

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över remiss Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag, KN2024/02252

Sammanfattning

Sportfiskarna

- Motsätter sig förslaget om ett generellt upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag
- Anser att förslaget äventyrar betydande värden för den nationella fiske- och vattenvården
- Anser att konsekvenserna av föreslagna regeländringar är otillräckligt utredda
- Ifrågasätter behovet och lämpligheten av ”tre meters-regeln”
- Anser att föreslagna bestämmelser kommer att vara svåra att tillämpa i praktiken
- Anser att tiden för ikraftträdande är allt för kort

Sportfiskarna anser att regeringen i stället bör överväga att

- Ge de länsstyrelser som inte beslutat om partiella upphävande av strandskydd i uppdrag att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag där områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, alternativt
- Införa ett begränsat strandskydd om 50 meter för små sjöar och vattendrag.

Sportfiskarnas synpunkter

Bakgrund och inledning

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskyddet vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet har två syften; dels att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Nuvarande lagstiftning utgår från att det finns ett generellt strandskydd och undantag från detta får enbart ske med stöd i lag. För att kunna få en

strandsskyddsdispens krävs att det finns ett särskilt skäl för detta. Vad som räknas som särskilt skäl finns angivet i miljöbalken, det kan t.ex. handla en åtgärd som behövs för att utvidga en pågående verksamhet och då utvidgningen inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. För att dispens ska få ges krävs även att åtgärden är förenlig med strandskyddets syften. Med dagens regler krävs därför att det finns ett särskilt skäl och att åtgärden inte strider mot strandskyddets syfte. Dessutom ska ett beslut om dispens från strandskyddet inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

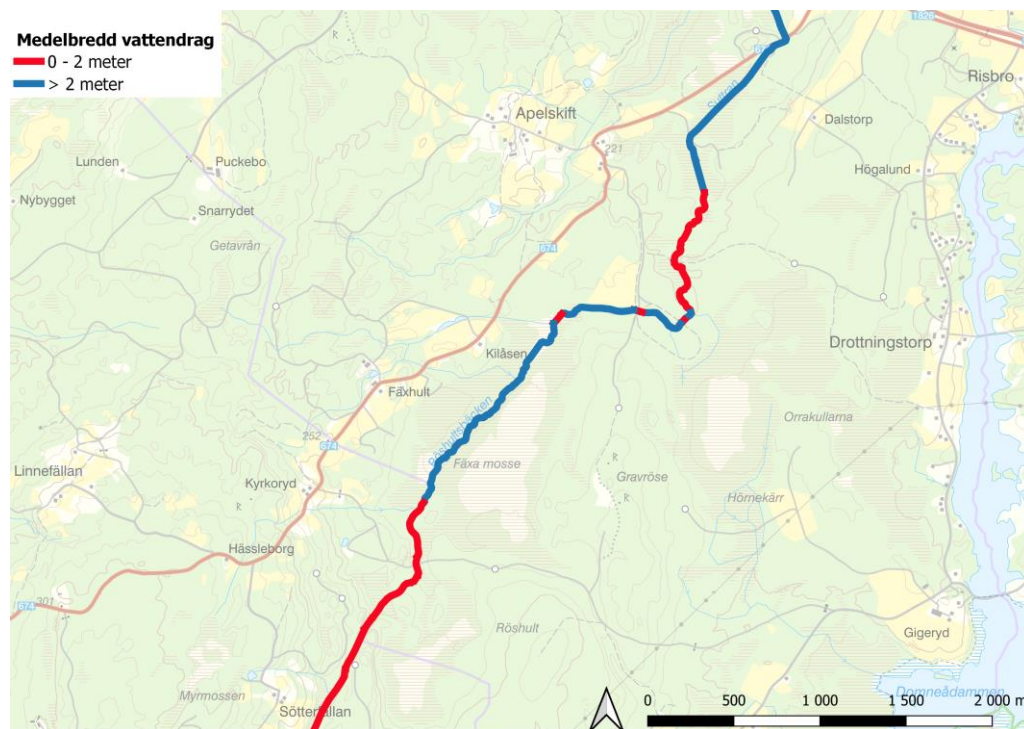
Om de förslag som presenteras i promemorian blir verklighet kommer strandskyddet helt upphävas vid hundratusentals sjöar och även vid över en miljon kilometer vattendrag som är smalare än två meter. Möjligheterna att besluta om återinförande av strandskydd kommer att vara ytterst begränsade. Detta går inte tolka på annat sätt än att regeringen nu avser att överge själva grundtanken om ett generellt strandskydd.

I promemorian hävdas att eftersom strandskyddet innebär en inskränkning i enskildas möjlighet att fritt förfoga över sina strandnära fastigheter bör utgångspunkten för strandskyddslagstiftningen vara att strandskyddets omfattning inte är större än vad som är motiverat utifrån strandskyddets syften och för att uppnå acceptans för strandskyddsreglerna är det angeläget att kopplingen mellan strandskyddets omfattning och dess syften framstår som begriplig. Stödet för nuvarande strandskydd i Sverige är dock starkt. En enkätundersökning gjord av Naturskyddsföreningen (Svedäng M. 2021) visar att dubbelt så många anser att det är ett dåligt förslag att försvaga strandskyddet och göra det lättare att bygga strandnära, jämfört med de som tycker att det är ett bra förslag (60 procent jämfört med 29 procent). Skillnaderna mellan män och kvinnor och mellan olika åldersgrupper är relativt liten. I norra Sverige är det en större andel av befolkningen positiv till att försvaga strandskyddet och

göra det lättare att bygga strandnära, jämfört med de som bor i södra eller mellersta Sverige, men även där är en klar majoritet för ett starkt strandskydd.

Sportfiskarna vill framhålla att nu lagda förslag har sitt ursprung i tidigare utredning; ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78”. Denna utredning möttes av en massiv kritik från såväl myndigheter som frilufts- och miljöorganisationer. I utredningens uppdrag ingick att utreda en differentiering av strandskyddet. Förslaget som lades fram innebar dock att strandskyddet skulle tas bort även vid små sjöar och små vattendrag i högexploaterade områden med hög befolkningstäthet. De synpunkter som Sportfiskarna framförde i tidigare remissvar är fortfarande aktuella. Dåvarande regering tog till sig del av kritiken och valde att lägga fram en proposition innebärande att strandskyddet vid insjöar som är ett hektar eller mindre och vid vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd endast skulle omfatta land- och vattenområdet intill 25 meter från strandlinjen (begränsat strandskydd). De nu lagda förslagen innebär lättnader i betydligt större omfattning än de som fanns med i tidigare utredning och proposition. Förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar vars vattenyta vid normalt medelvattenstånd är högst en hektar innebär att strandskyddet upphävs helt utan begränsning eller krav på fri passage vid dessa små sjöar. Vad avser de små vattendragen avsåg enligt tidigare förslag vattendrag som var två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd. Nu lagda förslag tar sikte på sträckor av vattendrag vars bredd vid normalt medelvattenstånd är högst två meter. Detta kommer att innebära att små bi- och källflöden till alla vattendrag i landet kommer att beröras, dvs. nationalälvar, vildlaxälvar etc. Strandskyddet kommer även att upphävas inom skyddade områden som naturreservat och Natura 2000-områden. Dessutom föreslås även möjlighet att upphäva strandskyddet för vattendrag vars bredd uppgår till omkring tre meter. Inte heller för dessa små vattendrag kommer det att finnas begränsningar av omfattningen av strandskyddet eller fri passage. Det ter sig uppenbart att det kommer innebära att det kommer bli ytterst fragmenterat utmed vattendrag där sträckor med och utan strandskydd avlöser varandra. Detta kommer med största

sannolikhet medföra stora problem med tillämpningen av bestämmelserna. Sportfiskarna ser även en uppenbar risk att åtgärder kan komma att vidtas i vattendrag för att minska dess medelvattenstånd och på så sätt utsläcka strandskyddet. Illustrationen nedan visar hur det kan komma att se ut i praktiken;



Kartbilden ovan är tagen från ett slumpvist valt vattendrag som Sportfiskarna karterat. Strandskyddet för de rödmarkerade sträckorna kommer att upphävas men kvarstå för de blåmarkerade. Sportfiskarna har ytterst svårt att se logiken i att vissa delar av vattendraget skulle vara mindre skyddsvärda än andra. Naturvärdena, liksom värdena för friluftslivet, får rimligen anses vara lika omfattande på samtliga sträckor.

Lagrådet uttalade i lagrådsremiss i samband med tidigare proposition (Prop. 2021/22:168, bilaga 8 s. 194).

”Enligt Lagrådets mening är det svårt att följa regeringens resonemang att upphävandet av det generella strandskyddet vid insjöar som är ett hektar eller mindre och vid vattendrag som är två meter eller smalare inte skulle få en

betydande inverkan vad gäller bl.a. möjligheterna att uppnå de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen. Snarare tyder regeringens ovan angivna uttalande på motsatsen. Då frågan inte har behandlats närmare av utredningen och regeringen inte heller har presenterat någon annan utredning, utan snarare endast framfört en åsikt i frågan, anser Lagrådet att frågan inte är tillfredställande belyst.

Regeringen anför vidare under avsnitt 4.3 att den inte har tillgång till strandskyddsstatistik som visar var i länen dispenser från strandskydd ges och vad som kännetecknar de områden som berörs. Det anføres att det därmed är oklart om dispensererna inom respektive län främst ges i hårt exploaterade områden eller på landsbygden samt på vilket sätt strandskyddets syften påverkas. Att det har funnits de nu beskrivna typerna av brister i det remitterade beredningsunderlaget gör lagstiftningsärendet sammantaget problematiskt.”

Lagrådets synpunkter är fortsatt relevanta. Sportfiskarna ser det som ytterst tvivelaktigt om lagstiftningsärendet kan ansetts uppfylla beredningskravet med hänsyn till lagrådets tidigare kritik och det faktum att det nu föreslås ytterligare lättnader i strandskyddet. I promemorian finns överhuvudtaget ingen nytillkommen analys över konsekvenserna.

Sportfiskarna anser att regeringen i stället bör överväga att införa ett begränsat strandskydd om 50 meter för dessa små vatten för att inte inkräkta på strandskyddets syften. Det lyfts i PM:et på flera ställen fram att strandskyddet i elva län redan upphävt för aktuella små vatten. Detta innebär dock inte att strandskyddet är upphävt i den omfattning som föreslås nu. Omfattningen av upphävandena varierar mellan de aktuella länen och en bedömning har gjorts om det funnits förutsättningar för upphävande. En alternativ lösning skulle kunna vara att de länsstyrelser som inte fattat upphävandebeslut ges i uppdrag att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag där områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. En förutsättning för detta är att det avsätts såväl tid som medel för genomförandet.

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

Sportfiskarna anser att ett upphävande av det generella strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag riskerar att äventyra betydande värden för den nationella fiske- och vattenvården. Detta gäller särskilt för små vattendrag som utgör mycket viktiga reproduktionsområden för många strömlevande fiskarter som exempelvis öring. Det gäller såväl för stationära inlandsbestånd som för en stor andel av de hundratals bestånd som finns längs landets kuster. Förutom att de utgör ryggraden för det svenska sportfisket längs kusten har de också en avgörande betydelse för att balansera kustens ekosystem när andra viktiga fiskarter som exempelvis gädda och torsk har minskat eller försvunnit. Det har genomförts omfattande nationella insatser för att restaurera och kalka många av dessa vatten. Även små naturliga sjöar och våtmarker kan ha motsvarande funktion för viktiga fiskarter, särskilt i kustnära områden.

Avskaffande av strandskydd kan även påverka friluftslivet, gröna näringar och den biologiska mångfalden mycket negativt. Naturvårdsverket har redan 2014 i redovisning av regeringsuppdrag konstaterat att ett generellt upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle ge omfattande konsekvenser för växt- djur- och friluftsliv, inte minst i södra Sverige där få naturliga vattendrag finns kvar och de som finns är under hård press från markanvändning och exploatering. Sportfiskarna anser att stor vikt måste läggas vid de slutsatser som framgår av Naturvårdsverkets rapport, där man analyserat konsekvenserna för naturmiljön. Exploatering i områden som tidigare har varit strandskyddade innebär en förändrad markanvändning som i sin tur innebär att strandzonens naturvärden helt eller delvis går förlorade. Exploatering på land medför ofta avverkning, markberedning och avvattning som tillsammans med anläggande av hårdgjorda ytor och uppförande av byggnader ger en påtagligt förändrad naturmiljö. Enskilda avloppslösningar som är vanliga i glest bebyggda områden bidrar på sikt till utsläpp av närsalter till närliggande vattendrag och grundvatten. För vattenmiljöer kan påverkan i form av muddring

eller omledning av vatten ge en påtagligt förändrad miljö för vattenlevande organismer. Exploatering i tidigare strandskyddat område kan även ha en indirekt negativ påverkan på djur- och växtlivet i strandzonen, sjöar och vattendrag. Bland annat kan strandzonens filterande och beskuggande funktion försämrast. Exploateringen i sig kan även ge en ökad belastning på sjöar och vattendrag genom till exempel utsläpp av dagvatten. Sammantaget kan alltså exploatering i strandnära områden ha en påtaglig påverkan på vattenmiljöer. De små vattendragen är naturens kapillärnätverk och bör inte skadas eftersom effekterna brukar ackumuleras kumulativt nedströms. Tar man vattendrag smalare än två meter så utgör uppskattningsvis ca 80% av vattendragslängden i Sverige. En mycket stor del av vattennätverket kan då bli utan skydd, om det nu inte specifikt pekas ut. De undersökningar som rapporterats till Svenskt ElfiskeRegiSter (SERS) vid SLU visar att 15% av undersökta vattendrag upp till två meters bredd har en rödlistad fiskart. Dessa rödlistade arter är spridda över hela landet och uppträder i mönster som ibland är svåra att genomskåda. Detta beror på att förekomsten kan styras av lokalspecifika egenskaper som bara gäller en kort sträcka, men samtidigt alltid beror på att kapillärnätverket hänger samman och kan passeras igenom för olika arter. Det skulle bli ett gigantiskt arbete för länsstyrelserna att peka ut alla dessa viktiga habitat, speciellt som huvuddelen av vattendragen aldrig är undersökta. De små vattendragen är också viktiga lekområden för en mängd arter. I SERS har man sett förekomst av öring i 72% av undersökta små vattendrag. Öring är inte bara av intresse för sportfiske utan också en viktig komponent i biologisk mångfald – både som föda för andra djur (t.ex. kungsfiskare och utter) och som temporär värd för den rödlistade flodpärlmusslans larver. Utan öring har flodpärlmusslan ingen rekrytering och dör ut. Oförsiktig exploatering av ett till synes trivialt vattendrag kan därför få konsekvenser längre ned i vattensystemet och på rödlistade arter. Vid elfiske kan man bedöma ett vattendrags status utifrån fångade fiskar. Det är en standardiserad metod som används inom myndigheternas vattenförvaltning. Ser man till befintliga data i SERS så hade 47% av undersökta mindre vattendrag hög eller god ekologisk status. Enligt EU:s vattendirektiv får statusen inte försämrast. Nu gäller vattendirektivet dock egentligen vattenförekomster som i

regel omfattar vattendrag med en storlek på avrinningsområdet av minst 10 km². Detta motsvarar en vattendragsbredd av 2,8 m. Det betyder att strandskyddet är ett desto viktigare skydd för dessa småvatten, eftersom vattendirektivet inte gäller för dessa vatten då det helt enkelt skulle bli ett alltför omfattande arbete att kartlägga alla småvatten. Men statusen på uppströms vatten påverkar även statusen på vatten nedströms. Om kapillärnätverket skadas får det återverkningar för resten av vattensystemet. Dessutom skapar utredningens förslag en otydlighet i var strandskydd gäller som kan bidra till meningsskiljaktigheter om ett vattendrag räknas som litet eller inte, det kan vara svårt att avgöra vid gränsfall. Man måste kunna visa att vattendraget har en bredd som till övervägande del uppgår till 2 meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd för att hävda att strandskydd inte gäller.

Enligt en rapport från bland andra World Fish Migration Foundation är vandrande sötvattensfiskar under en enorm press till följd av mänskliga aktiviteter. Akuta åtgärder behövs för att stoppa och vända den alarmerande utvecklingen. Statistik visar att vandrande fiskar har minskat med chockerande 93 procent i Europa på 50 år och globalt är minskningen 76 procent. Det är tragiskt att se att utredningen möter detta faktum genom att ta bort strandskyddet intill många av dessa fiskars lek- och uppväxtområden. Även sportfisket betydelse som näring kommer att drabbas. Som tidigare nämnts är små vattendrag mycket viktiga lek- och uppväxtområden för öring, som är en viktig och eftertraktad art för sportfisket. Om vi värnar de små vattendragen och restaurerar de många vatten som har skadats (endast 34 % av vattendragen i Sverige har god eller hög ekologisk status), finns goda möjligheter till landsbygdsutveckling med möjlighet till lokala intäkter. Att ta bort strandskyddet vid små vattendrag skulle kunna skada sportfisket som en viktig grön näring som har stor potential att utvecklas på landsbygden. Ett bra fiske är också ett skäl för att bo kvar på landsbygden eller för att flytta dit. Att ta bort skyddet för de små, viktiga vattendragen – fiskens barnkammare – kan påverka även de större vattendragen, den biologiska mångfalden, friluftslivet och fisket mycket negativt och är ett alltför stort risktagande. Enligt en studie

från Jönköpings län finns i normalfallet de viktigaste biologiska värdena inom 30 meter från vattnet. Detta motiverar att det bör finnas en strandzon på minst 30 meter som lämnas helt orörd. Om de minsta sjöarna och vattendragen undantas från strandskyddet innebär det att mycket stora arealer av naturmiljöer förlorar ett generellt skydd mot exploatering.

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

Möjlighet att besluta om återinförande av strandskyddet avser områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Enligt författningskommentaren är det uppenbart att regeringens avsikt är att denna möjlighet enbart ska användas i undantagsfall; ”Kravet på att området ska vara av särskild betydelse innebär att det inom området måste finnas något eller några förhållanden som har mer påtaglig betydelse för säkerställandet av strandskyddets syften. Bestämmelsen kan t.ex. användas för att införa strandskydd för strandnära områden som hyser mycket betydande naturvärden, såsom värdefulla fiskpopulationer, eller för områden vid tätortsnära insjöar som är av stor vikt för det rörliga friluftslivet.”

Konsekvenserna av vad förslaget kommer att innebära är enkla att förutse; det kommer inte vara möjligt att besluta om återinförande av strandskydd om det handlar om områden som ”bara” har betydande naturvärden eller som är av betydelse för friluftslivet.

3.3 Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor

Om att strandskyddet inte ska gälla vid vattendrag som är två meter och smalare blir som framgår ovan effekten på strandskyddets syften mycket negativ. En utökad möjlighet att besluta om upphävande av strandskyddet medför enbart ytterligare skada. Förutom detta anser föreningen att de argument som anförs i promemorian för att införa den nya regeln inte är genomtänkta. Problematiken kring att ett vattendrag kan bli uppdelat i ett större antal korta sträckor där

strandskyddet ömsom gäller, ömsom inte gäller, lär kvarstå även med de nya, föreslagna bestämmelserna. Samtidigt innebär det faktum att det ligger på den enskilde att bedöma huruvida strandskydd gäller eller inte, att osäkerheten om var strandskydd faktiskt gäller ökar. Sportfiskarna anser att detta vore en mycket olycklig utveckling, speciellt i ljuset av att resurserna till tillsyn är begränsade.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna föreslås träda i kraft redan den 1 juli 2025. Det är rimligt att anta att riksdagen inte kommer att fatta beslut som tidigast i mars 2025.

Länsstyrelserna kommer då att enbart ha några månader till sitt förfogande att påbörja inventering av områden som anses skyddsvärda. Det är uppenbart att denna tid är allt för kort.

5.6 Konsekvenser för miljön och påverkan på strandskyddets syften

Med hänvisning till vad som framkommer ovan anser Sportfiskarna att det är uppenbart att konsekvenserna inte utretts i tillräcklig omfattning. Detta är även något som lagrådet påpekat redan i tidigare lagstiftningsärendet. Regeringens bedömning ansågs då grunda sig på en ”åsikt” och inte fakta. Sportfiskarna instämmer i denna bedömning och uppmanar regeringen att ta del av Naturvårdsverkets omfattande analys från 2014 av konsekvenserna för natur och friluftsliv av ett upphävt strandskydd vid små sjöar och vattendrag. Slutsatsen som Naturvårdsverket drog var att det inte är lämpligt att generellt i lag upphäva strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag.

För Sportfiskarna

Sten Frohm
Generalsekreterare

Anders Karlsson
Biträdande Generalsekreterare

Tomas Lindblad Wieslander
Förbundsjurist

Referenser

Eriander et al, 2017. The effects of small-scale coastal development on the eelgrass (*Zostera marina* L.) distribution along the Swedish west coast – Ecological impact and legal challenges. Ocean & Coastal Management Volume 148, 1 November 2017, Pages 182–194

Naturvårdsverket och Boverket, 2009. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Stockholm: Naturvårdsverket. Handbok 2009:4. Utgåva 2 (2012)

Naturvårdsverket och Boverket, 2014. Strandskydd. Redovisning av ett regeringsuppdrag. En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna.

Sundblad & Bergström, 2014. Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats. AMBIO (2014) 43:1020-1028

World Fish Migration Foundation m. fl, 2020. Living Planet Index for Migratory Freshwater Fish, Technical report

Svedäng, M. (2021). Det svenska strandskyddet - Hur funkar det och varför är det viktigt? Naturskyddsföreningen 2021