



Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag (KN2024/02252)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Förslaget som lagts fram syftar till att öka acceptansens för strandskyddsreglerna, det vill säga att det ska bli tydligare för gemene man hur kopplingen ser ut mellan strandskyddets omfattning och dess syfte. Juridiska fakulteten anser att förslaget har grundläggande brister och kan ge oönskade konsekvenser. Fakultetsnämnden avstyrker därför förslaget i sin helhet.

Juridiska fakulteten har tidigare yttrat sig över ett liknande förslag som presenterades i SOU 2020:78, *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*.¹ Det som anfördes i det yttrandet är fortsatt fakultetens ståndpunkt. Därutöver vill fakultetsnämnden betona och lägga till följande:

Förslaget saknar relevant motivering

Förslaget saknar godtagbar motivering. Det är en rimlig utgångspunkt att inskränkningar i enskildas möjlighet att fritt förfoga över sin fastighet inte bör vara större än vad som är motiverat utifrån givna skyddssyften. De allmänna intressen som strandskyddet avser att värna har viktats tyngre än enskilda intressen och har under decennier varit en grundbult för allemansrätten och naturvården, och för allemansrätten längre än så. Kursändringen som föreslås - att undanta smala vattendrag och små sjöar från det generella strandskyddet – kommer att få omfattande konsekvenser för strandskyddets dubbla syften och vägs inte upp av de positiva förstärkningar av äganderätten som åsyftas, bland annat att förenkla för markägaren och göra strandskyddsregleringen mer ”begriplig”. I dag finns redan möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid dessa vattendrag under förutsättning att områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.² Det framgår inte om det föreligger tillämpningsproblem av upphävandegrunden i dagsläget. Om tillämpningssvårigheter föreligger i det enskilda fallet kan det finnas

¹ Se Juridiska fakultetsnämndens yttrande JURFAK2021/6.

² Se 7 kap. 18 §, p. 2 miljöbalken.



anledning att justera eller förenkla skrivelsen i 7 kap. 18 § p. 2 MB, istället för att helt undanta en viss och betydelsefull typ av vattendrag från det generella skyddet.

Som anges i promemorian är konsekvenserna av lagändringen att livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten kan komma att påverkas negativt. Det betonas även att det inte sällan finns stora naturvärden i små sjöar och smala vattendrag liksom att små sjöar och vattendrag också kan vara av vikt för att tillgodose allemansrättsligt tillgängliga stränder i tätbebyggda områden.³ Ett argument för förslagen är att strandskyddet redan har upphävts i ungefär hälften av Sveriges län,⁴ varför konsekvenserna av förslaget därmed mildras, ett synnerligen märkligt resonemang. Att ett upphävande har skett i vissa län säger inget om värdet av de nu aktuella strandområdena i de län där skydd fortfarande råder, eller om värdet av de områden där skyddet upphävts. Om ett omfattande upphävande redan skett kan det snarare vara ett argument till stöd för att inte upphäva strandskyddet ytterligare. Fakultetsnämnden anser sammanfattningsvis att det saknas tydliga och vägande motiv till varför ett generellt undantag för sjöar och vattendrag av viss storlek bör införas.

Förslaget strider mot grundläggande miljörättsliga principer

Det generella strandskyddet infördes 1975 och var motiverat av att det rådde bristande utredningsresurser för att utse strandområden som behövde skydd i kombination av ett ökat tryck på stränder till följd av fritidsbebyggelsens utveckling.⁵ Innan det generella strandskyddet infördes i Sverige kunde områden som behövde strandskydd utses, likt det förfarande som föreslås i promemorian ska gälla vid mindre vatten. Argumentet som låg bakom införandet av generellt strandskydd kvarstår, även om exploateringstrycket till stor del nu avser permanenta bostäder. Fakulteten anser därför att det inte är motiverat att gå tillbaka till en ordning där skydd måste införas om nödvändigt, då det redan identifierats att en sådan ordning inte är hållbar. Precis som på 70-talet saknas idag resurser hos landets länsstyrelser för att inventera nu aktuella vattendrag, varför det finns en överhängande risk att värdefulla områden hinner gå förlorade. Ett sådant förslag skulle inte endast bli resurskrävande för staten, ett sådant förslag skulle även strida mot *försiktighetsprincipen*, en inom EU- och miljörätten grundläggande princip.⁶

Konsekvenser av förslaget är inte tillräckligt utredda

Konsekvensbedömningen av förslaget är bristfällig och ensidig. Konsekvenserna för kommunen anges bl.a. vara att förslagen medför

³ Promemorian, s. 11.

⁴ Promemorian, s. 19.

⁵ Se prop. 1974:166 s 27.

⁶ Se artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och 2 kap. 3 § miljöbalken.



”möjlighet för planläggning, byggande och andra åtgärder inom områden där det inte tidigare funnits förutsättningar för upphävande av strandskyddet. Att dessa vatten inte längre omfattas av det generella strandskyddet kan ge ökade förutsättningar för dessa kommuner att utveckla kommunen för att göra den mer attraktiv för invånare, företag, turister och andra besökare.” Att bebyggda stränder är något som gör kommunen mer attraktiv tas här för givet när det motsatta mycket väl kan vara fallet, särskilt för att locka grön turism. Konsekvenserna med att bygga i strandnära lägen givet översvämningrisker noteras inte i utredningen.

Mindre sjöar och smala vattendrag är viktiga inte bara för strandskyddets syften, utan även för att buffra mot översvämning och övergödning. Under konsekvenser för påverkan på miljön och strandskyddets syften lyfts att exploatering kan medföra ”konsekvenser nedströms, t.ex. i form av förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening”, något som kan vara problematiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv om en miljö kvalitetsnorm äventyras eller överskrids. Enligt förslaget kan konsekvenserna begränsas genom att länsstyrelsen kommer att ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta om att skyddsvärda områden ska omfattas av strandskydd. Ovan har redan påtalats att promemorian förbiser de resurskrävande ansvar som kommer att vila på länsstyrelsen vad gäller att inventera och vid behov inrätta områdesskydd. Vattendrag i landskapet utgör även viktiga spridningskorridorer för många arter. Vilka konsekvenser förslaget skulle få för konnektiviteten omnämns inte.

Oförutsedda konsekvenser av förslaget

Det går inte att utesluta att den del av förslaget (s. 13 ff.) som avser möjligheten för länsstyrelsen att punktvís återinföra strandskydd vid vissa vattendrag kan komma att leda till en utökad ersättningsrätt för markägaren. Bakgrunden är att områdesskydd för dessa mindre vattendrag enligt förslaget kommer förändras från dagens generella skydd som omfattar alla vattendrag, till ett fåtal och specifikt utpekade vattendrag som är särskilt skyddsvärda. Detta skifte, från generellt till specifikt, kommer påverka kravet på proportionalitet som bl.a. följer av 2 kap. 15 § RF. Det går därför inte att utesluta om det kan fordras markåtkomstersättning om strandskydd punktvís införs vid vissa vattendrag i ett senare skede. En sådan ersättningsrätt skulle potentiellt kunna följa av antingen första stycket (krav på proportionalitet) eller andra stycket (rätt till ersättning vid vissa typer av rådhetsinskränkningar) 2 kap. 15 § RF.

Fakultetsnämnden ser också att det finns en risk att byggande vid vattendrag och små sjöar kan komma att ”väsentligt förändra” natur- eller kulturmiljön⁷. Om en åtgärd kan komma att väsentligen ändra naturmiljön inträder en straffbelagd samrådspålikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (om det inte längre

⁷ Se MÖD 2019:17



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

4 (4)

2024-12-09

JURFAK 2024/50

krävs någon dispensprövning). Ett sådant förfarande kan komma att upplevas som mer krångligt och oförutsebart för gemene man än en dispensprövning som gäller för alla.

Fakultetsnämnden har svårt att se hur förslaget kommer att öka förståelsen för kopplingen mellan strandskyddets omfattning och dess syfte. Ett mer rimligt alternativ kan vara att sprida information om strandskyddets tvådelade syfte, särskilt om hur viktiga dessa små vattendrag kan vara för bevarandet av biologisk mångfald. Det kan inte förväntas att gemene man har denna förkunskap. Ett sådant kunskapsspridande, och att göra det lättare att upphäva strandskyddet där det inte är motiverat, kan bättre nå det önskade syftet: att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddets omfattning.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Maria Forsberg tillsammans med universitetslektor Melina Malafry och universitetslektor Marc Landeman. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer