



Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
linnea.rosenlof@regeringskansliet.se

YTTRANDE över

Remiss avseende Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning av regeringsuppdraget att göra en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna (M2012/3437/Nm)

Sveriges Jordägareförbund har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad redovisning. Förbundet anför följande.

Allmänt

Den enskilda äganderätten är ett nödvändigt villkor för demokrati och en fungerande marknadsekonomi. Äganderätten är skyddad dels i grundlagen genom regeringsformen 2 kap. 15 § (RF), dels i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) genom bl.a. artikel 1 i första tilläggsprotokollet om skydd för egendom.

Skyddet för egendom kan dock inskränkas om det är i det allmännas intresse. Omfattningen av sådana inskränkningar begränsas då av proportionalitetsprincipen, vilken i och med att EKMR 1995 inkorporerades i svensk lag, ska beaktas vid all lagtillämpning i Sverige.

Proportionalitetsprincipen innebär att det alltid ska göras en intresseavvägning, en avvägning mellan å ena sidan det allmännas intresse och vad det allmänna vinner och å andra sidan den enskildes intresse och vad den enskilde förlorar, samt en bedömning huruvida utfallet är rimligt. En inskränkning av den enskildes rätt får aldrig vara mer inkräktande eller långtgående än vad syftet fordrar.

Strandskyddet utgör en allvarlig inskränkning av markägares rådighet över sin mark.

Strandskyddet innebär att all framtida förändring eller utveckling av markens användning måste bli föremål för dispensansökan. Vidare har berörda myndigheter genom sin tolkning av strandskyddsreglerna under senare år i praktiken utökat strandskyddets omfattning på ett sätt som ytterligare inskränker markägarens rådighet. Det finns hos ledningen och tjänstemännen på många länsstyrelser, och hos Naturvårdsverket, en inställning om att reglerna rörande strandskyddet behöver tolkas restriktivt för att begränsa markägarnas rådighet. På så vis försvåras också de möjligheter till dispens som lagen egentligen möjliggör.

Ett exempel på länsstyrelsernas inställning är den pågående översynen av de utökade strandskyddsområdena. De befintliga besluten om utökade strandskyddsområden upphör att gälla den 31 december 2014. Regeringens avsikt med detta var bl.a. att länsstyrelserna ska tvingas se över dessa områden och fatta nya beslut om sådana områden – med den uttalade ambitionen att dessa områden i framtiden skulle bli mindre omfattande. Denna ambition har helt fallerat. **Flera länsstyrelser beslutar nu om kraftigt utökade områden för utökat strandskydd, baserat på svepande underlag.** Dessutom väljer man att **delge markägarna detta genom kungörelsedelgivning i tidningar, trots att det svenska fastighetsregistret – som är ett av de bästa i världen – ger möjlighet att rikta särskild delgivning till samtliga berörda markägare.** Detta är inte värdigt en rättsstat.

Förbundets ståndpunkt:

Sverige har oerhört mycket strand och oerhört många sjöar. Det generella strandskyddet i allmänhet och det utvidgade strandskyddet i synnerhet innebär därmed en **gigantisk funktionell expropriation av markägarnas rådighet över sin egendom.** Det **generella strandskyddet omfattar mer än 26 % av landets yta**, som därmed är belagd med bebyggelseförbud, starkt inskränkt integritetsskydd för de fastboende etc. Detta är inte acceptabelt. **Strandskyddets överensstämmelse med RF och EKMR behöver utredas, både det generella strandskyddet och det utvidgade strandskyddet samt möjligheten till dispens.** Det är då oerhört viktigt att **i första hand ta hänsyn till markägarnas rättsliga ställning**, till landsbygdsbefolkningens möjlighet att upprätthålla sin personliga integritet, utveckla verksamheter som ger arbetstillfällen och sysselsättning på landsbygden och att attrahera turister och annan besöksnäring, såsom sportfiskare etc. Utredningen måste bl.a. få i uppdrag att **föreslå hur myndigheterna som handlägger och tillämpar reglerna ska ta hänsyn även till de fastboendes integritet och deras näringar, eller möjligheter att utveckla befintliga eller nya näringar**, och inte som idag enbart skydda allmänhetens tillgänglighet eller växt- och djurlivets skydd.

Inledning

Naturvårdsverket och Boverket ("myndigheterna") har i flera av de delar där regeringen har önskat förslag till viss lättnad av regelverket, misslyckats med sitt uppdrag.

Myndigheterna har inte klarat av att se bortom ett mycket snävt "bevarande"-perspektiv. Rapporten är starkt färgad av en misstro mot markägare respektive en vilja att i varje läge hellre skärpa än införa lättnader i strandskyddet.

De myndigheter som hanterar strandskyddsreglerna har utvecklat en särskild syn på och ett särskilt språkbruk för strandskyddet, vilket också genomsyrar rapporten.

Denna syn utgår från bl.a. följande åsikter:

- Stränder är en bristvara
- Markägare vill typiskt sett exploatera "kvarvarande" orörda stränder
- Markägare ska i möjligaste mån rent fysiskt hållas borta från stränderna – markägares hävdande av gräsmatta och uteplats vid strand benämns "privatisering", vilket anses strida mot strandskyddet och därmed aktivt motarbetas

Punkterna skulle kunna göras fler...

Hur ser det då ut? Här några relevanta fakta¹.

1. Den totala längden strand för fastlandskust, sjöar, öar samt vattendrag (bredare än 6 meter) uppgår till närmare 424 000 km, vilket motsvarar 10½ varv runt jordklotet eller enkel resa från jorden till månen.
2. Vidare uppgår den totala strandlängden för vattendrag som är 1-6 meter breda till 412 300 km, motsvarande 10 varv till runt jorden eller returrejan tillbaka från månen.
3. Det generella strandskyddet om 100 meter runt kust, sjöar, öar och större vattendrag samt vattendrag som är 1-6 meter breda, uppgår till **mer än 26 %² av Sveriges yta**.
4. Knappt 13 % av stränderna har byggnad inom 100 meter. Vidare utgör de kust- och strandnära byggnaderna 14 % av alla byggnader i landet.
5. Antalet sjöar större än 1 ha uppgår till 96 700 samt mindre än 1 ha till drygt 4 000 st. Totalt finns drygt 100 00 sjöar i hela landet. (Små vatten, gölar etc. oräknade.)

Ovan återgivna fakta ger vid handen att Sverige har oerhört långa stränder och likaledes många sjöar. På ett nationellt plan finns alltså överhuvudtaget inte någon brist på stränder eller sjöar, vid vilka allmänheten kan vistas eller växt- och djurliv ostört kan frodas. Sådana påståenden är led i en pågående mytbildning utan stöd i verkligheten. Det finns fortfarande oerhört långa strandzoner utan påverkan och med kapacitet för biologisk mångfald, grön infrastruktur och allmänhetens tillgänglighet. De mycket begränsade geografiska områden där mänsklig närvaro är så pass omfattande att strandskyddets syften kan påverkas negativt, kan inte ligga till grund för en restriktiv och expropriativ strandskyddspolitik i hela landet. **Sverige är större än Stockholms skärgård, bohuslänskusten och södra Skåne.**

2. Miljömålen och strandskyddets syfte

Avsnittet innehåller en beskrivning enligt rubriken.

Myndigheternas beskrivning är dels vinklad, dels har den allvarliga brister.

Avsnittet är vinklat i den bemärkelsen att **endast mål som verkar i inskränkande riktning för markägarna tas upp**. Mot bakgrund av de enorma arealer som berörs, och att stora delar av dessa arealer nyttjas av de areella näringarna³, **borde myndigheterna även referera till mål inom landsbygdspolitiken samt för jord- och skogsbruk.**

Allvarliga brister föreligger i den meningen att man inte ställer de beskrivna målen i relation till RF 2 kap. 15 § eller EKMRs bestämmelser. Det torde vara en skyldighet för Naturvårdsverket, såsom ansvarig för vägledningen av tolkningen av strandskyddsbestämmelserna, att tydligt informera tillämpande myndigheter om de begränsningar för strandskyddsbestämmelserna som dessa bestämmelser samt proportionalitetsprincipen medför.

Den principiella utgångspunkten måste vara, att oavsett vilka politiska mål som har satts upp och hur dess politiska mål tolkas, så ska de politiska målen alltid underordnas det ramverk som utgörs av regeringsformen och EKMR.

¹ Punkterna 1-2 samt 4-5 bygger på fakta hämtade ur "Markanvändningen i Sverige", SCB, 2013

² Beräkningar utförda av Förbundet, baserat på fakta från SCB. Förbundet har bara funnit en total siffra för längden strand för sjöar och större vattendrag (346 100 km). Vattendrag har mark på två sidor, vilket ger två remsor strandskydd. Då de större vattendragens längd inte har kunnat urskiljas har de (för att inte undergräva yttrandets trovärdighet) i beräkningen bara givits strandskydd längs ena stranden. Total yta som berörs av strandskydd är alltså faktiskt större än 26 %.

³ Jordbruksverket uppger i sitt yttrande över rapporten att 500 000 ha åkermark ligger inom 50 meter från enbart vattendrag.

I rapporten påstås på sidan 17 att ”exploateringen och fragmentiseringen av landets havs- och kustmiljöer och sjöar och vattendrag är orsaker som bidragit till många arters tillbakagång”. Vidare påstås på sida 18 att det ”pågår alltså en exploatering av strandmiljöer som innebär att andelen oexploaterade områden krymper” samt att ”[e]xploateringen av landets strandområden begränsar allmänhetens möjlighet till friluftsliv samtidigt som det ger minskade upplevelsevärden”. Dessa påståenden åskådliggör den oriktiga retorik som Naturvårdsverket ägnar sig åt, och som berörs under avsnittet ”Inledning” ovan. Som sagt, den sammanlagda längden stränder i Sverige uppgår till över 20 varv runt jorden eller sträckan från jorden till månen tur och retur. Vidare täcker det generella strandskyddet vid dessa stränder över 26 % av landets yta.

3. Kommunernas och länsstyrelsernas arbete med strandskyddet

Myndigheterna konstaterar att det finns lokala och regionala skillnader i tillämpningen av reglerna rörande strandskydd, och att den största orsaken till detta är att hälften av länen tillämpar generella beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna.

Det är oerhört svårt att utan stora resurser bedöma vare sig den undersökning som har gjorts eller de slutsatser som myndigheterna kommer fram till. Ett förhållande som försvårar bedömningen är att strandskyddsreglerna utgör en skärningspunkt mellan det kommunala självstyret (som kan ta lokala hänsyn i sina bedömningar) och nationell uniformitet (utövad genom länsstyrelsen och Naturvårdsverket). Var myndigheterna (Naturvårdsverket?) står i den frågan, råder det inget tvivel om. Detta gör i sig Naturvårdsverket till ”part i målet” och därmed icke trovärdigt ifråga om respektive olämplig att utreda frågor rörande strandskydd.

Det viktigaste är dock att det till grund för tillämpningen av strandskyddsreglerna, oavsett vem som tolkar och överprövar dem, **måste finnas ett regelverk och en praxis som står i överensstämmelse med RF och EKMR** – vilket inte är fallet idag.

4. Dispensgivning och upphävande av strandskydd i detaljplan

Rapportens slutsatser visar dels att huvuddelen av de detaljplaner genom vilka under år 2012 strandskydd upphävts avsåg områden där strandskyddet redan tidigare hade upphävts. Vidare uttalar myndigheterna att det finns brister i kommunernas tolkning och tillämpning av de särskilda skälen samt uttalar att det behövs mer vägledningsinsatser för att ge kommuner och länsstyrelser stöd.

Lagändringen den 1 juli 2009, innebärande att det i miljöbalken 7 kap. 18 c § preciserades vad som kan anses vara särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet, har medfört ytterligare inskränkningar i markägarnas rådighet.

Ytterligare vägledningsinsatser från Naturvårdsverket kan antas peka i riktning mot än mer restriktiv tolkning och tillämpning av de särskilda skälen. Detta vore inte acceptabelt.

Förbundet anser att utformningen av miljöbalken 7 kap 18 c §, innebärande att bara sex särskilt utpekade skäl får beaktas vid dispensprövning, får orimliga konsekvenser. Möjligheten att göra intresseavvägningar begränsas av dessa sex särskilda skäl.

Förbundet anser att **miljöbalken 7 kap 18 c § i detta avseende strider mot RF och EKMR samt proportionalitetsprincipen.**

Förbundet anser för övrigt att miljöbalken 7 kap. 18 c § punkten 3, ”behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området”, **måste slopas.** Genom dess formulering har de areella näringarnas ekonomibyggnader sedan 2009 ”bakvägen” kommit att omfattas av strandskyddsreglerna. Förbundet anser att **det måste klargöras att de areella näringarnas ekonomibyggnader,** i likhet med undantaget från bygglovplikt för ekonomibyggnader utanför detaljplanerat område i 9 kap 3 § plan- och bygglagen (PBL), **undantas även från strandskyddsbestämmelserna** – i vilket fall särskilda skäl för dispens inte ska behövas.

5. Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

2010 infördes regler som möjliggör för kommunerna att i sina översiktsplaner utpeka områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden.

Förbundet anser att reformen med införande av möjligheten till LIS-områden har förfelats; detta främst av följande skäl:

1. Villkoren för att utpeka LIS-områden är för snäva och kostnaderna i form av bl.a. tid och andra resurser för att ta fram en översiktsplan för utpekande av LIS-områden stora.
2. Kravet att LIS-område ska pekas ut i översiktsplan medför att det i praktiken blir väldigt svårt att använda detta verktyg: **Hur ska kommunen kunna veta var inom en glesbygds-, utflyttnings- eller till ytan mycket stor kommun det kan uppkomma initiativ som kan leda till landsbygdsutveckling? Kommuner kan inte kommendera fram verksamhet av sådant slag; den uppkommer därför att någon individ någonstans kommer på en affärsidé som kan genomföras på viss plats.** På landsbygden är genomförandet av affärsidéer ofta oerhört lokalt bundna, till en viss trakt, eller byggnad, eller person. Detta är omöjligt att förutse i en ÖP.
3. Myndigheterna anser att LIS ska tillämpas restriktivt, trots de redan i utgångsläget snäva bestämmelserna.
4. För områden som inte blir utpekade som LIS-områden, har 2009-2010 års lagändringar **snarare inneburit en ytterligare skärpning av strandskyddet.**

Förbundet anser det anmärkningsvärt att myndigheterna i rapporten påpekar att ett strandnära läge bara är en parameter av flera som ska gynna landsbygdsutveckling, men konstaterar att fokus hamnar på att det strandnära läget i sig ska vara drivkraften bakom landsbygdsutveckling. Myndigheternas inställning är häpnadsväckande; de bör överhuvudtaget inte ha synpunkter på detta. Landsbygdsutveckling uppkommer som beskrivits ovan där någon kommer på en affärsidé. Här skiner åter igenom myndigheternas underliggande negativa syn på lättnader i strandskyddet.

Förbundet anser, om LIS-områden ska finnas kvar, att reglerna bör förändras som följer:

1. Kommunerna ska kunna använda generella kriterier och riktlinjer som specificeras i översiktsplanen och då gäller för hela kommunen utan geografisk avgränsning.
2. Kravet om anslutning till befintlig bebyggelse för lokalisering av enstaka en- eller tvåfamiljshus slopas.

6. Konsekvenser av ändrade krav för enstaka en- eller tvåbostadshus i LIS-områden

Myndigheterna analyserar konsekvenser av ett borttagande av kravet i miljöbalken 7 kap 18 d § att dispens för en- eller tvåfamiljshus i ett LIS-område endast kan ges om byggnaden lokaliseras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Myndigheternas slutsats är att det inte finns möjlighet att ändra på reglerna på det sätt som regeringen ber att få analyserat. Myndigheterna har uppenbart inte velat förstå ambitionen bakom regeringens begäran om analys. Återigen har myndigheterna – styrda av sin grundläggande syn om att all lättnad av strandskyddsbestämmelserna är av ondo – valt att missförstå uppdraget i denna del.

Förbundet anser att en enkel förändring, inom ramen för nuvarande regelverk, vore att anamma det av LRF framförda förslaget, dvs. **att i miljöbalken 7 kap 18 d § andra meningen ersätta ordet "istället" med ordet "även"**.

7. Strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygder i storstadsnära lägen

Myndigheterna analyserar de nya strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygdernas tillväxt- och utvecklingsmöjligheter i storstadsnära lägen samt beskriver vissa konfliktytor.

Förbundet anser det vara klart att **strandskyddsreglernas i praktiken innebär att en kommun med mycket stränder i princip är förlorad vad avser landsbygdsutveckling i glesbygd**. I princip får inget byggas inom strandskyddat område, vilket kraftigt begränsar utvecklingsmöjligheterna.

8. Analys av konsekvenser om lättnader för mindre sjöar och vattendrag införs

Myndigheterna redogör för den del av sitt uppdrag som innefattar att myndigheterna ska se över möjligheterna att införa lättnader i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag.

Resultat: Myndigheterna föreslår en rejäl skärpning av strandskyddet.

Man har utrett fyra olika alternativa förslag till förändring jämfört med dagens situation. Till sist föreslår myndigheterna en bestämmelse som stadgar att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att upphäva strandskyddet i ett område längs mindre insjöar och mindre vattendrag, om området har liten betydelse för strandskyddets syften.

Idag kan en anlagd damm, våtmark eller bäck anses omfattas av strandskydd. Även mycket små vattendrag och insjöar verkar av Naturvårdsverket skola omfattas av strandskydd. Detta trots att (i) dessa torde sakna relevans för strandskyddets syften, (ii) detta inte torde stämma överens med den allmänna rättsuppfattningen samt (iii) detta skulle innebära att **långt över 26 % av landets yta skulle omfattas av strandskydd – en fullkomligt orimlig och oproportionerlig omfattning för att uppnå dess båda syften.**

Förslaget skulle skapa mer byråkrati och mer reglering, trots att utgångspunkten för regeringens fråga var det motsatta. Myndigheterna har vidare i flera av rapportens delar, inte minst denna, bortsett från regeringens mål om ökad regelförenkling.

Förbundet anser att **mindre sjöar och vattendrag uttryckligen bör undantas från strandskyddet**. I likhet med LRFs förslag, anser Förbundet att gränsen bör sättas till vattendrag som vid medelvattenstånd har en bredd mindre än 3 meter respektive sjöar mindre än 1 ha.

Förbundet instämmer också i kravet att man vid sjöar större än 1 ha och vattendrag bredare än 3 meter måste kunna ha **möjlighet att få dispens om man vid en intresseavvägning finner att inskränkningarna i den enskildes rätt går längre än vad som krävs för strandskyddets syften**.

Förbundet anser vidare att det **uttryckligen måste klargöras att anlagd damm, våtmark eller bäck samt grävda diken och jämförbara anläggningar inte omfattas av strandskydd**.

13 januari 2014
SVERIGES JORDÄGAREFÖRBUND



Frederik Treschow