

**Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd SOU2020:78
(M2020/02032)**

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

Förslagen som har lagts fram av utredningen om översyn av strandskyddet (härefter utredningen) syftar till att underlätta strandnära byggande på landsbygden samtidigt som strandskyddets syften inte äventyras. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser att förslagen har flera anmärkningsvärda brister av vilka de viktigaste redogörs för i det följande:

1. Förslaget om att generellt ta bort strandskyddet vid mindre insjöar och vattendrag vilar på premissen att det skulle leda till ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem. Samtidigt ska detta förslag, enligt utredningen, inte äventyra strandskyddets syften. Problemet är att det ena av strandskyddets syften – att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten – i hög grad är relevant även för mindre insjöar eller vattendrag. Mot bakgrund av att riksdagens miljö kvalitetsmål ”Levande sjöar och vattendrag” inte gör någon kvalitetsmässig rangordning mellan stort och smått; vilka är de ekologiska/biologiska skälen för att generellt ta bort strandskyddet just vid mindre än en hektar (insjö) respektive smalare än 2 meter (vattendrag)? Det finns överhuvudtaget inget underlag i betänkandet som motiverar att livsvillkoren inte skulle äventyras med ett sådant generellt undantag. Det är ju inte bara själva byggandet som kan riskera naturvärdena, även tillfartsvägar, avloppsanläggningar m.m. får betydelse. Det finns därför inget i betänkandet som motiverar att det inte även fortsättningsvis, för att upphäva strandskyddet, behövs en prövning i varje enskilt fall utifrån förutsättningarna på platsen.

En sådan prövning i det enskilda fallet skulle däremot kunna effektiviseras om det fanns generella ekologiska/biologiska kriterier att ta hänsyn till. Om utredningen hade menat allvar med att förslaget inte ska äventyra syftet hade alltså en sådan diskussion om kriterier varit relevant att ta upp. Att ställa upp sådana kriterier företrädesvis i lagtext bör också i sin tur motverka tillämpningsproblem på kommunal och länsstyrelsenivå och öka möjligheten att åstadkomma likabehandling och särskilt det sistnämnda är en förutsättning för en ökad acceptans. Om det dessutom utreds på



2021-04-27

JURFAK 2021/6

landskapsnivå och på förhand var sårbara respektive mindre sårbara biologiska värden finns i länen skulle prövningarna i det enskilda fallet kunna effektiviseras.

Samtidigt och som ett sätt att effektivisera kan lättnader i strandskyddet vara motiverat i större områden (i det som utredningen benämner "landsbygdsområden"), där de ekologiska/biologiska värdena är mindre. Här tvekar inte utredningen om att det krävs en utredning på förhand och i det enskilda fallet med avseende på vilket område det är fråga om. Utredningen borde ha tänkt på samma sätt när det gäller mindre insjöar och vattendrag.

2. Det är inte heller utrett om det andra av strandskyddets syften – trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden - äventyras av förslagets generella undantag för mindre sjöar och vattendrag, särskilt om det handlar om små insjöar i större städers närområden. Om det generella undantaget innebär att det blir lättare att bygga strandnära i närområdena kommer självfallet tillgängligheten till vatten att minska.

3. Det saknas en utredning i betänkandet om vilka konsekvenser som förslagen skulle kunna leda till vad gäller det som ska uppfyllas enligt ramvattendirektivet och gällande miljö kvalitetsnormer. Inte minst viktigt är kravet att bebyggelse eller annan åtgärd inte får försämra den aktuella vattenstatusen, (5 kap. 4 § miljöbalken).

4. Utredningens förslag sägs syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden (s. 221). Det enda konkreta lagförslaget är att det införs i 18c § sista stycket att skälen under första stycket 1-6 ska tillämpas restriktivt i exploaterade områden. Ett problem är emellertid att förarbetena har under lång tid givit uttryck för att dispensskälen ska tillämpas restriktivt utan att det har lett till någon restriktiv tillämpning. Tvärtom är beviljandegraden mycket hög när det gäller prövningar av strandskyddsdispenser. Även om det är en förbättring att det, som utredningen föreslår, ska framgå direkt av lagtexten bör det därför därutöver preciseras närmare vilka undantag som kan medges.

5. I förslaget anges inte någon begränsning i hur många och hur stora s.k. landsbygdsområden får vara. En fråga är hur andelen orörda stränder liksom tillgängligheten till dessa kommer att se ut på lång sikt? Som påpekas i det särskilda yttrandet från Therese Jacobson kommer det medföra omfattande inventeringar av tilltänkta landsbygdsområden om beslut om upphävande ska kunna ske utan negativa effekter på strandskyddets syften. Vilka krav kommer att ställas på inventeringar?

6. Avslutningsvis kan själva grunden för utredningens uppdrag ifrågasättas. Det kan inte vara ett självändamål att underlätta strandnära byggande på landsbygden. Uppdraget borde istället ha varit att lägga fram förslag som



2021-04-27

JURFAK 2021/6

underlättar boende på landsbygden. En av de främsta orsakerna till svårigheter att bo långt ifrån städer är själva pendlingsavstånden till arbete. Rådande pandemi har visat att svårigheterna till en del kan minska i och med ökad digitalisering och ökad acceptans för att arbeta hemifrån. Om arbetssätten håller i sig även i framtiden kommer sannolikt boende på landsbygden att underlättas. Det förefaller därför omodernt att komma med ett förslag som riskerar naturvärden på landsbygden inte minst med tanke på de ekosystemtjänster (av vilka flera främjar besöksnäringen m.m.) som stränder och vattennära lägen bidrar med.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Charlotta Zetterberg. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer