områden där strandskyddet upphävs av länsstyrelsen eller beteckna områden som kommunen på egen hand pekat ut i den kommunala översiktsplanen och där det är lättare att få dispens från strandskyddsreglerna.

För det tredje är Naturskyddsföreningen kritisk till att utredningens lanserar två typer av landsbygdsområden där strandskyddet kan upphävas eller försvagas. Den föreslagna modellen med olika typer av landsbygdsområden leder sammantaget till mycket omfattande möjligheter att exploatera tidigare skyddade strandområden vilket i sin tur riskerar att allvarligt försämra skyddet för djur, natur och den allemansrättsliga tillgången till stränder. Mer om det nedan.

Naturskyddsföreningen skulle istället för de nya ”landsbygdsområdena” föredra att dagens LIS-system - som innebär ett generellt strandskydd där det går att få dispens genom att tillämpa särskilda skäl - fanns kvar i en mer eller mindre modifierad form.

### **18 § Upphävande av strandskyddet inom landsbygdsområden**

Naturskyddsföreningen avstyrker utredningens förslag om att Länsstyrelsen helt eller delvis ska kunna upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden efter ansökan från kommunen. Föreningen vill i detta sammanhang betona att det kommer att krävas mycket omfattande inventeringar av tilltänkta landsbygdsområden om upphävandebeslut ska kunna ske utan negativa effekter på strandskyddets syften så som hävdas i utredningen. De nödvändiga inventeringarna inför upphävandet av strandskyddet inom utpekade landsbygdsområden torde bli avsevärt mer tidskrävande och kostsamma än de utredningar som idag sker inför utpekande

av LIS-områden (och som utredningen påpekar ibland försvåras på grund av bristfälliga utredningar).

Naturskyddsföreningen är även kritisk till att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet fläckvis inom landsbygdsområden. Det generella strandskyddet är särskilt viktigt just på grund av det bidrar till att bevara sammanhängande skyddade områden som ökar konnektiviteten och fungerar som spridningskorridorer i landskapet. Naturvårdsverket påpekar i sin rapport *Mål i sikte - Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering* att strandskyddet är viktigt för att undvika små naggande aktiviteter som tillsammans kan ha stor negativ effekt på de kustnära miljöerna (Naturvårdsverket 2015). Upphävandet av strandskyddet inom landsbygdsområden riskerar dessutom att leda till negativa effekter inom betydligt större områden än den yta som förlorar skydd i sig, eftersom upphävandet kan skära av spridningsvägar och fragmentera livsmiljön för många arter och därmed bli ett hinder för den s.k. gröna infrastrukturen. Dessutom kan det försvåra för friluftslivet genom att stigar, vandringsleder och passager från ett naturområde till ett annat skärs av genom privatisering. Sist men inte minst öppnar upphävande av strandskyddet och byggande på tidigare skyddade strandområden upp för vidare exploatering i form av vägar, avloppssystem och annan infrastruktur.

Därutöver anser Naturskyddsföreningen att strandskyddet inom områden av riksintresse för friluftsliv och naturvård inte ska kunna upphävas. I dessa fall har redan myndigheterna utpekat områden som är av så stor vikt ur nationellt perspektiv att exploatering ska styras bort.

### **18 c § Särskilda skäl**

Naturskyddsföreningen välkomnar utredningens förslag på förtydligande som innebär att första stycket 1–6 ska tillämpas särskilt restriktivt i områden med högt exploateringsstryck eller med särskilt känslig natur (speciellt grunda mjukbottnar). Samtidigt är föreningen tveksam till om den nya föreslagna skrivningen i 7 kap. 18 c § andra stycket verkligen tillför ett förstärkt skydd. Den föreslagna skrivningen lyder:

*”I områden där 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.”*

För det första ska redan dispens ges restriktivt enligt gällande rätt, det är svårt att avgöra vad ”särskilt” restriktivt innebär. Oklarheten kan vid rättstillämpningen komma att förstås som ett förtydligande av vad som redan gäller, eller ännu värre som en devalvering av restriktiviteten i andra områden. För det andra finns redan restriktiviteten i förhållande till djur- och växtlivet redan reglerat genom 26 § samma kapitel, som slår fast att dispens endast får

ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Slutligen gäller inte det förstärkta skyddet för områden som pekats ut som "landsbygdsområden", trots att det kan förväntas finnas ytterst värdefulla vattenområden inom dessa.

