

Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av promemoria om strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag

Er beteckning KN2024/02252

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län delar bedömningen att det finns ett behov av förändring av strandskyddet kring små sjöar och smala vattendrag. Rätt ändring av strandskyddslagstiftningens bestämmelser kan få en positiv effekt för acceptansen av lagstiftningen.

Länsstyrelsen tillstyrker flera av förslagen men anser att en minskning av strandskyddets utbredning kring små sjöar och smala vattendrag till 50 meter är en bättre avvägning mellan de allmänna och enskilda intressen som strandskyddet berör än att slopa strandskyddet. Med de ökade riskerna för påverkan från extremväder kan det vara befogat även ur ett äganderättsligt perspektiv att ha ett oexploaterat område närmast stränderna för små sjöar och smala vattendrag vilket är i linje med regeringens förslag i prop. 2021/22:168. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att utgångspunkten för strandskyddet är att allmänheten i Sverige ska få tillgång till stränder samt att goda förutsättningar för växt- och djurlivet bevaras. Länsstyrelsen ser en risk att strandskyddets syften inte längre kan tillgodoses för små sjöar och smala vattendrag om strandskyddet tas bort helt, särskilt i tätbefolkade områden med högt exploateringsstryck.

Länsstyrelsens synpunkter i sin helhet redovisas nedan under de rubriker som synpunkterna berör.

Små insjöar och smala vattendrag ska inte omfattas av det generella strandskyddet

Avsnitt 3.1

Länsstyrelsen delar bedömningen i promemorian att det finns ett behov av förändring av reglerna för små sjöar och smala vattendrag i syfte att skapa ökad acceptans för strandskyddet men avstyrker nu aktuellt förslag om helt slopat

strandskydd. Länsstyrelsen bedömer att en begränsning av omfattningen av strandskyddsområdet till 50 meter bättre tillgodoser såväl strandskyddets biologiska och allemansrättsliga syfte som intresset av att kunna bygga närmare stränderna i dessa områden. På så sätt kan också möjlighet till fri passage säkerställas i enlighet med bestämmelsen i 7 kap. 18 f § miljöbalken. Ett begränsat strandskydd är i linje med regeringens förslag i prop. 2021/22:168.

Med hänsyn till de klimatförändringar som sker i närtid med ökande extremväder i form av stora nederbördsmängder och längre torrperioder är det dessutom i många fall olämpligt att bygga nära vatten och vattendrag. Höga flöden vid skyfall påverkar bebyggelsen längs med stränderna både i form av ökad översvämningsrisk samt skredrisk. Likväl kan små sjöar och mindre vattendrags oexploaterade stränder vara viktiga för den vattenhållande förmågan både vid skyfall och minskad nederbörd. Små sjöar och smala vattendrag påverkar nedströms liggande områden. Om stränderna bibehålls oexploaterade finns en större möjlighet att med olika åtgärder där det behövs buffra eller förlänga vattnets uppehållstid i små sjöar och smala vattendrag vilket är positivt för såväl grundvattenbildningen som flödesutjämningen för vattendrag nedströms i avrinningsområdet. En minskad grundvattenbildning kan, förutom de ekologiska konsekvenserna orsakade av vattenbrist, även leda till sättningar i marken som orsakar skador i byggnadskonstruktioner. Ett bibehållande av ett begränsat strandskyddsområde om 50 meter kan i dessa fall leda till en mer lämplig placering av bebyggelse, och lokalisering av andra exploateringar som medför hårdgjorda ytor samt minska utdikning av våtmarker.

Det finns en risk att strandskyddets syften inte tillgodoses om små sjöar och smala vattendrag helt undantas från strandskydds-bestämmelserna, framför allt i redan exploaterade delar i södra Sverige. Antalet arter, liksom andelen rödlistade arter, är också större i södra delen av landet. Ett vattendrags bredd eller ett vattenområdes yta är inte korrelerad med de värden vattendraget eller vattenområdet har för den biologiska mångfalden. Många mindre vattenområden har höga naturvärden, särskilt i strandzonen, som kan utgöra både spridningskorridor och innehålla värdefulla livsmiljöer för djur- och växtlivet. I samband med miljöbalkens tillkomst och införandet av det förbud som är kopplat till det biologiska syftet angavs i författningskommentaren (se prop. 1997/98:45 s 84) att ”sedan syftet har utvidgats finns det anledning att vara försiktigare med att upphäva strandskyddet. Små bäckar och tjärnar har ofta stor betydelse för den biologiska mångfalden”. Det biologiska syftet gäller alljämt men just strandzonens betydelse för strandskyddets syften har inte tillräckligt belysts i promemorian. Ett borttagande av strandskyddet skulle också göra det svårare att nå Sveriges miljömål samt internationella mål där en ökning av skyddad natur efterfrågas, där det nu också pågår en särskild

satsning på att skydda värdefulla vattendrag och sjöar med deras kantzoner. Särskilt i tätbebyggda områden har små sjöar och smala vattendrag dessutom en viktig funktion för det rörliga friluftslivet, något som inte belysts särskilt väl i promemorian eller i det betänkande, Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78), som föregick promemorian.

I författningsförslaget behöver begreppet "vattenyta" förtydligas så att det framgår vid respektive punkt att begreppet "vattenyta" är liktydigt med "strandlinjen vid normalt medelvattenstånd". Med enbart begreppet vattenyta i texten är det oklart vad som avses. Är det den öppna vattenspegeln, eller det aktuella vattenområdets yta räknat från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, alltså inklusive eventuell vass och våtare strandzon? Är avsikten att begreppet ska tolkas som öppen vattenspegel så innebär bestämmelsen i praktiken att strandskydd slopas för vattenområden med en yta som överstiger 1 hektar eller är bredare än 2 meter. Om detta inte är avsikten med bestämmelsen så bör formuleringen av bestämmelsen ändras så att det tydligt framgår att det är strandlinjen vid normalt medelvattenstånd som är utgångspunkten för bestämningen av storleken på små sjöar och smala vattendrag.

Stockholms län utgörs huvudsakligen av områden med högt exploateringsstryck. Länsstyrelsen anser att promemorian inte tillräckligt tagit hänsyn till starkt exploaterade områden i detta förslag. Att helt ta bort delar av strandskyddet kommer sannolikt att innebära en risk för ökad exploatering av stränderna i dessa områden. Därmed kommer andelen tillgängliga stränder av värde för den biologiska mångfalden och för friluftslivet att ytterligare minska i de områden som redan idag har den lägsta andelen tillgängliga stränder. Länsstyrelsen Stockholms förordnandebeslut med tillhörande kartor där det pekats ut vilka vattendrag och sjöar som ska omfattas av strandskydd måste kunna beaktas. I beslutet har Länsstyrelsen tagit ställning till vilka små sjöar och mindre vattendrag som är viktiga för strandskyddets syften. Att helt bortse från dessa beslut skapar en arbetsbörda för Länsstyrelsen som då behöver besluta om att på nytt införa strandskydd vid dessa små sjöar och smala vattendrag.

Idag är strandskyddet kring små sjöar och smala vattendrag ofta det enda skyddet för vattenkvaliteten då dessa vatten inte omfattas av miljökvalitetsnormerna för vattenförekomster. Påverkan från en ökad exploatering av stränderna kring dem kan därför medföra en påtaglig risk för att nedströms liggande vattendrag inte uppnår beslutade miljökvalitetsnormer. Att helt ta bort strandskyddet kan därför bli en försvårande omständighet för att uppnå satta miljökvalitetsnormer, särskilt i samband med andra exploateringsåtgärder i nedströms liggande vattenområden.

Ett begränsat strandskydd om 50 meter som kombineras med att i större utsträckning tillämpa den sedan 2014 införda generösare möjligheten att upphäva strandskyddet, helt eller delvis, kring mindre vattenområden bör enligt Länsstyrelsen kunna tillgodose de behov av förändring av reglerna som promemorian anger.

Strandskydd får införas för områden vid små sjöar och smala vattendragssträckor som har särskild betydelse för strandskyddets syften

Avsnitt 3.2

Om förslaget om slopat strandskydd genomförs är det bra att länsstyrelsen får möjlighet att i enskilda fall införa strandskydd när det finns särskilda skäl till det. Möjligheten för länsstyrelserna att införa strandskydd om området är av ”särskild betydelse” för strandskyddets syften är dock i praktiken svår att genomföra. Det skulle kräva en längre övergångsperiod och Länsstyrelsen har i dagsläget inte resurser att inventera länets alla småvatten och sedan fatta beslut om införande av strandskydd där det behövs. I konsekvensutredningen till förslaget i betänkandet nämns att om inte länsstyrelserna har resurser till detta bedöms de negativa konsekvenserna kunna bli omfattande. I konsekvensbedömningen till promemorian tas denna konsekvens inte upp.

Det kan komma att behövas en nationell kartläggning av mindre sjöar och vattendrag, men även om en sådan genomförs bedömer Länsstyrelsen att det kommer bli svårt att hantera materialet och skydda det som behövs, oavsett vilken skyddsform som väljs. Om annat områdesskydd än strandskydd blir aktuellt så kommer dessutom ännu större resurser att tas i anspråk, både av personal på länsstyrelserna och för utbetalning av intrångsersättning till markägare.

Det är även viktigt att definiera vad som avses med begreppet ”särskild betydelse” utöver vad som framgår av förslaget i avsnitt 3.2. Det kommer annars att ta tid att utarbeta en praxis av vad som kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det kan även innebära skillnader i tolkningen i olika delar av landet vilket kan komma att leda till ett bristande förtroende för tillämpningen av lagstiftningen. Länsstyrelsen föreslår, om förslaget genomförs, att Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten ges bemyndigande att ta fram en vägledning/definition för vad som ska anses vara små vatten som har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att möjligheten att besluta om utvidgat strandskydd inte ska omfatta dessa vatten.

Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor

Avsnitt 3.3

Föreslagen bestämmelse avstyrks då den tar sin utgångspunkt i en effektiv användning av berörda fastigheter, inte i strandskyddets syften. Kraven för att upphäva strandskyddet i den föreslagna bestämmelsen är lågt ställda jämfört med den bestämmelse i 7 kap. 18 § p. 2 som föreslås strykas. Den föreslagna bestämmelsen saknar kriterier kopplade till strandskyddets syften för när strandskyddet får upphävas. Det saknas närmare förklaring till detta. Den begränsning av bestämmelsen som innebär att upphävande får ske i ett område vid en angränsande sträcka av ett vattendrag understigande 3 meter om detta är beläget inom samma fastighet, innebär endast en administrativ begränsning som inte är kopplad till de faktiska värdena på platsen. Det finns större fastigheter längs vattendrag där föreslagen bestämmelse möjliggör ett upphävande längs en flera km lång sträcka.

Länsstyrelsen föreslår att befintlig bestämmelse i 7 kap 18 § p 2 miljöbalken istället bibehålls såvitt avser vattendrag och att kriteriet för vattendrag utökas till 3 m.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att, om förslaget genomförs, kommer det medföra att längre strandsträckor längs vattendrag med omväxlande 2 respektive 3 meters bredd, kommer att ha ett splittrat, uppdelat strandskydd. Om länsstyrelsen bedömer att strandskyddet bör kvarstå längs de sträckor som överstiger 2 m, eller att möjlighet saknas att upphäva strandskyddet i enlighet med den nya föreslagna bestämmelsen, kan detta medföra betydande tillämpningsproblem.

Även detta faktum utgör skäl att inte genomföra förslaget om slopat strandskydd.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Avsnitt 4

För att de nya bestämmelserna ska kunna tillämpas redan 1 juli 2025 behöver länsstyrelserna uppdatera det kartmaterial (digitaliseringsprojektet) av vilket det ska framgå vilka vattenområden som inte omfattas av strandskydd efter ovan nämnda datum. Med dagens resurser, samt att det aktuella lagförslaget inte heller skjuter till några extra resurser, så finns risk för att ett uppdaterat

tillförlitligt skikt inte är på plats till halvårsskiftet 2025. Detta kan få konsekvenser för både staten, kommuner och enskilda fastighetsägare.

Konsekvenser

Avsnitt 5.3

I stycket om konsekvenser för staten anges att Länsstyrelsens resursbehov bedöms vara oförändrat då Länsstyrelsen genom lagförslaget slipper hantera enskilda ansökningar om upphävande av strandskydd. Länsstyrelsen delar inte promemorians slutsatser att förslaget inte förväntas innebära en ökad arbetsbelastning för de länsstyrelser som har länsvisa förordnanden utan bedömer att de små sjöar och smala vattendrag som omfattats av förordnandet alltfjämt har stor betydelse för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. Länsstyrelsen bedömer att arbetsinsatsen för de enskilda ansökningarna med begäran av upphävanden är betydligt lägre än den arbetsinsats som krävs för att långsiktigt säkra områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften, i enlighet med bestämmelserna 13 a och b §§, genom att införa strandskydd eller annat områdesskydd enligt 7 kapitlet miljöbalken.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med miljöhandläggare Karina Hälleberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljödirektör Johanna Lindgren, t.f. samhällsbyggnadsdirektör Anna Conzen samt ställföreträdande avdelningschefen för rättsavdelningen Lovisa Ristner medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.