

Särskilt yttrande av Torgny Håstad

Landsbygdsområden

Jag tillstyrker att det ska bli lättare att få bygga i områden där det inom kommunen finns sådan god tillgång till fria stränder men långsiktigt bara ett så litet intresse av exploatering att strandskyddets syften inte äventyras, förutsatt att den aktuella platsen inte har särskild betydelse för friluftslivet eller miljön. I sådana fall borde dispens kunna ges redan enligt gällande rätt med stöd av 7 kap. 25 § miljöbalken, vilket emellertid är en nödlösning.

Det långsiktiga behovet av fria stränder i andra områden

Lika angeläget som det är att lätta på strandskyddet i glesbygd är det att begränsa ianspråktagandet av oexploaterade stränder i områden som inte motsvarar ovanstående beskrivning. Enligt statistik i kap. 3.4 har antalet årliga dispenser från strandskyddet ökat från 4 998 år 2011 till 7 811 år 2019. Enligt figur 4.2 och 4.4, som lades fram inför utredningen sista expertsammanträde, pågår en fortsatt exploatering av opåverkade stränder; år 2018 blev ytterligare 25 mil kuststräcka bebyggelsepåverkad, trots att exploateringsgraden enligt figur 5.13 redan är hög. I kap. 7.6.2 erinrar utredningen om att regeringen i propositionen 2008/09:119 särskilt påtalade det stora behovet av att förstärka strandskyddet i de delar av landet där stränderna redan hade exploaterats i hög grad och det fanns ett starkt tryck på ytterligare byggnation längs stränderna; utredningen konstaterar därefter att syftet med 2009 års reform "inte fullt ut" förverkligats. Där anges också att Strandskyddsdelegationen nyligen uttalat att dispensskälen inte upplevs som tillräckligt restriktiva för att bevara kvarvarande tillgängliga områden i tätbebyggda områden. I kap. 7.6.3 uppger utredningen att 44 % av dispenserade åtgärder avser nyetableringar. Naturvårdsverket har i en uppföljning av friluftsmålen 2019 uppmärksammat att antalet strandskyddsdispenser och upphävanden av strandskyddet ökar varje år; enligt Naturvårdsverket saknas det ett samlat underlag för hur stor ny areal som tas i anspråk och vilken betydelse det får för allmänhetens tillgång till stränder och vatten (se kap. 4.2 slutet).

Naturvårdsverket ansåg i en rapport 2002:5185 att endast 32 % av de kommunala dispensererna var välgrundade och granskningsbara. Undersökningen följdes upp 2013 av WSP på Naturvårdsverkets och Boverkets uppdrag. Även om införandet av de särskilda skälen i 18 c § hade förbättrat besluten kvarstod en hel del av kritiken (<http://www.strandskyddsdelegationen.se/wp-content/uploads/Översyn-av-tillämpningen-av-strandskyddslagstiftningen-WSP.pdf>, s. 92 f.)

Trots dessa indikationer på att oexploaterade stränder bebyggs i stor omfattning och att regeltillämpningen på kommunal nivå är tvivelaktig har utredningen inte tillmötesgått min redan vid det första expertmötet framställda begäran om att göra en kvalitativ bedömning av dispensgivningen i ett antal hårt exploaterade kommuner. De *långsiktiga* konsekvenserna (jfr 13 §) av nuvarande dispensgivning och av de lättnader som utredningen föreslår analyseras inte någonstans. Frågan är vad som om 100 år kommer att bli kvar av allemansrättsligt tillgängliga stränder i områden där sådana då behövs.

Utredningen, som på några ställen ändå skriver att det kan behövas en skärpning av strandskyddet i vissa områden, hade trots återkommande kritik ännu inte vid slutsammanträdet lagt fram ett enda förslag som innebär en begränsning av möjligheterna till strandskyddsdispens. Efter detta

sammanträde – när det återstod tre dagar för experterna att skriva särskilda yttranden – har utredningen föreslagit att 18 c § kompletteras med ett andra stycke. Enligt detta ska de särskilda skälen i första stycket tillämpas särskilt restriktivt bl.a. i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Första stycket talar emellertid inte om någon allmän, restriktiv tillämpning av där angivna särskilda skäl, varför det är svårt att förstå vad ”särskilt” ska betyda. Dessutom ägnar sig de flesta rekvisit i 18 c § inte för vare sig extensiv eller restriktiv tillämpning. Exempelvis behöver en brygga ligga vid vattnet för att fylla sin funktion. Ska angelägna allmänna intressen inte längre anses vara angelägna allmänna intressen i områden där exploateringsgraden är hög? Det är svårt att bedöma vilken effekt detta tillägg i 18 c § kommer att få.

Vad som föreslås om landsbygdsområden kommer att leda till en fortsatt och sannolikt ökad förlust av fria stränder utanför glesbygd. Kriterierna på landsbygdsområden i 17 a § är allmänt hållna. Författningskommentaren innehåller inte några sifferstatta tumregler om vad som ska menas med stor tillgång och inte-stor efterfrågan. Eftersom det inte står ”liten”, får efterfrågan tydligen vara måttlig/medelstor. Inget långsiktigt perspektiv föreskrivs i lagtexten och nämns inte heller i motiven. De begränsningar som funnits att inrätta LIS-områden enligt nuvarande 7 kap. 18 e § avseende tätorter, kuststräckor och vissa större insjöar slopas och ersätts med ett stycke i författningskommentaren om att restriktivitet ska råda i närheten av tätorter.

Utredningens syn på friluftslivets behov belyses av författningskommentaren till den tredje punkten i 17 a §, där det sägs att det inom nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och Natura 2000-områden ”kan” finnas områden som bör vara tillgängliga för vandringar, fågel- och växtskådning, ankring, tältning, bad, fiske eller för landpassager vid skridskoåkning samt att detsamma gäller områden utan särskilt områdesskydd.

När ett område gjorts till ett landsbygdsområde innebär de så kallade särskilda skälen i 18 d § över huvudtaget ingen begränsning avseende nya bostäder, p. 1, och endast en obetydlig begränsning (fördel av strandnära läge) avseende näringar, p. 2.

Trots att utredningen i direktiven har ålagts att bibehålla *och om behov finns förstärka* strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden, har utredningen underlåtit att bedöma de långsiktiga konsekvenserna av sina förslag avseende allemansrättslig tillgång till stränder. Det finns mycket stor risk att den fortgående förlusten av fria stränder kommer att accelerera i skärgårdar, längs kusten, vid större sjöar, i närheten av tätorter och i en vid omkrets kring de tre storstadsområdena.

Små sjöar och vattendrag

Strandskyddets syfte utsträcktes 1994 till att omfatta bevarandet av goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Skälet var att bevarande av en fullödig biologisk mångfald blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och av särskild betydelse för den biologiska mångfalden (prop. 1993/94:229 s. 492 ff.). Behovet av strandskydd ansågs behövt vid sidan av bl.a. biotopskydd.

Förslaget att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag innebär att utredningen anser att dessa generellt har liten betydelse för strandskyddets syften (jfr nuvarande 18 § första stycket 2).

Fastän utredningen försetts med omfattande material av bl.a. experten Therese Jacobsson finns ingen motivering till denna omvärdering. Att länsstyrelserna ska komma att utnyttja en i 18 f § andra stycket föreslagen möjlighet att återinföra strandskydd vid små vatten torde inte bli vanligt, och dessutom ska det då vara utrett att vattnet har särskild betydelse.

De små vattens betydelse för friluftslivet torde vara mindre än för ekologin. Men betydelselösa är de definitivt inte för t.ex. fiskare och naturintresserade friluftsmänniskor. I närheten av tätorter har en sjö på inemot en hektar ofta stor betydelse för promenader, bad, skridskoåkning, särskilt för ortsbor som inte har eller vill använda bil.

Anledningen till att strandskyddet vid små vatten föreslås bli slopat är en strävan efter enhetlighet, eftersom många länsvisa undantag finns, samt ett önskemål att minska hanterandet av dispensansökningar och av att skapa förutsebarhet. Avskaffandet kommer dock att kräva ett omfattande uppföljande arbete med att fastställa om olika vatten är mindre än en hektar eller har mindre än två meters (genomsnittlig?) bredd, kartera detta och därefter hålla bedömningen aktuell, oavsett om strandskyddsdispens någonsin kommer att sökas i området.

Jag efterlyser en analys av de små vattens ekologiska betydelse och om lika stora eller tillräckliga administrativa förenklingar skulle uppnås om strandskyddet begränsades till 30 meter vid små vatten eller om egenskapen av smått vatten gjordes till ett särskilt skäl för dispens i 18 c §.

Upphävande av strandskydd i landsbygdsområden

Jag är inte övertygad om att länsstyrelsen enligt 18 § tredje stycket *ska* upphäva strandskydd om kommunen föreslår det och kriterierna för ett landsbygdsområde är uppfyllt. Det handlar om många skönmässiga bedömningar. Om länsstyrelsen av försiktighets skull avslår ansökan blir effekten av obligatoriet att området inte heller kan godtas som ett landsbygdsområde med mer omfattande dispensgrunder. Det borde räcka att länsstyrelsen på förslag av kommunen *får* upphäva strandskyddet i landsbygdsområden. Jämför med att länsstyrelsen enligt 17 a § första stycket bara *får* upphäva strandskyddet även om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Några övriga synpunkter

I 17 a § föreslås att med landsbygdsområde ska avses "ett strandskyddat område 1. där tillgången på obebyggd mark är god" etc. Det relevanta är emellertid inte tillgången till mark utan tillgången till obebyggda stränder. Eftersom strandskyddet föreslås kunna bli helt upphävt i ett landsbygdsområde – som därefter fortfarande ska vara ett landsbygdsområde – går det inte heller att definiera det som ett strandskyddat område. En bättre formulering av 17 a § är: "Med landsbygdsområde avses ett område 1. där tillgången inom kommunen på obebyggda stränder är god, 2. där efterfrågan på mark för bebyggelse kan förväntas förbli liten, och 3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften."

I 18 d § anges att vissa särskilda skäl, utöver dem i 18 c §, ska kunna tillämpas inom ett landsbygdsområde "som redovisats i översiktsplan". Trots detta anförs i författningskommentaren att det ska vara möjligt att i det enskilda fallet pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett landsbygdsområde. Det sägs att en tillämpning av 18 d § inte förutsätter att kommunen i översiktsplanen har redovisat landsbygdsområden. Bakom resonemanget ligger uppfattningen att

översiktsplaner enligt plan- och bygglagen inte är bindande utan bara vägledande (se under författningskommentaren till 17 a §).

Det må vara hur som helst med översiktsplaners vägledande karaktär enligt plan- och bygglagen. Här är det fråga om tillämpning av 7 kap. 18 d § miljöbalken, vars lagtext är klar. Utredningens motivuttalande innebär dessutom att kommunen i sin dispensgivning skulle kunna göra sig oberoende av länsstyrelsens granskningsyttrande genom att inte ta upp området i en översiktsplan. Ståndpunkten i motiven är likvärdig med att kriterierna i 17 a § utgör ett särskilt skäl för dispens enligt 18 c §. Så kan man naturligtvis skriva lagen, varvid alla bestämmelser om landsbygdsområden kan utgå. Som lagtexten är formulerad är det emellertid nödvändigt att området angetts som ett landsbygdsområde i översiktsplanen. Men det bör inte räcka. I paragrafen bör dessutom föreskrivas att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte får ha framfört en invändning som berör området.

I det nya andra stycket i 18 c § anbefalls, som ovan delvis nämnts, en särskilt restriktiv tillämpning när exploateringsgraden är hög, efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Att särskild hänsyn ska tas till miljön i grunda vikar med mjukbottnar framstår som välmotiverat samtidigt som det bör beaktas att en bryggas ringa storlek och förankring kan medföra att störningarna i strandzonen blir mindre än om bryggan inte hade funnits.

Emellertid bör bestämmelser om särskilda allemansrättsliga eller miljömässiga hänsyn tas in 26 § som ett andra stycke. I 18 c § anges omständigheter som måste föreligga för att en dispens över huvud taget ska kunna meddelas. Avvägningen mot strandskyddets syften enligt 13 § ska sedan göras i 25 och 26 §§ med rubriken Intresseavvägning. I ett nytt andra stycke av 26 § rörande vad som särskilt ska beaktas vid dispens från strandskyddet skulle även kunna nämnas *platsens* betydelse vid dispens enligt 18 d §, eftersom prövningen enligt 17 a § avser *områdets* särskilda betydelse och det är orealistiskt att enskilda platser av särskild betydelse för friluftslivet eller miljön då blir beaktade även om fläckvisa undantag kan göras enligt 17 a §.

Om ett område inte längre uppfyller kriterierna på ett landsbygdsområde i 17 a § bör länsstyrelsen vara inte bara berättigad utan även skyldig att upphäva beslutet enligt 18 § tredje stycket med verkan att ett upphävande av strandskyddet återtas och att de särskilda skälen i 18 d § inte längre kan tillämpas.

Sammanfattande bedömning

Eftersom förslagen som syftar till underlättande av dispenser i landsbygden är ägnade att ytterligare påskynda exploateringen av områden med långsiktigt värde för friluftslivet eller miljön, bör inget av utredningens förslag genomföras innan det i enlighet med direktiven har utretts vilket behov som finns av allemansrättsligt tillgängliga stränder i ett mycket långsiktigt perspektiv och eventuella väl anpassade författningsförslag har utformats. Sådana överväganden kan ju leda till en helt annan – möjligen omvänd – upplägning av lagen.

Provisoriskt skulle god tillgång på obebyggda stränder inom kommunen och litet intresse av att bygga inom området kunna göras till ett särskilt skäl i 18 c §, varefter en slutlig avvägning mot strandskyddets båda syften får göras i 26 §.