Vi föreslår att bestämmelsens innebörd ges en fastare utformning genom författningskommentaren. I denna bör nogtans anges att (1) med "särskild restriktivitet" avses en betydligt striktare dispensgivning än med dagens restriktivitet. Enligt lagstiftaren åsyftas även en tyngre värde för dessa aspekter i proportionalitetsbedömningen i avvägningen mot enskilda intressen. (2) Att den "särskilda restriktiviteten" i dessa fall *inte* innebär en lägre skyddsnivå inom andra områden (andra än de med högt exploateringsstryck och betydelsefulla vattenområden) än tidigare. (3) Tillämpningsområdet bör utvidgas till att gälla även dispensgivning i "landsbygdsområden".

Förtydligandet i 18 c § är den enda "förstärkning" av strandskyddet som utredningen presenterar. Naturskyddsföreningen anser att förslaget i sin nuvarande utformning är otillräckligt som förslag på hur strandskyddet kan förstärkas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden, vilket efterfrågas i utredningsdirektivet.

Naturskyddsföreningen har inget att invända mot det nya särskilda skäl som utredningen föreslår ska gälla vid klimatanpassningsåtgärder.

### **18 d § Särskilda skäl inom landsbygdsområden**

Naturskyddsföreningen anser att de nya särskilda skäl som utredningen föreslår ska gälla inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan är alltför tillåtande. Föreningen föredrar i och för sig konstruktionen med dispensgivning med särskilda skäl framför generella upphävanden av strandskyddet – men de nya särskilda skäl som utredningen föreslår i landsbygdsområden tillåter i stort sett alla typer av byggnationer.

Naturskyddsföreningen vill understryka att stränderna längs kusten och de stora sjöarna måste undantas i sin helhet från att kunna avsättas som landsbygdsområde. Det gäller även områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv och områden med högt exploateringsstryck

### **Skärpning av strandskyddet i starkt exploaterade områden**

Som framgått ovan saknar Naturskyddsföreningen verkningsfulla förslag från utredningen på hur strandskyddet kan förstärkas i starkt exploaterade områden. Intresset för att bygga vid stränderna är stort och det finns ett speciellt högt bebyggelsestryck i kust- och skärgårdsområden.

Antalet strandskyddsdispenser ökar kontinuerligt och exploateringen av stränderna ökar i stora delar av landet.

För att stärka strandskyddet vid de strandområden där exploateringstrycket är högt föreslår Naturskyddsföreningen att strandskyddslagstiftningen kompletteras med ett krav på att *kumulativa effekter* ska beaktas i samband med dispensgivning. Färsk forskning från Stockholms universitet visar att vare sig de allmänna hänsynsreglerna eller miljökvalitetsnormer har en direkt betydelse för avgörandena i samband med strandskyddsdispenser och att kumulativa effekter sällan beaktas (Baltic Eye 2020).

### **Strandskyddet vid anlagda våtmarker**

Strandskyddsutredningen föreslår att anlagda vatten som dammar och våtmarker som har tillkommit efter 1975 inte ska omfattas av något generellt strandskydd. Naturskyddsföreningen som förordade ett förenklat regelverk för att underlätta anläggandet av nya våtmarker och småvatten i remissvaret till Övergödningsutredningen (SOU 2020:10) välkomnar detta förslag. Det kan bidra till att fler värdefulla småvatten anläggs. Samtidigt vill föreningen påpeka att frågan om upphävt strandskydd inte är okomplicerad eftersom en anlagd våtmark kan utveckla höga naturvärden och kanske skulle behöva omfattas av strandskydd eller biotopskydd i framtiden för att skydda växter och djur som etablerat sig där.

### **Strandskyddets legitimitet**

I utredningen hävdas att strandskyddets legitimitet beror på i vilken utsträckning markägare uppfattar skyddet som motiverat utifrån de inskränkningar som strandskyddets syften innebär, att regelverket tillämpas rättvist samt hur allmänheten uppfattar tillämpningen utifrån strandskyddets syften. Man hävdar vidare att det idag finns brister i legitimiteten och att förslagen som presenteras i utredningen medför ökad rättssäkerhet, tydlighet och legitimitet. Naturskyddsföreningen är tveksam till att de föreslagna förändringarna av strandskyddslagstiftningen leder till att strandskyddets legitimitet stärks. Förslagen innebär inte att dagens skillnader i regelverk mellan länen försvinner eftersom utredningen anser att de länsvisa undantagen kan vara kvar. Otydliga kriterier för hur landsbygdsområden ska pekats ut riskerar att förstärka upplevelsen av skillnader och godtycklighet i samband med att dispenser ges eller strandskyddet upphävs. Förslaget sår nya frön till missnöje och misstroende gentemot myndigheterna, eftersom fler kan komma att anse sig förfördelade när andra än de själva får vidsträckta byggrättigheter i före detta strandskyddade områden.

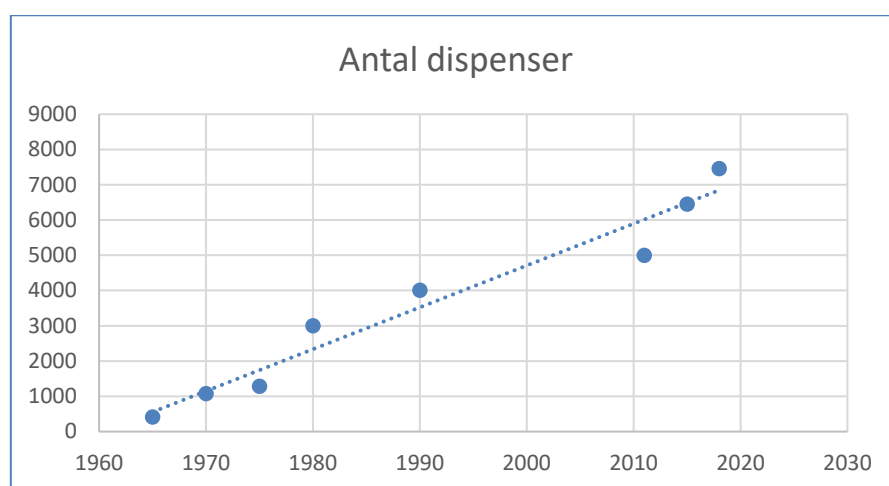
Då det gäller allmänhetens inställning till strandskyddet har Naturskyddsföreningen – eftersom utredning inte tagit fram denna typ av underlag – genomfört en [opinionsundersökning](#) som visar att två tredjedelar av de tillfrågade vill se ett fortsatt starkt strandskydd och knappt en tredjedel



tycker att strandskyddsreglerna ska luckras upp. En stor majoritet (75 procent) av de tillfrågade ville se ett stärkt strandskydd i exploaterade områden (se Naturskyddsföreningens kommande strandskyddsrapport). Naturskyddsföreningens uppfattning är att strandskyddets legitimitet inte är låg så som hävdas i utredningen.

### Dispenser och tillsyn

Antalet beviljade åtgärder inom strandskyddade områden ökar år efter år. I strandskyddsutredningen konstateras att antalet åtgärder som har fått dispens har ökat med 56 procent sedan 2011. Sett i ett längre perspektiv har antalet dispenser i princip ökat linjärt sedan strandskyddet infördes (se figur nedan).



**Figur 1.** Antalet strandskyddsdispenser. Data från Segrell 1995 och Naturvårdsverket 2019

Idag ges totalt över 7000 dispenser i Sverige per år. Det saknas statistik över avslag då det gäller kommunernas strandskyddsbeslut, men data som publicerats i två examensarbeten från Lunds universitet tyder på att det inte är särskilt svårt att få dispens från strandskyddsreglerna. I en pågående studie från Stockholms universitet framgår att en överväldigande majoritet av dispensansökningarna beviljats i fyra studerade ostkustkommuner. I vissa fall rörde det sig om ett ganska stort antal dispenser (Baltic Eye 2020). I en studie av fem västkustkommuner från Strömstad i norr till Kungälv i söder fann man att 69-88 procent av dispensansökningarna beviljades – detta trots att det många gånger rörde sig om känsliga bottnar med ålgräs (Eriander et al 2017). Även då det gäller dispenser som beviljas av länsstyrelsen är det betydligt fler som beviljas än som avslås. Data från Naturvårdsverket från de senaste åren visar att av länsstyrelsernas strandskyddsbeslut avslås 10-20 procent av åtgärderna medan 80-90 procent beviljas (se t ex Naturvårdsverket 2019). Trots att strandskyddslagstiftningen är en förbudslagstiftning och dispenser ska prövas med restriktivitet förefaller det alltså relativt lätt att få dispens från

strandskyddet, vilket kan förklara den ökande exploateringen av speciellt kuststränderna som förekommer (se Tabell 1 nedan).

<b>Strandskyddsdispenser och Avslag</b>					
Källa	År	Kommun/Län	Beviljade	Avslag	Beslutat av
Jeppsson Krell 2012					
Examensarbete LU	2008-2009	Helsingborg	14	2	Kommunen
		Kristianstad	39	1	Kommunen
		Olofström	25		Kommunen
		Ystad	4	3	Kommunen
Stumble					
Examensarbete LU					
2006	2006	Halland	15	3	Länsstyrelsen
		Kungsbacka	43	0	Kommunen

**Tabell 1.** Beviljanden och avslag som studerats i två examensarbeten.

Utredningen påpekar att strandskyddsreglerna ibland överträds. Man konstaterar samtidigt att den fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* (Naturvårdsverket 2019a) lyfter behovet av skärpt och utökad tillsyn av strandskyddet för att miljömålet ska nås. Utredningen framhåller att det i de samtal som hållits med kommuner och länsstyrelser har framkommit att det bedrivs relativt lite strandskyddstillsyn i landet. Trots detta handlar utredningen förslag då det gäller tillsyn endast om att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser – extra medel eller andra resurser för att ge möjlighet att faktiskt öka tillsynen föreslås ej, vilket Naturskyddsföreningen beklagar.

Naturskyddsföreningen befarar utifrån de tidigare utvärderingarna av dispensgivningen och de varningssignaler som kommer från föreningens lokalföreningar om att avvikelser vid tillämpningen av strandskyddsregelverket kan vara ett större problem än vad som tidigare framkommit. Naturskyddsföreningen förordar därför en förnyad undersökning av dispensgivningens innehåll och laglighet, vilken bör utföras på samma sätt som utvärderingarna som genomfördes genom Naturvårdsverkets försorg 2013 för att kunna följa utvecklingen. Föreningen föreslår att kartläggningen bör läggas till grund för en tillsynssatsning, med särskilt öronmärkta anslag till länsstyrelserna för att kartlägga och ta itu med överträdelser av strandskyddet inom länen samt gör fördjupade granskningar av kommunernas dispensgivning under förslagsvis en femårsperiod.

### **Miljökvalitetsmål, EU-direktiv och biologisk mångfald**

Miljökvalitetsmålen med speciellt fokus på akvatiska miljöer *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker* uppnås inte och kommer inte att kunna nås med befintliga och

beslutade styrmedel och åtgärder. Inte heller miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* nås. En bidragande orsak till detta är att känsliga livsmiljöer för växter och djur längs hav, sjöar och rinnande vatten påverkas eller förstörs genom exploatering och fragmentering. Samtidigt fortsätter byggandet i strandnära lägen i hela landet. Ofta medför bebyggelse även andra aktiviteter som kan påverka stranden som till exempel avverkningar, anläggning av parkeringsplatser, vägar, bryggor och marinor.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar i sin uppföljning av miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* att strandskyddet måste värnas av hänsyn till de akvatiska livsmiljöerna i övergångszonen mellan mark och vatten och att för att miljömålet ska kunna nås måste strandskyddet tillämpas strikt och tillsynen skärpas och öka i omfattning (Havs- och vattenmyndigheten 2019a). I uppföljningen av miljömålet framhåller Havs- och vattenmyndigheten vidare att för att målet ska nås behöver vattenmiljöer förvaltas så att djur och växter har livsmiljöer av tillräcklig storlek och kvalitet och att dessa livsmiljöer behöver hänga ihop inom avrinningsområden (Havs- och vattenmyndigheten 2019a).

I Havs- och vattenmyndighetens uppföljningen av miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* påpekas att den ökande bebyggelsen i närheten av kuststränder leder till att livsmiljöer förstörs eller fragmenteras vilket medför konsekvenser för såväl växter, djur och livsmiljöer, som för de ekosystemtjänster som människan nyttjar (Havs- och vattenmyndigheten 2019b).

Idag är den ökande förlusten av biologisk mångfald ett av de största miljöhoten. Mänskliga aktiviteter under senare tid har allvarligt försämrat livsmiljöer för arter och förlusten av biologisk mångfalden accelererar. En av de viktigaste orsakerna till att arter försvinner är att livsmiljöer förstörs eller förändras (se t ex FN:s IPBES-rapport från 2019). Varje år försvinner viktiga lek- och uppväxtområden för gädda, abborre och mört på Ostkusten på grund av det byggs bryggor, småbåtshamnar etc. (Sundblad & Bergström 2014). Artdatabanken påpekar i en rapport om bevarandestatus för arter och naturtyper att det visserligen finns delar av den svenska kuststräckan som är orörda idag men att en fortsatt negativ inverkan från exploatering pågår utefter hela kusten. I rapporten framhåller Artdatabanken att strandskyddet är tänkt att värna dessa miljöer (Eide 2014). I en nyligen utkommen rapport från Havsmiljöinstitutet konstateras att ökad utbredning av småbåtshamnar, bryggor och muddrade områden medför förluster av viktiga bottenmiljöer och ofta till en långvarig försämring av miljöförhållanden lokalt (Moksnes et al 2019). I Sveriges rapportering till EU om bevarandestatusen då det gäller Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv visar den samlade statusbedömningen för i princip alla strandnära miljöer (strandängar, dyner etc.) att statusen är dålig och naturtyperna i de flesta fall en negativ trend. I

rapporten konstaterar Naturvårdsverket att strandskyddet måste bli effektivare för att gynnsam bevarandestatus för kustens ekosystem och arter ska kunna nås (Naturvårdsverket 2020). Det är alltså uppenbart att för att Sveriges miljökvalitetsmål och för att den biologiska mångfalden i Sverige ska säkras behövs ett fortsatt starkt strandskydd. Det är därför extra anmärkningsvärt att utredningen presenterar så omfattande förslag på nedmontering av strandskyddet.

I ett nyligen avkunnat förhandsavgörande från EU-domstolen (de förenade målen C-473/19 och C-474/19) framkommer att skyddet för hotade arter i livsmiljökvalitetsdirektivet ställer högre krav på myndigheternas hantering av tillståndsgivning. Betydligt fler prövningar måste ske mot undantagsreglerna i direktivet, eftersom det nu står klart att förbuden gäller även de skyddade arter som uppnått gynnsam bevarandestatus, och detta även om själva ingreppet i boplatser och uppfödningssområden inte heller hotar artens gynnsamma bevarandestatus på populationsnivå. En prövning måste alltså ske. Naturskyddsföreningen bedömer att de betydande lätnader som föreslås av utredningen därför kommer att leda till betydligt fler bygg- och anläggningsåtgärder i värdefull natur som kommer att behöva bli föremål för ingående prövningar av artskyddsdispenser.

### **Strandskyddets syften bör utökas**

Som redan framgått anser Naturskyddsföreningen att utredningens förslag om hur strandskyddet kan stärkas i områden med högt exploateringsstryck är otillräckligt. För att bidra till ett stärkt strandskydd – och samtidigt säkra strandzonens skyddande och kolinlagrande roll i samband med klimatförändringar – föreslår Naturskyddsföreningen att strandskyddets syften utökas med ett tredje syfte som innebär att strandskyddet även ska syfta till att bevara strandzonens ekosystemtjänster i form av vattenrening, kolinlagring, buffrande av höga flöden etc.

I Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2020:83) föreslås att strandskyddet syften förtydligas så att det framgår att strandskyddet även ska bidra till att god havs- och vattenmiljö i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) uppnås. Miljömålsberedningens förslag innebär att man i samband med strandskyddsdispenser skulle behöva ta större hänsyn till det övergripande miljötillståndet i grunda vattenområdena närmast stranden och hur de skulle påverkas till exempel av en strandskyddsdispens. Naturskyddsföreningen skulle gärna se att strandskyddets syfte förtydligades på så sätt som miljömålsberedningen föreslår.

Sammanfattningsvis är Naturskyddsföreningen mycket oroad över de negativa effekter för biologisk mångfald och för den allemansrättsliga tillgången till stränder som strandskyddet varit en garant för, om förslagen realiserar.

Föreningen vill dessutom varna för de negativa följderna för Sveriges beredskap för att klara framtida klimatförändringar, om strandskyddsutredningens förslag blir verklighet. Naturskyddsföreningen anser att de presenterade förslagen vilar på ett bristfälligt kunskapsunderlag och att det är högst anmärkningsvärt att så omfattande förändringsförslag presenteras utan någon egentlig redovisning av de förväntade effekterna.

Naturskyddsföreningens uppfattning är att utredningens förslag skulle innebära en kraftigt försämrade strandskyddslagstiftning jämfört med dagens regelverk. Det rör sig sammantaget om stora försämringar av en hörnsten i det svenska naturskyddet med svåröverskådliga konsekvenser – i en tid när artskydd och klimatanpassning tvärtom borde stärkas.

Naturskyddsföreningen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för att bo och arbeta på landsbygden och har därför förståelse för att en viss differentiering av strandskyddet kan behöva ske genom vissa lättnader på landsbygden. Men det förutsätter att verkningsfulla skärpningar av strandskyddet införs där det behövs som mest. Så är inte fallet med det remitterade betänkandet.

Naturskyddsföreningen anser att strandskyddet måste skärpas i kraftigt exploaterade områden och områden med högt exploateringsstryck – och att större hänsyn måste tas till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Kumulativa effekter måste beaktas i samband med strandskyddsbeslut. Föreningen vill dessutom se utökad tillsyn och bättre efterlevnad av de strandskyddsregler som gäller.

Ett fortsatt starkt generellt strandskydd är avgörande för att Sverige ska kunna nå miljö kvalitetsmålen, friluftsmålen och leva upp till våra internationella åtaganden om skydd av växter, djur och ekosystem.

## **Litteratur**

Artdatabanken (2020). Rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken

Baltic Eye (2020). Ny studie granskar strandskyddsdispenser.

<https://balticeye.org/sv/livsmiljoer/strandskydd/>

Bjelke & Sundberg 2014). Sötvattensstränder som livsmiljö – rödlistade arter, biologisk mångfald och naturvård. ArtDatabankens Rapport 15 2014.

Eide, W. (2014): Arter & naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013

FN (2019). Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session. IPBES-report

Havs- och vattenmyndigheten (2019a). Levande sjöar och vattendrag - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:2.

Havs- och vattenmyndigheten (2019b). Hav i balans samt levande kust och skärgård - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:3.

Jeppsson Krell, M. 2012. Dispens från strandskyddet - En jämförelse före och efter lagändringen 2009. Examensarbete Lunds Universitet 2012.

Lindell, M (2016): Höga naturvärden i strandzonen kring Sveriges stora sjöar. Sötvatten 2016, HaV 2016.

Moksnes, P.-O., Gipperth, L., Eriander, L. m.fl. 2016. Ekologisk restaurering och kompensation av ålgräs i Sverige - Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:8.

Moksnes, P-O., Eriander, L., Hansen, J., Albertsson, J., Andersson, M., Bergström, U., Carlström, J., Egardt, J., Fredriksson, R., Granhag, L., Lindgren, F., Nordberg, K., Wendt, I., Wikström, S. & Ytreberg, E. (2019). Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige. Havsmiljöinstitutets Rapport nr 2019:3.

Naturvårdsverket (2014). Småvatten och våtmark i jordbruksmark. Beskrivning och vägledning för biotopen Småvatten och våtmark i jordbruksmark i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Naturvårdsverket (2015). Mål i sikte. Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering. Volym 2 Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö, Ett rikt växt- och djurliv. Rapport 6662

Naturvårdsverket (2019). Uppföljning av strandskyddet 2018. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (2020). Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013-2018.

Regeringskansliet (2005). Ett förnyat strandskydd, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Ds 2005:23.

Röhr, M.E., Boström, C., Canal-Vergés, P. & Holmer, M. (2016). Blue carbon stocks in Baltic Sea eelgrass (*Zostera marina*) meadows. *Biogeosciences*, 13, 6139–6153

Sandström, J. Bjelke, U., Carlberg, T & Sundberg, S. (2015). Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015. ArtDatabanken Rapporterar 17.

SCB (2019). Skyddad natur 2019-12-31. Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden MI 41 SM 2001.

Stumble, J. (2006). Dispens från strandskyddet. Examensarbete Lunds universitet.

Sundblad & Bergström (2014). Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats. *AMBIO* (2014) 43:1020-1028

Waldén Selin, E., Génétay, C. & Moström, J. (2011). Förvaltningsindex som metod för att mäta förändringstryck - Resultat av metodutveckling och pilotstudier. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2011.

*Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnig i vattenfrågor vid Naturskyddsföreningens rikskansli.*

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Johanna Sandahl  
ordförande

Karin Lexén  
generalsekreterare