



Er ref/dnr: M2020/02032

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

Gysinge den 3 maj 2021

Naturskyddsföreningen Gävleborgs remissvar på betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Övergripande synpunkter

Kraftig försämring av såväl skyddet av växt- och djurliv som allemansrätten

Naturskyddsutredningen Gävleborg (NFG) är djupt oroad och ifrågasättande 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. Föreningen har i detta remissvar valt att lyfta sådant som framförallt rör naturen i Gävleborg liksom oss som bor inom länet. Det innebär dock inte att föreningen ser att 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 i hela landet. Sammantaget skulle det bli den största nedmonteringen av svenskt naturskydd i modern tid.

Förslagets konsekvenser bristfälligt utredda

NFG är starkt 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. Utredningens förslag innebär därtill att det kommer att vara mycket svårare att leva upp till Sveriges miljö- och friluftsmål.

Godtyckliga kriterier för ”landsbygdsområden”

NFG anser att utredningens förslag på hur det ska bli lättare att få bygga strandnära i s.k. ”landsbygdsområden” är rent oansvarigt. Därtill anser föreningen att kriterierna för hur landsbygdsområden ska pekas ut är otydliga och öppnar för godtycke. Vidare är förslagen på nya särskilda skäl som ska gälla inom landsbygdsområden som kommunen pekat ut i översiktsplanen alltför tillåtande. NFG är även kritisk till att landsbygdsområdena ska kunna omfatta kust- och skärgårdsområden och 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.

I Gävleborgs läns nordligaste kommun, Nordanstig, förekommer redan problem med att kommunen exploaterar sina kustområden (t.ex. gjorde kommunen ett egenmäktigt LIS område vid kusten som heter Morängsviken). Eftersom utredningen inte har lagt fram några kriterier för vad som ska få klassas som landsbygd så kommer det att vara fritt fram för kommunerna att skapa egna "landsbygdsområden" på godtyckliga grunder om förslaget antas.

Strandzonens roll i klimatförändringarna

NFG föreslår för övrigt i likhet med riksföreningen att strandskyddets syften utökas med ett tredje syfte för att säkra strandzonens skyddande och kolinlagrande roll i samband med klimatförändringar.

Naturskyddsföreningen Gävleborgs synpunkter på förslag till förändringar i 7 kap MB

13 § Små sjöar och vattendrag

NFG 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 ökade svårigheter att nå ett antal miljömål – bland annat miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*.

Därtill anser föreningen 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 inom regionen liksom landet i stort. NFG 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.

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. I rapporten konstateras att viktiga livsmiljöer för många arter – bland annat för skyddade och betydelsefulla arter som flodpärlmussla, stensimpa och öring – riskerar att försämrats 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 bl.a. genom att kväveomsättningen störs (Naturvårdsverket 2014).

NFG 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 det refereras 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. Därtill är kantzoner/strandzoner längs mindre vattendrag extra viktiga för livet i dessa och redan svårt ansatta genom befintligt jord- och skogsbruk. Detta gäller inte minst för Gävleborgs län med mycket produktionsskog.

17 a § Landsbygdsområden

NFG är mycket kritisk till utredningens förslag om inrättande av s.k. landsbygdsområden. För det första anser föreningen 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 en lika otydlig. NFG 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.

För det andra är föreningen 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 (se även tidigare exempel från Nordanstigs kommun).

För det tredje motsätter sig NFG kraftigt 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. Föreningen 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

NFG avstyrker utredningens förslag om att länsstyrelserna 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).

NFG är även kritisk till att länsstyrelserna 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. 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 NFG 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 d § Särskilda skäl inom landsbygdsområden

NFG 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, vilket är rent ut sagt bedrägligt.

NFG 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. Det finns ett flertal sådana områden inom länets gränser med två nationalparker, två



biosfärsområden, 152 Natura 2000 områden och en längre kuststräcka (som i länets södra delar är överexploaterad). Om strandskyddsexploatering nu ska tillåtas fortgå och växa kommer det påverka den starkt växande besöksnäringen i Gävleborg mycket negativt och slå hårt mot mindre, lokala företag, vilket föreningen djupt beklagar.

Skärpning av strandskyddet i starkt exploaterade områden

Som framgått ovan saknar NFG 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 NFG 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).

Detta berör Gävleborgs län i allra högsta grad. Miljöövervakningsenheten vid Länsstyrelsen i Gävleborgs län kom 2004 ut med en rapport *Strandexploatering längs med kusten i Gävleborgs län* och i denna går det att läsa som följer:

"Analysen visar att upp till 13 % av Gävleborgs kust har Kraftigt till Mycket kraftigt exploaterad strand om man tittar på bebyggda områden från strandkant till 100 m upp på land. Den kraftigaste exploateringen ligger dock nära tätorter och kring några fiskelägen. 37 % av strandlinjen har någon typ av bebyggelsepåverkan. Största exploateringen i förhållande till strandlängd ligger i Söderhamns kommun. Länets kuster tillhör landets mest bebyggelsepåverkade. Endast Stockholms län och Västerbottens län har större andel av kuststräckan påverkad av bebyggelse." Det finns ingenting som tyder på att det skulle ha blivit bättre under de senaste sjutton åren utan snarare det motsatta.

Strandskyddets syften bör utökas

Som redan framgått anser NFG att utredningens förslag om hur strandskyddet kan stärkas i områden med högt exploateringstryck är otillräckligt. För att bidra till ett stärkt strandskydd – och samtidigt säkra strandzonens skyddande och kolinlagrande roll i samband med klimatförändringar – föreslår NFG 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.

Sammanfattningsvis är NFG 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. NFG anser att de presenterade



Naturskyddsföreningen
Gävleborg

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. Föreningen är djupt oroad över vad de kumulativa effekterna kommer att bli om förslaget antas med länets många redan hårt påverkade vatten (sök t.ex. på Gävleborgs län i VISS och välj några vattenförekonster och övriga vatten slumpvis så framgår detta med all tydlighet).

Slutligen innebär utredningens samlade förslag en oacceptabel försvagning av det generella strandskyddet i Sverige. Föreningen anser att det är anmärkningsvärt och oansvarigt 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 när den sjätte massutrotningen står inför dörren.

Jenny Olsson

**Ordförande
Naturskyddsföreningen Gävleborg**

Tommy Stenergard

**Sammanställande
Gävle-Dala Havs- och
sötvattengrupp**



Naturskyddsföreningen
Gävleborg

Litteratur

Baltic Eye (2020). Ny studie granskar strandskyddsdispenser.

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

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.

Strandexploatering längs med kusten i Gävleborgs län - En rapport från

Miljöövervakningsenheten (2004), Länsstyrelsen Gävleborg Rapport 2004:9

<http://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1146189/FULLTEXT01.pdf>