

## Yttrande över remiss från Miljödepartementet angående Betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78 (M2020-02302)

### Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har tagit del av betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78”. SLU är medvetet om frågans komplexitet och att olika samhällsintressen här ställs mot varandra.

Sammanfattningsvis gör SLU följande bedömning av utredningens förslag:

- den del av förslaget som avser att stärka strandskyddet i exploaterade områden är bra
- det saknas emellertid konkreta förslag för hur detta ska gå till och hur särskilt känsliga områden ska få ett förstärkt skydd. Detta är en allvarlig brist
- en betydande del av dagens skydd för skyddsvärda biotoper utgörs av det generella strandskyddet. Om detta ersätts med ett differentierat strandskydd försvinner således en stor del av skyddet för dessa biotoper. Det finns ingen konsekvensanalys av detta i utredningens förslag. Detta är en allvarlig brist
- det saknas i utredningen en beskrivning av hur ett differentierat strandskydd ska kunna undvika att medföra försämringar vad gäller tillgänglighet enligt allemansrätten och livsbetingelser för djur och växter. Detta är en allvarlig brist
- utredningen saknar både en redogörelse för och förslag på hur områdets värden för djur och växter kan eller ska bedömas. Detta är en allvarlig brist
- SLU anser att sådana bedömningar måste göras i ett landskapsperspektiv och inte objekt för objekt. Landskapsperspektivet avser för det första att skyddet för djur och växter måste ses ur ett regionalt eller ännu större perspektiv för att bevara livskraftiga populationer, för det andra för att

tillgängligheten för allmänheten för friluftsliv också måste tillfredsställas på en större skala än enskilda fastigheter.

- eftersom det idag saknas etablerade verktyg för den typen av landskapsekologiska analyser av ett försämrat strandskydd kan inte någon lagändring i den riktningen implementeras inom överskådlig tid
- SLU delar inte utredningens uppfattning att kunskapen om förekomsten av djur och växter i de flesta enskilda områden är god. Detta är fel
- SLU föreslår att de mycket stora mängder geodata över fysiska omvärldsfaktorer som nu finns tillgängliga genom statens försorg, används i kombination med forsknings- och miljödata över arters habitatkrav och förekomst. På så sätt kan ett verktyg för att kvantifiera värdet för djur och växter av olika strandnära områden utvecklas för länsstyrelsernas kommande prövning av ansökningar om landsbygdsområde och övriga dispenser
- kustområden kan utpekas som landsbygdsområden, trots att exploateringsstrycket längs kusten generellt är högt samtidigt som havsstränder utgör den landskapstyp som har störst andel hotade, av bedömda, arter. Detta är en allvarlig brist
- det saknas en tydlig motivering och redovisning av konsekvenser av ett generellt avskaffande av strandskyddet vid småvatten. Småvatten kan i förhållande till sin yta vara viktigare för den biologiska mångfalden än större vattendrag. SLU motsätter sig därför tillsvidare denna del av förslaget
- den föreslagna ändringen i miljöbalken 18d §, punkt 1 att medge dispens för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad m.m. öppnar för godtycke och en oreglerad dispensgivning. Detta är en allvarlig brist
- det saknas i utredningen förslag och resonemang kring storleken på de s.k. landsbygdsområdena och principer för detta. Detta är en allvarlig brist med helt oförutsägbara konsekvenser
- den långsiktiga konsekvensen av ett differentierat strandskydd är sannolikt att den process som ofta benämns ”de små stegens tyranni” kan fortgå, d.v.s. att undantag/dispenser från strandskyddet adderas över tiden och slutligen summerar till stora områden där strandskyddet åsidosatts. Detta är en kumulativ och i stort irreversibel process, som har präglat strandskyddslagstiftningen över många årtionden och skapat stora arealer med högexploaterade områden
- utredningen föreslår att områden där generella undantag från strandskyddet kan ske ska benämnas som ”landsbygdsområden”. SLU anser att detta är tveksamt då begreppet ”landsbygd” har en bred betydelse utan någon egentlig koppling till vatten eller strandskydd och ej heller till graden av exploatering av dessa. Ett bättre begrepp behöver tas fram.

## Generella synpunkter

SLU konstaterar att utredningen har lagt ett förslag som till del ligger i linje med dess uppdrag. Dock misslyckas utredningen med att i rimlig omfattning redovisa hur ett centralt syfte med strandskyddet ska kunna upprätthållas om utredningens förslag genomförs. Detta gäller strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (lag 2009:532).

Utredningen menar att ett upphävande av det generella strandskyddet inte ska få påverka allmänhetens tillträde till stränder eller livsvillkoren för växter och djur. Dock redovisas inga resonemang om hur detta krav i praktiken ska tillgodoses. Detta utgör en mycket stor brist i förslaget.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska fatta beslut inom 12 månader efter att en ansökan om att inrätta ett s.k. landsbygdsområde inlämnats. Det framgår inte rimligt tydligt vad en sådan ansökan ska innehålla eller hur den ska bedömas mer än med hänvisning till en föreslagen ändrad lydelse av miljöbalken.

Det saknas också helt resonemang kring vilken storlek som s.k. landsbygdsområden förväntas ha. Det är rimligt att konsekvenser för friluftsliv, växt- och djurliv betraktas i samma (förväntade) landskapskala som landsbygdsområdena förväntas få snarare än i varje enskilt byggnadsprojekt, men detta framgår inte av utredningens förslag. Om inte storleken på landsbygdsområdena på något vis regleras så kommer kommunerna att kunna ansöka om landsbygdsområde för enskilda objekt i syfte att undvika behovet av konsekvensanalys ur ett landskapsperspektiv. Detta är en allvarlig brist i förslaget, vars konsekvenser är oförutsägbara.

Idag saknas dessutom effektiva verktyg för myndigheters bedömning av de landskapsekologiska konsekvenserna av ett försämrat strandskydd. För att kunna göra den typen av bedömningar behövs en omfattande metodutveckling i nära samverkan med forskningen inom ekologi och särskilt landskapsekologi. Det innebär att ett differentierat strandskydd i linje med utredningens förslag i praktiken inte kan implementeras förrän sådana metoder har utvecklats och hunnit verifieras. Skrivningarna om att länsstyrelserna ska lämna besked inom 12 månader är därför helt orimligt innan verktyg för bedömning på landskapsnivå kunnat utvecklas och implementeras.

För bedömningarna förutsätts också att tillräckligt detaljerade underlag föreligger. Om länsstyrelserna ska ansvara för att detta insamlas inför en bedömning så kommer beredningsprocessen att behöva bli flerårig. Om istället ansvaret läggs på den sökande (kommunen) så kan beredningstiden hos länsstyrelsen hållas kortare, men kvarstår behovet av avancerad landskapsekologisk analys av konsekvenserna.

Sammantaget bedömer SLU att utredningen har sådana brister att den inte kan ligga till grund för en försvagning av det generella strandskyddet.

## Synpunkter från SLU Artdatabanken

### *Bristande konsekvensbedömning*

SLU Artdatabanken anser att utredningen saknar konsekvensbedömning av förslagets påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster och därmed också på möjligheterna att nå flera av de mål riksdagen har satt upp och där Sverige har åtaganden inom EU och internationellt. Detta trots att uppdraget anger att strandskyddets syften inte ska ändras.

Till exempel saknas beskrivning av påverkan på *”det långsiktiga perspektivet som innebär att områden som för tillfället verkar vara av begränsat värde kan bli betydelsefulla i framtiden”* (sid 78). Inte heller diskuteras risken för påverkan på *”goda livsvillkor för djur- och växtlivet” till exempel uppväxtområde för fisk, stränders möjlighet att fungera som ”ekologiskt filter”* (där näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav) eller på möjligheten för strandområden att utgöra spridningskorridorer för arter, så kallad grön infrastruktur.

Det är viktigt att analysera de långsiktiga konsekvenserna av en ändrad strandskyddslagstiftning och att tydligt definiera de begrepp som används. Hur kommer exploateringsgraden att se ut om 50 år och vad innebär det av ytterligare och tillhörande påverkansfaktorer som rörligt friluftsliv, båtliv etc? Definitionsglidning av hur begrepp som landsbygd, värdefull natur, attraktiv strand för exploatering etc tolkas, riskerar att successivt urholka strandskyddet. Luddiga definitioner innebär också att det även på kort sikt finns risk för godtycke och regionala skillnader vid tillämpning av lagen.

Förslaget gällande landsbygdsområden vars syfte är att underlätta för exploatering bedöms av utredningen få negativa konsekvenser för strandskyddets syften det vill säga skyddet av den biologiska mångfalden. Man konstaterar också att en *”stor del av Sverige kan uppfylla kriterierna för landsbygdsområden och kan därmed komma att omfattas av lättnader i strandskyddet”* (sid 331). Det är svårt att se hur utredningen med detta uppfyller uppdraget att *”strandskyddets syften inte ändras”*.

### *Strandzonens betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*

En fungerande strandzon som utgörs av heterogent habitat och hyser en rik diversitet av akvatiska och terrestra arter bidrar till att filtrera och dämpa kraftig avrinning från land. Sjöar och vattendrag med strandnära zon är samtidigt den bästa tänkbara *”gröna infrastrukturen”* som sammanlänkar Sveriges olika naturtyper. Betydelsen av detta nätverk som förbinder områden med höga naturvärden, tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster samt möjliggör vandring/spridning av arter kan inte överskattas och kommer snarast att öka under kommande årtionden till följd av de pågående klimatförändringarna.

Många skyddsvärda vatten- och strandmiljöer i Sverige saknar formellt skydd i form av naturreservat eller Natura 2000-område. Här är strandskyddet det enda

skyddet och i sin generella form på så sätt en hörnsten i arbetet med att uppnå miljömål om *sjöar och vattendrag, kust och hav* samt *ett rikt växt- och djurliv* och även EU:s *strategi för biologisk mångfald*. I rödlistan 2020 är havsstränder den landskapstyp som har störst andel hotade arter i förhållande till antalet bedömda. Småvatten i sin tur är mycket viktiga för en mängd insekter och groddjur, varav flera på EU:s lista över särskilt skyddsvärda arter.

Strandområden längs vattendrag och sjöar är också viktiga livsmiljöer för arter som har minskat kraftigt i dagens jordbrukslandskap. De öppna och halvöppna stränderna kan fungera som blomrika restbiotoper för en mängd arter, inte minst pollinatörer, när stora delar av det övriga landskapet har exploaterats, blivit åkermark, vuxit igen eller planterats med skog.

SLU Artdatabanken anser inte att utredningens konstaterande om det ”*generella strandskyddets betydelse för bevarande av värden nu och i framtiden*” slår igenom i utredningens förslag. Vi saknar underlag om hur mycket och vilka stränder som diskuteras och i vilken mån de olika intressena exploatering, friluftsliv och naturvård krockar. En stor andel av stränderna, i synnerhet längs sjöar och vattendrag, är inte attraktiva varken för exploatering eller för friluftslivet. Medan förhållandevis sällsynta strandmiljöer ofta är attraktiva för båda. Dessa strandområden kan ofta också ha höga naturvärden. Stränder som är attraktiva för friluftsliv, byggande och viss biologisk mångfald är därmed redan hårt belastade. Redovisningen av andelen inlandsstränder påverkade av bebyggelse (sid 135) utgår från den ”*totala tillgängliga strandlinjen i Sverige*” där man beskriver att 12 % av inlandsstrandlinjen är påverkad nationellt, i Stockholms län är det 31% och i Norrbottens län 5 %. Det framgår inte om utredningen har räknat bort de sträckor som är ointressanta för byggande, t ex våtmarksstränder. Om inte så är andelen inlandsstrandlinje, påverkad av bebyggelse, betydligt högre än vad utredningen anger. Enligt vår mening borde en förändring av gällande strandskydd i första hand försäkra sig om att ytterligare negativ påverkan på biologisk mångfald eller ekosystemtjänster inte sker utan tvärtom möjliggöra långsiktig förbättring genom restaurering och återskapande av viktiga miljöer.

#### *Befolkningsutveckling och exploatering*

Kartläggningen av fysisk störning i grunda havsområden (Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:12) visar på en tydlig gradvis ökande fysisk påverkan sedan 1960-talet. Framförallt är de grunda exponeringsskyddade områdena, som både är biologiskt viktiga och känsliga, mer utsatta än övriga områden. Resultaten visar också att rådande strandskydd och andra policys inom förvaltningen inte leder till mindre exploatering av höga naturvärden i grunda kustområden, samt att restaureringstakten kraftigt understiger förlusten av habitat per år. Vår slutsats är att stränder snarare behöver ett starkare skydd. Där kan strandskyddet tillsammans med andra verktyg bidra till att vända trenden.

Enligt SCBs redovisning (2018) har Sveriges tätorter en kombinerad areal av cirka 628 000 hektar eller 1,4 % av Sveriges yta. Merparten av Sveriges stränder

förekommer alltså i icke tätbebyggda områden. Starkare strandskydd i tätorter och i tätortsnära områden, enligt utredningens förslag, är önskvärt men inte avgörande för att uppfylla strandskyddets syften i sin helhet. Det behövs också mer konkreta förslag på hur det föreslagna stärkta skyddet ska genomföras, eftersom det uppenbarligen inte fungerar idag. Områden som ej utgör tätorter men som har en hög grad av strandnära bebyggelse, exempelvis områden med en hög fritidsbebyggelse, bör jämföras med tätort vad gäller förstärkning av skyddet.

Om syftet är att värna biologisk mångfald och obrutna strandlinjer är oexploaterade stränder än viktigare att skydda. Utredningen tar upp att områden som hyser höga biologiska värden, viktiga för bevarandet av den biologiska mångfalden kan behöva ett förstärkt skydd. Även här saknas dock konkreta förslag på hur skyddet ska förstärkas. SLU Artdatabanken menar att grunden till att bevara dessa värden ligger i ett fortsatt generellt starkt strandskydd. Ett positivt förslag är utredningens förtydligande om restriktivitet gällande t ex dispenser och grunda mjukbottnar. Viktigt att slå fast är dock att även andra typer av strandnära och grunda habitat är viktiga för den biologiska mångfalden.

Utredningens förslag innebär risk för en fortsatt hög exploatering av kusten och därmed ytterligare svårigheter att leva upp till miljömål och åtaganden inom EUs naturvårdsdirektiv. Ett intensivt arbete pågår just nu både internationellt och nationellt med att stärka skyddet i kustzonen då den är avgörande för många uppmärksammade miljöproblem i den marina miljön. Havs- och vattenmyndigheten arbetar tillsammans med andra myndigheter och sektorer med en strategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön. Att lägga på det generella strandskyddet är då kontraproduktivt eftersom negativ påverkan av exploatering längs stränder bör minimeras.

Den kumulativa effekten av många små ingrepp längs med kusten beaktas inte i utredningen. En enskild brygga kan bedömas inte ha så stor påverkan, men i kombination med muddringar för framkomlighet och andra bryggor och byggnationer längs med kusten kan påverkan bli betydande. Detta kan i framtiden bli ett än större problem om beslutsfattandet sker på en mer lokal nivå, vilket föreslås i utredningen (*sid 175*). Det som behövs är snarare en sammanhållen nationell strategi för hur kustmiljön på bästa sätt både kan användas och bevaras.

#### *Små sjöar och vattendrag*

SLU Artdatabanken anser att strandskyddsutredningens förslag att upphäva strandskyddet för små sjöar och mindre vattendrag samt ge möjlighet att upphäva det för stora landsbygdsområden, där även kust- och skärgårdsområden kan ingå, leder till en förändring av svenskt naturskydd i grunden.

Det finns stora brister i kunskapen om små sjöar (<1 hektar) och vattendrag (< 2 meters bredd). Det finns heller ingen kunskap om arter eller habitat kopplade till enskilda små vattenförekomster. Det går därmed inte att bedöma i vilken

omfattning ett minskat strandskydd kommer att påverka ”livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten”, i synnerhet då det omfattar stora områden.

Utredningen tillstår att förslaget kan komma att få betydande konsekvenser för strandnära och akvatiska livsmiljöer, där små sjöar och vattendrag nämns som känsliga för ingrepp. Särskilt nämns risken för negativ påverkan i södra Sverige, då antalet arter, liksom andelen rödlistade arter där är högre.

SLU Artdatabanken är positiv till förslagen om en digitaliserad redovisning av strandskyddsområden. Ökad digitalisering har potential att förbättra vår kunskap om vattenförekomster, vilket är ett första steg till att värdera dess ekologi och samhällsnytta. Detta kan ske med hjälp av förbättrade fjärr- och digitala verktyg. SLU Artdatabanken anser att en ökad digitalisering är ett viktigt steg för förvaltning av vattenresurser i Sverige (och något som redan pågår vid SLU).

#### *Strandskydd och klimatförändringar*

SLU Artdatabanken anser att klimatfrågan har fått en underordnad roll i utredningen. Det är förvånande att utredningen i sitt resonemang om klimatförändringar fokuserar på dispens för klimatanpassningsåtgärder istället för att i första hand betona vikten av att inte fortsätta bygga i översvänningsområden. För detta syfte bör strandskyddet avgränsas inte bara utifrån avståndet till vattenlinjen utan framförallt utifrån marknivån i förhållande till högvattennivån för t ex 100-årsflödet. De prognosticerade klimatförändringarna innebär ökad risk för extremväder i form av skyfall och därpå följande översvämningar. Byggande i strandzonen riskerar att leda till skador på egendom och infrastruktur och även ökade krav på invallningar, vilket är kostsamt och starkt negativt för biologisk mångfald. Det leder också till en kanalisering av vattenflöden som kan skapa översvänningsproblematik nedströms. Översvämning av trädgårdar och andra exploaterade miljöer riskerar också att öka erosion och avrinning samt sprida, för vattenlevande organismer, miljöfarliga ämnen samt invasiva främmande arter till vattendrag och sjöar.

Storskaliga förändringar i den fysiska miljön, på grund av förändrad temperatur och nederbörd kommer framförallt att påverka små sjöar och vattendrag eftersom den begränsade kvoten mellan volym/areal ger en minimal ”buffert” mot plötsliga temperaturopppar, torra eller översvämningar. Den strandnära zonen kan i dessa fall mildra effekten, t ex som grön infrastruktur där arter kan flytta på sig till följd av klimatstress.

#### *Risk för spridning av invasiva arter*

Hem och trädgårdar är bland de största källorna för spridning av främmande invasiva arter, IAS, (Strand m fl 2019), framför allt trädgårdsväxter men också djur i akvarier och dammar. I takt med ett mildare klimat bedöms risker och problem med främmande invasiva arter öka. Vattendrag är ypperliga spridningsvägar för främmande arter, dels vattenströmmarna som kan sprida fröer och djur långt

nedströms på kort tid, men även landdelen av strandzonen är en viktig spridningskorridor. Flera av våra värsta problemarter som jättebalsamin, gul skunkkalla och sjögull har spridits efter mönstren som beskrivits ovan. Många av de mest problematiska invasiva arterna, varav ett flertal kan förväntas komma till Sverige, lever just i och i anslutning till vatten.

Problemen med invasiva främmande arter i Sverige har eskalerat. I den senaste rapporteringen till EU enligt art- och habitatdirektivet är bedömningen att statusen för flera naturtyper och arter har försämrats på grund av invasiva arter. SLU Artdatabanken saknar en konsekvensbedömning av risken för spridning av främmande arter i och med ökat byggande längs stränder i oexploaterade områden.

Vattendrag och småvatten med tillhörande strand- och svämzoner fungerar som viktiga förökningsplatser för den del av den biologiska mångfalden där många bitande och stickande insekter, t ex mygg och knott, ingår. Ett resultat av ökad bebyggelse och fler boenden i anslutning till dessa miljöer kan i framtiden komma att innebära ökade krav på insektsbekämpning och vattenreglering vilket påverkar strandskyddets syften ytterligare.

#### *Praktikaliteterna kring implementering av "landsbygdsområden"*

Enligt utredningens förslag ska kommunen kunna peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen. Ett kriterium för "landsbygd" ska då vara att strandområden inte har betydelse för strandskyddets syften. Detta förslag innebär en betydligt större utredningsinsats än vad som krävs för att få strandskyddet prövat med nuvarande lagstiftning. Det krävs gedigen kunskap om stränderna i det förslagna landsbygdsområdet *och* information om vilken exploatering som kommer kunna ske i strandzonen, innan man kan utvärdera om strandskyddets syfte äventyras.

Införandet av "landsbygdsområden" innebär också att ansvaret förskjuts från exploatörer till länsstyrelsen (exploatörerna behöver inte längre söka dispens från fall till fall, istället måste länsstyrelsen göra bedömningen). Det kommer att krävas löpande koll på utvecklingen av stränderna inom landsbygdsområden och vid överklaganden kunna påvisa betydande skada för djur och växtliv, vilket kan vara mycket svårt juridiskt såväl som naturvetenskapligt. SLU Artdatabanken ser stora svårigheter och därmed risker att skada strandskyddets syfte med detta förslag.

#### Synpunkter från institutionen för ekologi

1) Instämmer i remissens grundidé att underlätta för utveckling på landsbygden men ifrågasätter att ett avskaffande av strandskydd för småvatten och mindre vattendrag samt avskaffat strandskydd i s.k. landsbygdsområden gör tillräckligt stor skillnad för en sådan utveckling i förhållande till tänkbara kostnaderna (förlorad biologisk mångfald och begränsad tillgänglighet). Analysen antar att avskaffandet av strandskydd ökar viljan för byggande, boende och företagande på landsbygden. Anser att analysen alltför ensidigt fokuserar på huspriser i direkt närhet av vatten (s. 121-128), när priserna snarare regleras av befolkningsmängd



service och infrastruktur i landsbygden, vilket kräver andra satsningar än avskaffande av strandskydd. På landsbygden finns goda möjligheter att bygga mer än 100 m från sjöar och vattendrag och ändå ha sjöutsikt.

2) **Sid 29, Författningsförslag: 7 kap, 13 §:** Tillstyrker delvis förslaget att strandskydd avskaffas för vatten < 1ha samt för < 2m breda vattendrag men främst i vissa typer av landskap. Ifrågasätter detsamma i andra typer av landskap pga stor förväntad förlust av våtmarksrelaterad mångfald. Vidare missas helt den summerade positiva effekt flera mindre vatten och vattendrag har på biologisk mångfald, naturvärden samt rekreativvärden jämfört med ett större vatten av samma totala yta. Se specifika kommentarer, nedan.

3) **Sid 29, 7 kap, 13 §:** Ifrågasätter och föreslår ändring av förslaget om inget strandskydd för anlagda vatten gjorda efter 1975. En stor del av de anlagda vattnen är gjorda för att öka biologisk mångfald. De är mycket artrika, framförallt när biologisk mångfald summeras över flera små våtmarker. Stora summor statliga medel har avsatts för anläggandet av sådana mångfaldsvåtmarker för att nå miljömålet om ”Myllrande våtmarker”. Många av dessa våtmarker är större än 1 ha (medel är ca 2-3 ha, de största över 20 ha). Att helt ta bort strandskydd för dessa är negativt ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv och miljömässigt kontraproduktivt. På flera ställen anges förklaringen till detta förslag vara att markägare är mindre villiga att anlägga våtmarker om strandskydd gäller för dessa vatten, men det saknas fakta om detta.

Eftersom det ofta ligger det i markägarens intresse att det uppnås en positiv effekt på biologisk mångfald vid ett anläggande av våtmarker föreslår jag att man tillåter dispens från ett generellt strandskydd på anlagda vatten (> 1ha) för den anläggande markägaren. Strandskyddet ska dock generellt gälla i övrigt, dvs för avstyckade tomter etc. Genom att den anläggande markägaren får möjlighet till dispens från strandskyddet för den anlagda våtmarken behålls incitamentet att anlägga våtmarker utan större kostnader för naturvärden och biologisk mångfald.

4) **Sid 30, 7 kap, 17a §** Ifrågasätter delvis idén om avskaffat strandskydd i s.k. landsbygdsområden samt avstyrker förslaget att kommuner ska kunna ansöka om upphävandet av strandskyddet i ett landsbygdsområde.

Alla våra kustområden är viktiga för rekreation och biologisk mångfald, även i glesbygder. Hela Bottenviken och Bottenhavet har strandzoner (ibland med stora grundbottenområden) som alla är viktiga för fisk- och fågelbestånd. Därför bör s.k. landsbygdsområden som omfattar kuster och strandområden vid våra 5 största sjöar även i fortsättningen omfattas av fullt strandskydd.

För övriga tänkbara landsbygdsområden bör man anlägga ett landskapsperspektiv på vilka vatten och vattendrag som kan tänkas undantas från strandskydd. I regioner och landskap med få vatten och vattendrag bör strandskyddet ligga kvar eftersom en exploatering av stränder har stora förväntade kostnader för biologisk

mångfald, naturvärden och rekreation på regional nivå. Nu saknas sådana konsekvensanalyser i ett landskapsperspektiv och författnings/lagtexten blir därmed otydlig.

**Sid 31, 7 kap, 18 §:**

Ifrågasätter att kommuner får ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde och att länsstyrelser ska helt eller delvis upphäva strandskyddet” (s. 31). Det ska vara länsstyrelsen som bedömer om strandskyddet ska upphävas, inte kommunen (bl.a. för att undvika av vänskapsjäva). Det ska också vara länsstyrelsen som utför en full konsekvensanalys av ett upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde. Därför bör det stå: ” *”Länsstyrelsen får i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera ...”*

**5) Sid 32, 7 kap, 18c §:**

*”I områden där exploaterings-graden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.”*

Tillstyrker förslaget om stärkt strandskydd i områden med högt exploateringsstryck, men saknar tydlighet i hur detta ska ske och vad det innebär. Kommer dispenser att ges överhuvudtaget? Om ja, i vilka fall kan dispenser tänkas ges och varför.

