



Stockholms
universitet

BESLUT
2021-04-29

Dnr SU FV-0501-21

Rektor

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet
(Miljödepartementet)

Yttrande över betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)*

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Miljödepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)*. Universitetet har följande att anföra.

Sammanfattning

Stockholms universitet instämmer i utredningens utgångspunkt om att det finns ett behov av en mer flexibelt strandskyddslagstiftning, men anser inte att de förslag som lagts fram i betänkandet säkerställer strandskyddets syften och kan därför inte tillstyrka förslagen som helhet. Universitetet konstaterar att:

- förslagen försämrar det generella skyddet av väsentliga strandmiljöer,
- förslagen motverkar möjligheterna för Sverige att uppnå internationella miljömål och EU-rättsliga miljökrav,
- det saknas förslag som förstärker skyddet av särskilt känsliga och viktiga områden,
- det generella strandskyddet vid små sjöar och mindre vattendrag tas bort även i högexploaterade områden med hög befolkningstäthet,
- kust- och skärgårdsområden kan omfattas av landsbygdsområden (LBO), trots att det idag finns få oexploaterade stränder vid Sveriges kust och skärgård,
- kvantitativa gränser (storlek och antal) för LBO inte föreslås,
- det saknas förslag på hur landskapsperspektiv och hänsyn till kumulativa effekter ska säkerställas vid dispensprövningar och
- det finns stora rättstekniska och rättsystematiska brister i förslagen.

Universitetet utvecklar dessa synpunkter i det följande.

Synpunkter på förslagen

Strandskyddet och internationella åtaganden

Sverige har till följd av internationella åtaganden och medlemskap i EU skyldighet att bland annat skydda 30 procent av havsområdet, att säkerställa sammanhängande och representativa nätverk av skyddade områden, att stoppa förlusten av biologisk mångfald, att bevara och upprätthålla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturskyddslagstiftning i en gynnsam bevarandestatus samt att uppnå en god ekologisk status respektive en god miljöstatus. Strandmiljöer har höga naturvärden och viktiga funktioner för den biologiska mångfalden i havet. Bland annat finns här flera viktiga livsmiljöer och spridningskorridorer för många arter samt växtlighet som minskar erosion och grumling och även binder koldioxid och näringsämnen. Strandskyddet utgör därmed en central del i uppfyllandet av Sveriges internationella och EU-rättsliga åtaganden.

Redan idag är strandmiljöer, särskilt vid kust och i skärgård och nära tätorter, starkt exploaterade. Studier och flygfoton visar att det sker en omfattande utbyggnad av bland annat bryggor och andra fasta strukturer längs hela kusten, och speciellt i anslutning till tätorter. Detta sker även i områden med höga naturvärden och med viktiga funktioner för den biologiska mångfalden, såsom grunda och vågskyddade områden med mjukbottnar. Enligt Naturvårdsverkets senaste miljömålsuppföljning är grunda områden mest påverkade. Hamnar, bryggor och muddring, men också båttrafik, lyfts fram som de främsta orsakerna. Enligt en rapport från Havsmiljöinstitutet har antalet bryggor längs Sveriges kuster fördubblats sedan 1960. Samtidigt visar forskning att dessa områden är särskilt känsliga samt att förlust av dessa livsmiljöer kan påverka hela ekosystemet. I värsta fall kan förändringarna vara irreversibla.

Det stora, och ökande, antalet dispenser som beviljas årligen av kommunerna, även i högexploaterade kustområden i landet, samt den omfattande utbyggnaden av bryggor m.m., tyder på att strandskyddet inte tillämpas tillräckligt restriktivt. Pågående forskning bekräftar även detta. En granskning av strandskyddsdispenser i fem högexploaterade kustkommuner som genomförts inom ett forskningsprojekt, i samarbete mellan Stockholms universitet och Uppsala universitet visar att en övervägande majoritet av strandskyddsdispenser beviljats under tidsperioden 2012–2020. Endast ett fåtal av besluten har överklagats.

Det finns med andra ord ett behov av att eliminera diskrepansen mellan lagstiftarens intentioner samt Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) restriktiva praxis och kommunalt beslutsfattande. Därtill kan behov av förstärkt skydd finnas i de områden som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden och ekosystemfunktioner, om Sverige ska nå internationella och EU-rättsliga miljökrav. Förslag som går i motsatt riktning, och som får ses som den största avvecklingen av naturskydd i Sverige i modern tid, får därför ses som särskilt anmärkningsvärda.

Förslag till förstärkning av strandskyddet

Utredningen har presenterat ett förslag med syfte att förstärka skyddet i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Den nya bestämmelsen, som utgör en avvägningsregel, har placerats i 7 kap. 18 c § MB, dvs. den bestämmelse som anger de särskilda skäl som krävs för dispens. Detta förslag kan ifrågasättas av flera olika skäl. Det första gäller förslaget innehåll. Vad som uttrycks i bestämmelsen gäller nämligen redan. Förslaget innebär därmed ett förtydligande, och inte en förstärkning. Det andra gäller förslaget placering. Det framgår av förslaget att p. 1-6 i 7 kap. 18 c § 1 st. MB ska tolkas särskilt restriktivt. De skäl som anges i denna bestämmelse utgör dock inga avvägningsregler. Avvägningen mellan olika intressen ska göras först i nästa led, efter det konstaterats att särskilda skäl finns (se dock nedan om MÖD:s senaste praxis), i enlighet med 7 kap. 25-26 §§ MB. Här fyller 7 kap. 26 § en särskilt viktig funktion, eftersom den reglerar hur långtgående avvägningar som får göras med hänsyn till strandskyddets syften. Att införa en intresseavvägning i 7 kap. 18 c § MB innebär att 7 kap. 26 §§ MB förlorar sin funktion. Placeringen strider således mot lagstiftningens systematik. Det förtydligande som utredningen föreslår borde därför istället placeras i 7 kap. 26 § MB som ett nytt andra stycke. Därtill bör även termen "vattenområde" ersättas med "områden" eftersom det även finns viktiga livsmiljöer på land. Bestämmelsens tillämpningsområden bör därtill utvidgas till p. 7. Förslagsvis kan 7 kap. 26 § 2 st. MB formuleras enligt följande;

I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i områden av särskild betydelse för djur- eller växtlivet ska 7 kap. 18 c § 1 st. p. 1-7 tillämpas särskilt restriktivt.

Ett förstärkt skydd av områden av särskild betydelse för den biologiska mångfalden och ekosystemfunktioner kan uppnås genom att begränsa de särskilda skälen för dispens. Exempelvis kan det vara lämpligt att endast skälen i 7 kap. 18 c § 1 st. p. 4-7 MB får tillämpas i dessa fall. Sådana områden skulle kunna pekas ut i översiktsplaner och regionala planer för grön infrastruktur, för vägledning vid prövningar i det enskilda fallet, eller ges ett förstärkt skydd genom exempelvis beslut om utvidgning av strandskydd eller inrättande av biotopskyddsområde.

Förhållandet mellan 7 kap. 25 § och 7 kap. 18 c § MB

MÖD:s senaste praxis gällande förhållandet mellan 7 kap. 25 § och 7 kap. 18 c § MB (se bland annat MÖD 2020:2) innebär att de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB har förlorat sin verkan. Förhållandet mellan 7 kap. 25 § och 7 kap. 18 c § MB behöver därför förtydligas. Ett sådant förtydligande saknas emellertid i utredningen.

Landsbygdsområden

Utredningen presenterar (avsnitt 7.4, ss. 242ff.) nya regler om Landsbygdsområden (LBO) som ska ersätta tidigare regler om ”landsbygdsutveckling i strandnära lägen”. En viktig skillnad är att de nya reglerna kan omfatta kust och skärgård, trots att det idag finns mycket få oexploaterade stränder vid Sveriges kust och skärgård. Det anges i utredningen att kusten är den strandtyp som är mest exploaterad i landet, att det även gäller de norra delarna av landet, och att norrlandslänen är bland de län som har högst andel exploaterad strandyta längs fastlandskust och vid havsöarna i landet. Det är därför högst olämpligt att LBO omfattar kust och skärgård.

Utredningen anger att det inte är lämpligt att fastställa några gränser för LBO i lag, varken vad gäller storlek eller antal. Istället ska detta bestämmas i varje enskilt fall utifrån förhållanden och förutsättningar i det aktuella området. Detta får ses som en stor brist i förslaget eftersom det motverkar möjligheten till ett helhetsperspektiv och att säkerställa att tillräckligt med orörda strandmiljöer bevaras i landet. Dessutom är termen ”mark” i p. 1 i utredningens förslag till definition av LBO olämplig eftersom ordalydelsen möjliggör för upphävande och lättnader i strandskyddade områden med god tillgång på t.ex. skogsområden, även om tillgången till oexploaterade landområden närmast vattenlinjen och vattenområden är liten.

Av förslagen följer vidare (avsnitt 7.5, s. 257) att samma skäl ska tillämpas för upphävande av strandskydd, helt eller delvis, som för dispens. Eftersom upphävande av strandskyddet är ett betydligt mer långtgående ingrepp i skyddet kan detta ifrågasättas. Med de föreslagna reglerna kommer det t.ex. att vara möjligt att upphäva strandskyddet om området t.ex. behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden. Samtidigt finns inga gränser för hur stort område som får upphävas.

Det framgår inte heller av förslagen att ett utpekande i en översiktsplan (ÖP) endast ska vara vägledande, trots att ÖP inte är ett rättsligt bindande instrument. Möjligheter att tillämpa de mindre restriktiva särskilda skälen utan att ett område har pekats ut i en ÖP innebär emellertid att det statliga granskningsförfarandet faller bort. Stockholms universitet ser det som positivt att det föreslås att regeringen ska införa regler för utökade samråd med angränsade kommuner och länsstyrelser men också med andra intressenter, såsom ideella miljöorganisationer, vid beslut om upphävande samt att krav på att länsstyrelsen ska återinföra skyddet om förutsättningarna ändras och om bebyggelse sker i sådan utsträckning att utrymme för ytterligare exploatering saknas.

Stärkt skydd i vissa områden

Stockholms universitet tillstyrker utpekandet (avsnitt 7.6.4, ss. 275) av grunda mjukbottnar i exploaterade områden som betydelsefulla miljöer i behov av särskilt skydd. Universitetet vill understryka att dessa livsmiljöer har höga naturvärden och är särskilt viktiga för den biologiska mångfalden i havet. Samtidigt är de extra känsliga för störningar och även om miljöpåverkan från enskilda bryggor och båtar är begränsad blir den samlade effekten stor i

vågskyddade grunda kustmiljöer. Forskning visar att växtligheten på botten minskar när antalet båtplatser ökar i ett område, vilket bland annat leder till färre yngel av kustfiskar som gädda och abborre. Många bryggor och mycket båttrafik i ett begränsat område kan ha lika stor negativ påverkan på bottnarna som relativt stora utsläpp av gödningsämnen från land.

Utredningens förslag för att utöka skyddet för dessa miljöer är som nämnts ett tillägg till paragrafen om prövning av upphävande eller dispens av strandskyddet (7 kap. 18 c § MB), om att prövningen ska vara särskilt restriktiv i vattenområden av stor betydelse för växt- och djurliv. Eftersom prövningen av undantag från strandskyddet redan med nuvarande lagstiftning ska vara restriktiv är det oklart om förslaget i praktiken innebär en stärkt skydd av värdefulla miljöer. Skrivningen ”vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet” utesluter också värdefulla miljöer på land ovanför strandlinjen och det finns en risk att ändringen kan försvaga skyddet för dessa miljöer, som också kan hysa stora biologiska värden. Stockholms universitet menar att den formulering av 7 kap. 26 § 2 st. MB som universitetet föreslår ovan skulle bidra mer positivt till att öka skyddet för värdefulla naturmiljöer i strandzonen.

Generellt strandskydd vid små sjöar och mindre vattendrag

Förslaget (avsnitt 6.1, s. 180) om att det generella strandskyddet vid små sjöar och mindre vattendrag tas bort helt kan förväntas få långtgående konsekvenser för miljön, samtidigt som det saknas en miljökonsekvensanalys av förslaget. Förslaget innebär även att strandskyddet tas bort vid små sjöar och mindre vattendrag i högexploaterade områden med hög befolkningstäthet, trots att sådana områden kan utgöra viktiga rekreationsområden. Att generellt ta bort strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem, och därigenom sammantaget ett bättre och mer ändamålsenligt skydd enligt utredning. Utredningen presenterar emellertid inga vetenskapliga stöd för ett sådant samband.

I utredningen föreslås vidare att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskyddet vid behov. Stockholms universitet anser emellertid att det vore mer kostnadseffektivt, samt i linje med miljörättsliga principer, om att förorenaren betalar och försiktighet, att fastställa nya kriterier för upphävande av strandskyddet vid små sjöar och mindre vattendrag. Om beslut om upphävande delegeras till den kommunala nivån är det av ytterst vikt med tydlig vägledning till kommunerna samt krav på att länsstyrelsen ska överpröva och ändra beslut som står i strid med strandskyddets syften.

Miljö kvalitetsnormer

Sverige är enligt EU-rätten skyldigt att uppnå en god ekologisk och kemisk status respektive en god miljöstatus i sina havsområden. Vattenstatusen får inte heller försämrats. Av Weserdomen (EUD C-461/13) följer vidare att miljö kvalitetsnormer (MKN) för vatten också måste tillämpas vid strandskyddsdispenser. Forskning inom projektet Naturdispens visar dock att MKN inte beaktas vid beslut om strandskyddsdispenser i de granskade kommunerna. Det

framgår i varje fall inte av besluten. Därtill visar statusbedömningar att få vattenförekomster når en god ekologisk status, bland annat på grund av fysisk exploatering av strandmiljöer. Trots detta föreslår inte utredningen några åtgärder för att förbättra efterlevnad av MKN vid strandskyddsprövningar. Ett sådant förslag finns däremot i SOU 2020:83, Havet och människan. Här föreslås en ändring av strandskyddets syfte så att det explicit framgår att strandskyddets syfte även är att uppnå och bibehålla god miljöstatus och god ekologisk och kemisk status.

Kumulativa effekter och landskapsperspektiv

Av förarbeten framgår att även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet, kan enskilda dispenser sammantaget få en betydande negativ inverkan på både friluftsliv och djur- och växtliv (se t.ex. prop. 1997/98:45, del 1, s. 321–324). Att så är fallet bekräftas även av forskning. Forskningen lyfter även fram behov av ett landskapsperspektiv för att säkerställa arters spridning, biologisk mångfald och ekosystemfunktioner. Forskning inom projektet Naturdispens visar dock att varken landskapsperspektiv eller kumulativa effekter beaktats vid prövningar av strandskyddsdispenser i de fem granskade kustkommunerna. Det framgår i varje fall inte av besluten. Ordalydelsen i besluten tyder på att det är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats (främst genom flygfoton, och inte platsbesök) som bedömts. Intervjuade handläggare menar också att de inte kan eller vågar motivera beslut med hänsyn till kumulativa effekter eftersom det ska vara en prövning i det individuella fallet.

Trots detta saknas förslag om hur hänsyn till kumulativa effekter ska beaktas samt hur det ökade lokala inflytandet kan genomföras utan att ett helhetsperspektiv förloras. Visserligen nämns (avsnitt 7.4.4, s. 251) att information om värde-trakter kan användas som underlag vid beslut, men det krävs också tydliga regler som säkerställer dessa perspektiv, och att rätt typ av kunskapsunderlag används, vid prövningar i det enskilda fallet. En möjlig väg är att i lag tydliggöra att prövningen av dispenser ska beakta andra pågående och planerade verksamheter eller åtgärder (jämför t.ex. 7 kap. 28 b § MB). Ett annat är att ange att regionala planer för grön infrastruktur ska vara vägledningar vid prövningar av dispenser. Därtill kan en förbättrad efterlevnad av MKN vara en viktig del av detta eftersom MKN, om lämpligt utformade, fastställer en rättsligt bindande gräns för den samlade påverkan.

Strandskyddets funktion för att dämpa klimatförändringar

I utredningen föreslås endast lagändringar för att möjliggöra för undantag från strandskyddet för att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Däremot föreslås, märkligt nog, inte några förstärkningar av strandskyddet för att säkerställa att strändernas förmåga att bidra med ökad motståndskraft och ökat skydd mot klimatförändringar beaktas vid prövningar om bland annat upphävande och dispenser. Vi vet idag att oexploaterade stränder har väsentliga klimaddämpande funktioner. Bland annat dämpar de höga vattenflöden och fungerar som biologiska filter. Därtill utgör växtligheten i dessa områden viktiga kolsänkor.

Tillsyn och överprövning

Stockholms universitet instämmer i utredningens bedömning (avsnitt 8.1, s. 281) om behovet av ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildning, särskilt om detta kan leda till mer egeninitierad, operationell tillsyn. Samtidigt innebär det stora antalet beviljade dispenser att de flesta åtgärder som sker inom strandskyddade områden blir lagliga. Särskilt viktigt bör därför vara att ge länsstyrelserna mer resurser för arbetet med granskning av kommunala strandskyddsdispenser.

Digitalisering och tydliga beslutsmotiveringar

Stockholms universitet instämmer i utredningens bedömning (avsnitt 6.3, s. 195) avseende behovet av samordnat arbete med digitalisering av strandskyddsbeslut. Genomförandet av granskning inom forskningsprojektet Naturdispens har visat på flera problem med nuvarande system. Dels har olika kommuner och länsstyrelser olika sätt att diarieföra beslut, dels är många beslut inte tillgängliga i digital form. Båda dessa faktorer försvårar för forskning, granskning och överprövning.

Därtill visar studierna inom projektet problem med förutsebarhet och likabehandling då besluten utformas på olika sätt av olika kommuner respektive länsstyrelser, men också inom en och samma kommun respektive länsstyrelse. Det är vidare ofta frågan om så schablonmässiga beskrivningar i besluten att det är svårt att förstå hur bedömningar av påverkan på naturvärden har gjorts och vilka underlag som har använts. För att enskilda och andra berörda ska kunna förstå hur myndigheter har kommit fram till ett beslut får det ses som centralt att besluten är tydliga och transparanta, särskilt med beaktande av möjligheterna att överklaga beslut. Otydliga beslut är således problematiskt både av miljö- och av rättssäkerhetsskäl. Det finns således anledning att föreskriva krav på motivering och även utforma nödvändiga vägledningar om hur beslut bör utformas. Liknande krav på motiveringar finns inom andra miljörättsliga beslutsprocesser och bör även krävas här.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av tillförordnad universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Ulf Nyman, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.