

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissen Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd (dnr M2005/4076/Na)

Sammanfattning

- CBM anser att strandskyddet långsiktigt skall leda till tryggandet av förutsättningarna för friluftslivet samt goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Det är viktigt att strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet beaktas i samma grad som förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv.
- Det är viktigt att tydliggöra de ekologiska skälen till varför strandskyddet idag omfattar bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Viktigt är att föra ut till tjänstemän vad skyddet för djur- och växtlivet innebär. Alltför många beslut om dispens från strandskyddet fattas utan god kunskap om de ekologiska skälen.
- Delegationen av beslut rörande dispenser eller minskat strandskydd behöver belysas. Större krav måste därför ställas på kommunerna innan delegation sker, särskilt som merparten av kommunerna saknar kompetens för att handha dessa ärenden.

Avsnitt 3.1 Strandskyddets syfte (7 kap. 13 § miljöbalken)

CBM anser att strandskyddets syften bör förtydligas i enlighet med arbetsgruppens förslag. Särskilt positivt är det att det föreslagna syftet tydligare visar att strandskyddet inte enbart syftar till att skydda de förutsättningar som idag råder för friluftslivet samt djur- och växtlivet utan att det också syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna.

Avsnitt 3.2 Nya förutsättningar för inrättande av utökat strandskydd (7 kap. 14 § miljöbalken)

CBM ser det som positivt att strandskyddets omfattning bibehålls, och att Naturvårdsverkets förslag på begränsning av strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag inte genomförs.

Det är som CBM tidigare framhållit inte alldeles lätt att sätta gränser för vad strandskyddet skall omfatta eller inte. Såsom Naturvårdsverkets utredning påpekat är inte de biologiska värdena knutna till någon viss storlek på sjöar eller vattendrag. Det finns många mindre sjöar och vattendrag som ligger under de angivna värdena som har oerhörda ekologiska värden. Det är naturligtvis viktigt att beakta de biologiska värdena i de områden som inte omfattas av strandskyddet vid all slags planläggning oavsett storlek på planområde.

CBM förordar dock att det generella strandskyddet utökas till att gälla (200) 300 meter intill havs- och kustlinjen. Kustlinjen är det strandskyddsområde som är utsatt för det högsta bebyggelsestrycket. Många kommuner har hittills grovt kränkt strandskyddade områden. Genom en utökning skulle ett effektivt strandskydd utefter havs- och kustlinjen både vad avser

friluftslivet samt djur- och växtlivet kunna uppnås.

CBM instämmer i att det är av vikt att en utvidgning eller upphävande av strandskyddet föregås av en noggrann utredning av områdets värde för strandskyddets syften. En sådan utredning får dock inte bli administrativt tillkrånglad så att den bidrar till att strandskyddet inte utvidgas i områden där så behövs för att trygga strandskyddets syften.

CBM ser positivt på den av arbetsgruppen föreslagna översynen av nuvarande utvidgningar av strandskyddet. Enligt arbetsgruppens förslag skall de befintliga förordnanden som ej har reviderats upphöra att gälla vid övergångsperiodens slut. CBM vill framhålla risken för att översynen genomförs utan att några områden revideras och att gällande beslut helt enkelt upphör att gälla utan att någon form av utredning rörande nuvarande förordnandens relevans, och att därmed en större yta med strandområde blir tillgänglig för framtida exploateringar. Översynen måste resultera i en uppsättning områden med utvidgat strandskydd där så är motiverat, till exempel områden utefter havs- och kustlinjen.

Avsnitt 3.3 Upphävande av strandskydd i samband med planläggning

Den regionala utvecklingen är av stor betydelse för hela landet. Ett minskat strandskydd kan dock på lång sikt inverka menligt på den regionala utvecklingen då de resurser som idag gör området attraktivt kan komma att skadas.

CBM vill därför framhålla betydelsen av att ett upphävande av strandskydd vid planläggning endast får ske om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd. Stor tyngd måste således tilldelas strandskyddet i plansammanhang.

CBM ser det därför som viktigt att lagtexten inte medger geografiskt baserade lättnader från strandskyddet. För att uppnå syftet med strandskyddet avseende friluftslivet samt djur- och växtlivet är det nödvändigt att i lagtexten inte förskriva att vissa områden i landet är undantagna strandskyddsbestämmelserna. Att däremot öppna upp möjligheten till lättnader i strandskyddet genom detaljplaneläggning bör ses som positivt. CBM ser det därför som rimligt att de i Naturvårdsverkets utredning föreslagna kraven på detaljplaneläggning och utredning med en miljökonsekvensbeskrivning inför beslut om lättnader från strandskyddet införs. Beslut om lättnad bör tydligt visa att föreslagen åtgärd är ägnad att främja lokal eller regional utveckling samtidigt som den endast bör få komma ifråga om åtgärden inte skadar värden för friluftslivet och djur- och växtlivet i ett långsiktigt perspektiv. Med krav på detaljplaneläggning och miljökonsekvensbeskrivning borde strandskyddets syften kunna uppnås.

Arbetsgruppens förslag framhåller att strandskyddet inte skall kopplas direkt till lokal och regional utveckling (sid. 39). Samtidigt innehåller arbetsgruppens förslag till lagtext en tydlig koppling där strandskyddet kan undantas då ett intresse väger tyngre än strandskyddsintressena samt *åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång till inlandsstränder*. Biologisk mångfald bör i sammanhanget betraktas som ett allmänt intresse som skall vägas gentemot andra allmänna intressen. CBM ser det dock som positivt att arbetsgruppens förslag syftar till att begränsa möjligheten att nyttja områden inom strandskyddat område för att främja lokal och regional utveckling. Det bör dock påpekas att tillgången på oexploaterade stränder inte självklart korrelerar med behovet av lokal eller regional utveckling.

I Naturvårdsverkets utredning framhölls att vid upphävande av strandskyddet:

d) förordnande får inte omfatta område som har särskild betydelse för naturvärden eller medföra väsentlig försämring för livsvillkoren för djur- och växtarter förtecknad i av Naturvårdsverket fastställt förteckning över rödlistade arter i Sverige eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Något sådant förtydligande finns inte med i arbetsgruppens förslag. CBM vill dock åter framhålla betydelsen av att bredda perspektivet avseende skyddsvärda arter inom strandskyddsområden.

Fokus på rödlistade arter och särskild skyddsvärda arter ger en något snäv bild av vad

strandskyddet ämnar att skydda.. För att uppnå ett vidare syfte med strandskyddet ser CBM det som värdefullt att lagstiftningen även omfattar andra djur- och växtarter utöver de rödlistade arterna. CBM föreslår att djur- och växtarter som finns förtecknade i bilaga 2 och 4 i EU:s art- och habitatdirektiv samt bilaga 1 i EU:s fågeldirektiv, samt Bonn-konventionens bilaga I och II också tas med.

Många ekosystem som är av mycket stort värde ur ekosystemtjänst-synpunkt behöver inte nödvändigtvis innehålla rödlistade arter. Det finns från naturvårdssynpunkt ett mycket stort värde i att också skydda sådana områden.

Avsnitt 3.4 Bestämmelse om passage för allmänheten och om strandskyddets återinträde i vissa fall (7 kap. 15 a och b § miljöbalken)

CBM instämmer i arbetsgruppens förslag. Möjligt är att det bör anges ett rimligt avstånd avseende vad som kan betecknas som fri passage närmast strandlinjen. Att beslut om upphävande av strandskydd omprövas i samband med att planer omprövas eller ändras ser CBM som en självklarhet, liksom att strandskyddet återinförs om planen upphör att gälla.

Avsnitt 3.6 Krav på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning

CBM framhöll i sitt tidigare yttrande över Naturvårdsverkets utredning vikten av att beslut om att ändra eller upphäva beslut om strandskydd måste föregås av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Naturvårdsverkets förslag har inte hörtsammats med hänvisning till att de generella kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planläggning nyligen ändrats. Upprättande av detaljplan som har en betydande miljöpåverkan medför numer ett krav på miljökonsekvensbeskrivning. En bedömning skall göras i det enskilda fallet om planen medför en betydande miljöpåverkan, däribland en värdering av påverkan på områden av som har nationell skyddsstatus. Enligt arbetsgruppens förslag räknas strandskyddsområden till ett sådant område med nationell skyddsstatus.

Nyckelordet i detta sammanhang är betydande miljöpåverkan. CBM vill framhålla betydelsen av att det vid samtliga tillfällen ett område planläggs som omfattas av strandskyddet genomförs en miljökonsekvensbeskrivning, för att avgöra påverkan på växt- och djurliv samt friluftslivet.

Vidare vill CBM förorda att en miljökonsekvensbeskrivning görs i samtliga fall som ett upphävande av strandskyddet föreslås. Det är inte enbart vid planläggning en sådan bedömning är av betydelse utan i samtliga fall som strandskyddsområden berörs. Detta bör också beaktas i den översyn av områden med utvidgat strandskydd som ges i uppdrag till länsstyrelserna.

Avsnitt 3.7 Ändring av bestämmelsen om ändrad byggnad (7 kap. 16 § 2 p., 4 samt 5p. miljöbalken)

CBM instämmer i arbetsgruppens förslag och välkomnar den förstärkning avseende djur- och växtlivet som tillfogats i 2 p.

CBM ser det som positivt att det poängteras att bedömningen av påverkan på växt- och djurliv ses i ett långsiktigt perspektiv, det vill säga att skyddet syftar till att djur- och växtarter i det aktuella området skall kunna fortleva långsiktigt och inte bara vid ett givet tillfälle. CBM vill förorda att långsiktigheten framhålls i förordningen.

Som poängterats tidigare är det viktigt att strandskyddet arbetar för att generellt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet och inte enbart fokuserar särskilt skyddsvärda djur- och växtarter. De senare kan dock som utredningen påpekar fungera som vägledare till områden som behöver ett utökat strandskydd. Parallellt med denna process måste även områden med stora värden för ekosystemtjänster beaktas i arbetet med att bedöma var ett utökat strandskydd behövs.

Avsnitt 3.8 Undantag från dispenskrav för vägar och järnvägar i vissa fall samt för byggnader m.m. i anslutning till huvudbyggnad (7 kap. 17 § miljöbalken)

CBM instämmer i vikten av att undantag från strandskydd i samband med byggande av vägar eller järnvägar bör avgöras i ett tidigt skede innan arbetsplan och järnvägsplan fastställs.

Naturvårdsverkets förslag om införandet av anmälningsplikt för byggnader och anläggningar för de areella näringarnas behov återfinns ej i arbetsgruppens förslag till ett förnyat strandskydd. Skälet anges vara att det inom befintlig lagstiftning redan finns möjlighet att förordna om anmälningsplikt. Det framstår dock som att detta inte är något som fungerar i praktiken. Därför ser CBM det som rimligt att krav ställs på att en åtgärd meddelas berörd myndighet i tid för att ge myndigheten en möjlighet att agera i ärendet. Det är således bra att stärka strandskyddet på denna punkt men kopplingar till annan lagstiftning bör utredas för att anmälningsplikten reellt skall kunna påverka skyddet för friluftslivet samt livsvillkoren för djur- och växtarter.

Avsnitt 3.9 En utökning av dispensgrunderna (7 kap. 17 § tredje stycket samt 18 § miljöbalken)

CBM ser det som oroande att tomtplatser generellt undantas från strandskyddet. Det är dock positivt att man i arbetsgruppens förslag mer i detalj preciserar vad som kan ligga till grund för beviljande av dispens. CBM vill framhålla betydelsen av att en bra utredning genomförs för att avgöra om det är lämpligt att bevilja dispens inom ett enskilt strandskyddsområde. Den enskilda dispensen måste också ses i ett landskapsperspektiv.

Värdet för friluftslivet är i princip obefintlig eftersom framkomligheten redan minskat i och med att man ej kan beträda annans tomtplats.

En tomtplats kan dock trots att den är bebyggd ha stor betydelse för djur- och växtlivet. Många tomtplatser innanför strandskyddat område utgörs av naturtomter eller strandtomter. En tomtplats kan därför innehålla många värdefulla miljöer för djur- och växtlivet, till exempel kan en strandtomt omfatta ett vassområde som har stor betydelse för häckande fåglar eller klippor där speciella växter finns. Detta är särskilt viktigt i hårt exploaterade områden, såsom strandlinjen vid havet, där endast en liten andel mark inte utgör tomtplats. Tomtplatser behöver från naturvårdssynpunkt hanteras väl.

CBM vill särskilt framhålla betydelsen av att efterlevnaden av dispensgrunderna måste bli god för att undvika att generösa bedömningar blir praxisskapande.

Avsnitt 6.1 (samt 9.3) Frågan om delegation av dispensbefogenheten till kommuner 7 kap. 18 § miljöbalken och 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd

CBM framhöll i sitt tidigare yttrande att det behövs skärpning i form av synnerliga skäl inom strandskyddade områden. Naturvårdsverkets förslag har inte hörtsammats i arbetsgruppens förslag. CBM ser dock att en motsvarande förändring föreslås av arbetsgruppen i och med att vissa områden undantas från delegation av dispensbefogenheter till kommunen, och blir kvar inom länsstyrelsens ansvarsområde.

Arbetsgruppens förslag inbegriper områden som omfattas av områdesskyddet, är av riksintresse för naturvården, det rörliga friluftslivet samt övriga kust- och skärgårdsområden. CBM ser det som positivt att dessa typer av områden generellt ligger inom regionalt ansvarsområde.

Vare sig friluftsliv eller djur- och växtliv är begränsat till den kommunala nivån utan behöver ses i ett regionalt perspektiv. Detta ställer stora krav på kommunernas kompetens och förmåga att sköta strandskyddsärenden.

Delegationen av dispenser till kommunerna måste bygga på att kommunerna tydligt kan visa att de har den sakliga kompetensen att klara av att bedöma strandskyddsärenden. Det måste ställas krav på att kommunerna kan visa att de har ett korrekt kunskapsunderlag, beslutsunderlag samt de personella resurserna som behövs för att kunna sköta strandskyddsärenden. Dessa krav borde

tas med i de föreskrifter som CBM förordar att Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta. CBM anser också att det vore lämpligt med ett principiellt dispensstopp under den tid som översynen av utvidgade strandskydd pågår, det vill säga den tid som länsstyrelserna (fram till 2009) har på sig att se över samtliga delegationsbeslut (avsnitt 7.2 Uppgifter och uppdrag till länsstyrelserna med anledning av föreslagna författningar)

Avsnitt 9.4 (samt avsnitt 7.1) Rätt för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter

Allmänna råd istället för föreskrifter för tillämpning av strandskyddsbestämmelserna måste ses som ett svagt sätt att förbättra tillämpningen av strandskyddet. Med de brister som framhållits avseende tillämpningen av strandskyddet ser CBM det som underligt att dessa brister anses kunna åtgärdas med hjälp av allmänna råd som inte har någon bindande verkan.

CBM ser det som mer positivt om Naturvårdsverket ges möjlighet att utforma föreskrifter för att förbättra tillämpningen av strandskyddet. Särskilt ser CBM det som viktigt att det sker förtydliganden av den vetenskapliga bakgrunden till varför strandskyddet även omfattar livsvillkoren för djur- och växtlivet. Detta är särskilt viktigt då detta i liten omfattning nått ut till de personer som handhar strandskyddsärenden inom olika myndigheter. Innebörden av skyddet för djur- och växtliv genom strandskyddsförordningen behöver belysas tydligare, till exempel ekosystemtjänst-funktionen hos många strandområden.

Avsnitt 9.5 Upphävande av undantaget från huvudregeln i 4 kap. 4 § miljöbalken gällande vissa typer av fritidshus

CBM stödde Naturvårdsverkets utredningsförslag, men har inte någon invändning mot att den gamla formuleringen behålls.

Avsnitt 9.4 Krav på innehåll i en strandskyddsdispens

CBM stödjer Naturvårdsverkets utredningsförslag, och vill framhålla att det bör tydliggöras att den föreslagna konsekvensbeskrivningen skall bedöma konsekvenserna på lång sikt. Eftersom brister har påpekats i utformning och tillämpning av strandskyddsdispenser, särskild vad gäller skälen till dispens, måste CBM framhålla betydelsen av att strandskyddsdispenser utformas så att de kan utgöra erforderligt beslutsunderlag.

Avsnitt 3.10 Intresseprövning

Problemen kring proportionalitetsprincipen och områdesskydd bör utredas vidare.

Omedelbar verkställighet av strandskydds dispenser

I Naturvårdsverkets förslag till lagstiftning fanns i 7 kap. 18 § en bestämmelse om att ett beslut om dispens ej får tas i anspråk förrän det har vunnit laga kraft. Denna skrivning återfinns inte i arbetsgruppens förslag. CBM anser att en sådan skrivning bör infogas. En åtgärd skall inte kunna påbörjas innan dispensförfarandet är klart med tanke på de effekter som kan uppstå på livsvillkoren för djur- och växtlivet.

Samordning med andra kapitel i miljöbalken samt med annan lagstiftning

CBM föreslår att det i de kapitel i miljöbalken där annan verksamhet prövas införs en tydlig skrivning om att strandskyddet skall beaktas i prövningsprocessen.

CBM ser det som viktig att bättre samordning med annan lagstiftning kommer till stånd. Strandskyddets syften med att långsiktigt värna om livsbetingelser för djur- och växtarter måste komma in i planeringsprocessen i ett skede där det kan påverkas och inte när beslut redan är

tagna och ett beslut rörande strandskyddet inte kan spela någon roll.

I detta ärende har Torbjörn Ebenhard beslutat.
Malin Almstedt har varit föredragande.

Torbjörn Ebenhard

Malin Almstedt