6) Föreslår ett bättre helhets- och landskapsperspektiv för biologisk mångfald, naturvärden och möjligen även rekreativvärden. (se punkt 2-4 ovan samt punkt 2 i specifika synpunkter, nedan)

**Specifika synpunkter**

Nedan listas bara förslag till ändringar i text samt synpunkter som ej framkommit i generella synpunkter ovan.

**2) Sid 29. Författningsförslag: 7 kap, 13 §:**

Att fullt ut ta bort strandskydd för småvatten (<1ha) och små vattendrag (< 2m breda) bygger på en idé att dessa vatten har lägre naturvärden och lägre biologisk mångfald än större dito. Mycket tyder på att det är en felaktig syn om man ser till summerade värden på regional nivå.

I en gedigen genomgång av litteraturen om vilka miljöer som ger mest biologisk mångfald – många små eller få stora av samma totala yta- är ofta artrikedomen högre för många små (Fahrig 2020. Global Ecology and Biogeography 29:615-628, DOI: 10.1111/geb.13059 ).

Detsamma gäller för våtmarker, i detta fall anlagda våtmarker i Sverige. Många små våtmarker producerar fler ungar av våtmarksfåglar än få stora av samma totala yta (Kacergyte m. fl. 2021; Biological Conservation DOI:

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109084>). Mycket tyder dessutom på att biologiska mångfaldsvärden ofta är högre i landskap med jordbruk än i rena

skogsregioner (Kacergyte m. fl. 2021). Avskaffandet av strandskydd bör därför sättas i relation till förväntad kostnad i termer av biologisk mångfald, därför bör man göra en full konsekvensanalys avskaffande av strandskydd i olika regioner och landskap.

**3) Sid 29, 7 kap, 13 §:**

Anlagda vatten kan vara mycket artrika och vara viktiga i att producera ny mångfald, läs mer i Kacergyte m.fl. 2021 (se ovan)

**4) Sid 31, 7 kap, 18 § :**

Det ska också vara länsstyrelsen som utför en full konsekvensanalys av ett upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde. Denna konsekvensanalys bör omfatta alla värden, dvs. biologisk mångfald naturvärden samt rekreation, både i ett lokalt (där strandskyddet föreslås upphävas) och regionalt perspektiv. I det regionala perspektivet bör frågan ställas om ett avskaffande av strandskydd har tydlig negativ påverkan även på regional biologisk mångfald, natur- och rekreationsvärden. I mycket våtmarksrika regioner kan enstaka undantag av strandskydd möjligen ha små effekter på dessa regionala värden, i andra regioner kan avskaffandet av strandskydd ha stor effekt på regionala värden.

## Synpunkter från institutionen för akvatiska resurser

Grunda, vågskyddade kustområden är mycket betydelsefulla system med många viktiga livsmiljöer. Trots att grunda kustområden bara utgör en liten bråkdel av havets totala yta har de en stor betydelse för kustens förmåga till produktion och utgör lek-, uppväxt- och födosöksområden både för fisk, bottenlevande djur och fågel. Dessa grunda kustmiljöer är utsatta för storskalig miljöpåverkan från övergödning, klimatförändring, överfiske och föroreningar, men påverkas samtidigt allt mer även av människans exploatering. En analys av historiska flygfoton visar att exploateringstakten är oroande hög och inte visar några tecken på att avta, vilket gör att opåverkade grunda kustområden blir allt ovanligare (Moksnes m.fl. 2019).

Förslagen i det nya betänkandet riskerar leda till en uppluckring av strandskyddet och därmed skyddet av grunda undervattensmiljöer, framför allt genom inrättande av så kallade landsbygdsområden som då öppnas upp för ytterligare exploatering, utan att områdena först utvärderats utgående från deras specifika ekologiska säregenskaper och att hänsyn tas till dessa. Att landsbygdsområden ska kunna omfatta kustområden är direkt olämpligt, eftersom graden av exploatering är hög även i län med i övrigt låg befolkningstäthet, som till exempel i norrlandslänen. Samtidigt ser vi inte några nya förslag som skulle kunna förbättra skyddet i mer tätbebyggda och redan exploaterade områden, utan de åtgärder som diskuteras för dessa områden i betänkandet tycks enbart vara sådana som redan borde vara de gällande. Detta ser vi som oroväckande mot bakgrund av det fortsatt höga exploateringstrycket samtidigt som vi noterar att Sverige missar att nå de flesta miljömålen som rör kustområden.

Att förslagen i betänkandet även bortser från försiktighetsprinciper och tillämpande av skadelindringshierarkin (att i första hand undvika och minimera skada, etc.) och mycket av vad gäller åtgärder som skydd och restaurering generellt utgör också ett problem. Detta eftersom olika former av aktiva restaureringsåtgärder och ekologisk kompensation blir mycket dyrare att utföra i efterhand än att vara restriktiv och försiktig med exploatering på förhand. Åtgärder som restaurering och ekologisk kompensation tappar också sin funktion om miljön samtidigt tillåts exploateras på annat håll och detta i ett läge då Sverige utlovar ett ökat marint skydd för 30 % av havsområdet, med 10 % strikt skyddat.

Betänkandet brister även genom att det saknar förslag gällande hur man ska kunna ta ett landskapsperspektiv vid dispensprövningarna. Kumulativ påverkan, d.v.s. ”de små stegens tyranni”, alltså att en enda brygga kanske inte har så stor påverkan, medan många bryggor tillsammans kommer att ha en stor sammanlagd påverkan tas inte upp. Även stränder vid mindre vattendrag och sjöar ingår i ett stort ”blått landskapsnätverk” som är viktigt för fria vandringsvägar och den biologiska mångfalden och för att uppnå god status enligt Ramdirektivet för vatten. Att ta hänsyn till kumulativ påverkan är centralt, eftersom de viktiga vegetationsklädda bottnarna, som är viktiga både som kolsänkor, som erosionskydd, för biologisk mångfald och för fiskproduktion, har visat sig reagera negativt på den kumulativa påverkan från exempelvis bryggor och båttrafik (Hansen m.fl. 2019, Sagerman m.fl. 2020). Inte heller effekter av exploatering på konnektivitet och grön infrastruktur berörs på ett tydligt sätt i rapporten för vare sig ekosystem vid kusten eller vid inlandsvatten. Det är viktigt att bevara sammanhängande livsmiljöer och spridningsvägar både i redan exploaterade områden (för konnektivitet lokalt) och i hittills lågexploaterade områden (för konnektivitet regionalt och nationellt). Sammanhängande livsmiljöer/grön infrastruktur är avgörande för att upprätthålla den biologiska mångfalden. Beslut om eventuell exploatering bör samordnas så att det med ett landskapsperspektiv kan undersökas huruvida den gröna infrastrukturen påverkas.

Det är också oroväckande att en rapport som omnämner klimatanpassningsåtgärder som en del av en ny strategi helt missar att tillkännage att en orörd naturlig obruten strandlinje i de alla flesta fall är bättre på att motverka effekter av klimaförändringar än en exploaterad/bebyggd strandlinje. Likaledes är det bristfälligt att betänkandet inte inkluderar fulltäckande konkreta exempel på hur negativ påverkan ska minskas samtidigt som också betänkandet nämner att förslagen kan påverka möjligheterna att nå flertalet av de svenska miljökvalitetsmålen.

## Referenser

*Moksnes, P.-O., L. Eriander, J. Hansen, J. Albertsson, M. Andersson, U. Bergström, J. Carlström, J. Egardt, R. Fredriksson, L. Granhag, F. Lindgren, K.*

*Nordberg, I. Wendt, S. Wikström, and E. Ytreberg. 2019. Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige. Havsmiljöinstitutet Rapport 2019:3.*

*Sagerman, J., Hansen, J.P. & Wikström, S.A. 2020. Effects of boat traffic and mooring infrastructure on aquatic vegetation: A systematic review and meta-analysis. *Ambio* 49, 517–530*

*Hansen, J.P., Sundblad, G., Bergström, U. et al. 2019. Recreational boating degrades vegetation important for fish recruitment, *Ambio* 48, 539–551*

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av fakultetsdirektör Pär Aronsson. I beredningen av ärendet har följande personer medverkat; Lena Tranvik, Ulf Bjelke, Christina Halling, Anders Jacobson, Douglas Jones och Anna Westling vid SLU Artdatabanken; Tomas Pärt och Pär Forslund, institutionen för ekologi; Patrik Kraufvelin, Sara Bergek och Ulf Bergström vid institutionen för akvatiska resurser.

Torleif Härd

Pär Aronsson