



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Er ref. M2020/02032

2021-05-03

Yttrande över Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd- (SOU2020:78)

Sveriges Jordägareförbund (härefter förbundet) har med intresse tagit del av betänkandet och har följande synpunkter.

Ett mer differentierat strandskydd är ett angeläget mål. Utredningen har dock getts en svår, om inte omöjlig, uppgift att ”göra om strandskyddet i grunden” samtidigt som dess syften inte får försvagas. Även om ambitionen är god så uppnås den inte utan risken är överhängande att resultatet blir ett ännu mer restriktivt strandskydd i den delen av landet där de allra flesta bor. Men även i de mer glest bebyggda delarna av Sverige har vi svårt att se att utredningens förslag skulle leda till några substansiella förbättringar för markägare som vill bygga strandnära. Förslagen som syftar till att förenkla är så omgärdade av villkor och byråkratiska processer att de i praktiken riskerar att bli ett slag i luften precis på samma sätt har skett med tidigare tänkta förenklingar och lättnader. Utredningen brister även genom att överhuvudtaget inte problematisera kring frågor om markägares rättigheter, egendomsskydd och äganderätt.

Förbundet ställer sig positivt till förslagen om att ta bort det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag samt anlagda vatten, bättre redovisning av strandskyddet följande förslag samt nya särskilda skäl för dispens.

Genomförandet av de förslag som förbundet ställt sig positivt till skulle leda till förbättrad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förbättrad legitimitet för strandskyddet. Förbundet föreslår även ett antal ändringar som vi anser skulle leda till större legitimitet för strandskyddet.

I. Allmänt

Förbundets medlemmar är aktiva, markägande landsbygdsföretagare. För oss är mark och vatten företagets produktionsmedel. Vi ser dock att strandskyddet med dagens utformning får allvarligt negativa konsekvenser för landsbygdsföretagande bland annat

genom begränsningar för byggnation och omvandling av byggnader i strandnära läge, dåligt fungerande undantag för jord och skogsbruk samt skillnader i tillämpningen av strandskyddet. I betänkandet beskrivs på ett förtjänstfullt sätt många av de problem som strandskyddet förorsakar.

Flera utredningar och översyner av strandskyddet har genomförts under de senaste tio åren men verkliga förändringar har uteblivit. En reell förändring måste därför ske denna gång för att kunna göra strandskyddet mera legitimt.

Strandskyddet som det ser ut idag innebär ofta inskränkningar i den enskildes rätt vilka inte kan motiveras med angelägna allmänna intressen. Det strider därför mot grundlagsbestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap 15 Regeringsformen (RF), Europakonventionen om mänskliga rättigheter och proportionalitetsprincipen (EKMR). Förlorarna blir de som äger marken i strandnära lägen, inte minst de som bor och verkar som företagare på landsbygden.

I betänkandet finns förslag som är avsedda att göra om strandskyddet i grunden och öka differentieringen. Förbundet anser dock att förslagen inte kommer leda till den differentiering. Det är ett grundläggande dilemma att man försöker differentiera genom att införa nya undantagsliknande bestämmelser istället för att göra om grundstrukturen för skyddet. Det finns idag för mycket rättspraxis som leder till mer omfattande restriktioner vilket i sin tur omöjliggör ett angreppssätt baserat på undantag. Det mest omfattande förslaget, dvs införande av landsbygdsområden, leder inte till någon stärkt ställning för den enskilde markägaren utan vederbörande blir helt beroende av kommunens översiktsplan.

Utredningen konstaterar själv att förslagen kommer leda till att det blir lättare att bygga i de norra delarna medan det blir allt svårare i de södra. Det är sannolikt en riktig tolkning och visar på att de presenterade förslagen kommer leda till att några få eventuellt kommer få lättnader i strandskyddet medan de allra flesta kommer få uppleva ännu fler restriktioner. Generellt kan sägas att ju mindre efterfrågan på lättnader är på en plats, desto lättare kan det bli att få det, och vice versa. Förbundets uppfattning är att en differentiering måste kunna implementeras i hela landet eftersom det i ett land som Sverige finns glesbygdsområden i alla delar av landet.

II. Kommentarer till utredningens förslag

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Förbundet ställer sig positivt till förslaget och ser det som viktigt.

Många av dagens sjöar och vattendrag är redan untantagna. Troligen är det inte många av landets invånare som ens är medvetna om att dessa omfattas. Det är problematiskt att små sjöar och vattendrag får ett strandskydd eftersom storleken på det område som inte är vatten blir oproportionerligt stort i förhållande till vattenytan. Undantar man dessa vatten skulle det stärka strandskyddets legitimitet och göra det mer rimligt.

Det föreslås även att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskyddet vid sådana vatten om de är av "särskild betydelse" för strandskyddet. Förbundet anser att det ska ställas mycket höga krav på när länsstyrelsen ska kunna vidta sådan åtgärd. Begreppet "särskild

betydelse” är därtill inget juridiskt vedertaget begrepp och riskerar leda till mycket subjektiva och vidlyftiga tolkningar.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Förbundet ställer sig positivt till förslaget att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som tillkommit efter 1975.

Anläggande av vatten för med sig en rad positiva effekter på brukande av mark och biologisk mångfald. Risken för att sådana vatten även medför strandskydd har dock haft en negativ effekt på viljan att anlägga dessa vatten. Förslaget är därför mycket positivt. Förbundet anser dock att det bör övervägas att inte införa någon tidsgräns. Istället bör det finnas möjlighet att undanta vissa större anlagda vatten.

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Förbundet ställer sig positivt till en bättre kartläggning av strandskyddet och digitalisering av kartor. Detta skulle underlätta planering och skapa bättre översyn av var strandskyddet gäller.

6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

Förbundet ställer sig negativt till förslaget.

I betänkandet föreslås att länsstyrelsen ska, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, kunna besluta att upphäva tidigare beslut om områden undantagna från strandskydd. Detta skulle skapa oförutsägbarhet för berörda markägare. Dessa kan ha planerat för byggnation inom sådana områden eller köpt områden i syfte att utveckla området. Sådana förvärv har skett under förutsättning att strandskydd inte kan återinföras på området. Om strandskyddet återinförs innebär det kraftigt förändrade förutsättningar för markägandet och för markägare upphävt gynnande förvaltningsbeslut.

6.6. Undantaget för de areella näringarna

Förbundet ser stort behov av att revidera undantaget och anser att det behöver genomföras skyndsamt.

Undantaget för de areella näringarna har genom senaste beslut försvagats till sin funktion. Genom införande av krav på att anläggningarna och åtgärderna mm för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområde har det försvårat för näringsidkare. I många fall är det fysiskt möjligt att lägga åtgärder på annan plats men det blir mindre optimalt för näringsidkaren. Bestämmelsen gör därför att markanvändningen kan försvåras, vilket lagstiftaren sannolikt inte avsåg. I förarbetena anges därutöver att undantaget inte gäller om näringen inte ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Vi ser flera exempel på hur bestämmelserna slår på ett negativt sätt mot jord- och skogsbruket. En heltidsbonde får kanske stängla in djur inom strandskyddsområde, medan den som har jobb vid sidan om inte får det. Förbundet upplever även att anläggande av vägar som används av de areella näringarna har försvårats vilket även behöver utredas. Likaså bör fisketurism inkluderas i de areella näringarna.

Det är olyckligt att utredningen endast föreslagit att undantaget ska utredas vidare. Förbundet ser ett stort behov av att revidera undantaget och återställa undantaget till den form det hade innan ändringarna 2009/2010.

6.7 Utvidgning av strandskyddet

Förbundet delar inte utrednings bedömning utan anser att det finns behov av en ändring av bestämmelser om utvidgning av strandskyddet och en förnyad översyn. En utredning bör tillsättas för att utvärdera och revidera bestämmelser för utvidgning av strandskyddet.

Efter 2014-12-31 gäller beslut om utvidgat strandskyddsområde bara om det beslutats enligt 7 kap 14 § miljöbalken i lydelsen från 2009. Regeln skärptes då genom att beslut om utvidgat strandskyddsområde fordrar att skydd krävs för att "säkerställa" strandskyddets syften.

Ändringen medför bl.a. en skärpning av kravet för att få utvidga strandskyddsområdet, att ett beslut om utvidgning behöver grundas på hänsyn till berörda områdets värde samt att utvidgning sker genom beslut av länsstyrelsen i det enskilda fallet.

Trots att beslut om utvidgat strandskyddsområde ska tillämpas restriktivt, föreslår vissa länsstyrelser stora utvidgade strandskyddsområden på svepande underlag; dessutom kommuniceras förslagen till markägarna genom kungörelsedelgivning, inte brev. Av Delgivningslagens (2010:1932) §§ 48 och 49 framgår att de situationer som räknas upp som tillåtna för att myndigheten ska få tillgripa kungörelsedelgivning, i regel inte omfattar nu aktuell situation där det handlar om kommunikation med fastighetsägare för kommunikation för yttrande eller delgivning av beslut angående strandskydd.

Principiellt är det tveksamt om regeringsformen medger att ett så ingripande beslut som utvidgning av strandskydd överhuvudtaget ska kunna fattas av länsstyrelsen. På kort sikt måste dock länsstyrelsernas tillämpning av 7 kap 14 § skärpas. I regelns andra stycke bör skrivas in att länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, endast om det behövs för att efter särskild utredning på särskilt utpekade strandpartier säkerställa något av strandskyddets syften. Förslag till sådant beslut får inte delges berörda rättsinnehavare genom kungörelsedelgivning.

7. Ett mer differentierat strandskydd, införande av landsbygdsområden

I betänkandet föreslås att det införs så kallade "landsbygdsområden". Kommunerna kan ansöka hos länsstyrelsen att strandskyddet upphävs inom ett sådant område eller peka ut ett sådant område i detaljplanen och där kunna använda särskilda skäl för att bevilja dispenser.

Det är i grunden positivt med en differentiering men förbundet ställer sig tveksamt till förslaget av följande anledningar.

Införande av landsbygdsområden kan ses som en reviderad version av så kallade LIS-områden. Dessa områden har visat sig vara otillräckliga av ett flertal skäl. Förslaget med landsbygdsområden undanröjer vissa av dessa men grundproblematiken kvarstår, d.v.s.

det är fortfarande inte möjligt för en markägare att skapa sådana områden utan de måste beslutas av kommuner eller länsstyrelse.

Den process som föreslås för att utse ett landsområde ska ske i brett samråd och beslutet vara överklagningsbart. I samrådet ska t.ex. alla organisationer som har rätt att överklaga beslutet involveras i samrådet. Med hänsyn till rättspraxis där talerätten utvidgats lär detta bli en lång lista över organisationer med vilka ska samrådas. Strandskyddsfrågorna är konfliktfyllda och allas önskemål lär inte kunna uppfyllas, vilket lär leda till att beslut överklagas. Allt detta lär leda till långa och utdragna processer för att peka ut landsbygdsområden.

Behovet av lättnader i strandskyddet finns i hela landet. Ett landsbygdsområde får dock endast utgöras av områden med god tillgång på obebyggd och liten efterrågan på mark. Detta gör att det sannolikt endast är områden som inte är särskilt intressanta för lättnader i strandskyddet som kan få sådana lättnader.

De båda ovannämnda kriterierna måste vara uppfyllda tillsammans med ett tredje som innebär att ett område inte får vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det kan vara möjligt att hitta områden som uppfyller ett eller två av dessa kriterier men att uppfylla samtliga lär bli mycket svårt.

Ytterligare begränsningar på områden som kan utses till landsbygdsområden utgörs av områden med utvidgat strandskydd. Därmed försvinner ytterligare stora områden som skulle kunna inkluderas.

Slutligen får inga områden som är av ”särskild betydelse för strandskyddets syften” utses till landsbygdsområden. I betänkandet nämns områden som omfattas av friluftslivsplaner, vissa områdesskydd och andra känsliga områden, t.ex. områden med värdetrakter. All mark som omfattas av dessa olika begrepp blir tillsammans väldigt omfattande och kvar blir väldigt lite mark som kan utses till landsbygdsområden. Dessutom får detta till följd att begreppet värdetrakt därmed tillmäts en rättsverkan som ej från början varit avsikten. Detta leder till att beslut och utpekande av områden såsom värdetrakt behöver fattas på ett rättsäkert sätt och kopplas till ersättning för den enskilde.

Förbundets sammantagna analys av landsbygdsområden visar på att det är mycket små områden som skulle kunna utses. Effekten av dessa lär därmed bli mycket liten. Kombinerat med risken för att övriga områden kan få utöka restriktivitet i bedömningen av dispensmöjligheter anser förbundet att förslaget lär få större negativa verkningar än positiva och bör därmed avvisas.

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Förbundet ställer sig positivt till särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden men anser att dessa ska vara möjliga att använda i hela landet.

Utredningen föreslår tre särskilda skäl för att kunna bevilja dispens eller upphäva strandskydd inom ett landsbygdsområde. Förbundet ser positivt på dessa förslag och anser de vara påtagliga förbättringar jämfört med regelverket för LIS, särskilt gällande borttagandet av kravet på att nya bostadshus eller byggnader ska placeras intill ett befintlig bostadshus. Effekten av dessa nya särskilda skäl lär dock bli begränsade eftersom

de endast skulle gälla i landsbygdsområden. Däremot skulle de möjliggöra större differentiering om de infördes som nya generella dispens-skäl.

7.6 Stärkt skydd i vissa områden

Förbundet ställer sig synnerligen negativt till förslaget.

Utredningen föreslår att områden där exploateringsgraden är hög, efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur och växtlivet så ska dispensmöjligheter tillämpas särskilt restriktivt.

Förslaget är problematiskt på flera sätt. Det finns inget förslag till definition på hög exploateringsgrad eller stor efterfrågan på mark vilket kommer skapa stor osäkerhet för när detta ska gälla och därmed minskar förutsägbarheten. Det finns även en uppenbar risk för att många områden som inte klassas som landsbygdsområden kan komma att pekas ut som områden med hög exploateringsgrad och efterfrågan på mark eftersom ett grundkrav för utpekande av landsbygdsområden är att exploateringsgraden är låg och efterfrågan låg.

Som tidigare påpekats är ”särskild betydelse” inte en vedertagen juridisk term och lämnas mycket öppen för vidlyftig tolkning samtidigt som det egentligen är fråga om en delegering. Är delegeringen otillåten, blir såklart även beslutsfattandet på basis av delegeringen otillåten.

III. Förslag för ett differentierat strandskydd

Förbundet har ovan framfört ett flertal förslag hur strandskyddet kan differentierat. Utöver det vill vi även föreslå följande :

1. Återinför en intresseavvägning i dispensbedömningen

Genom att endast de särskilda skäl som pekats ut i 7 kap 18 c § miljöbalken (sedan 2010) får beaktas vid dispensprövning, ges idag ingen möjlighet till avvägningar mellan intressen om inte något av de utpekade skälen föreligger. Det går då överhuvudtaget inte att väga in huruvida bevarandeintresset är svagt, vilket står i strid med 7 kap 25 § och egendomsskyddet i 2 kap 15 Regeringsformen. Det behöver införas en möjlighet att i det enskilda fallet göra en proportionalitetsbedömning mellan det enskilda intresset och behovet av tillgänglighet samt naturskydd. En avvägning kan göras exempelvis genom att 18 c § helt tas bort eller att 6:e punkten i 18 c § byts ut mot: *6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett intresse som är mer angeläget än bevarandeintresset i det enskilda fallet.*

2. Tomtplatsavgränsning

Det saknas en tydlig definition för ”tomtplats”. När en fastighetsägare vill bygga till på en strandnära tomt, skall kommunen idag inom ramen för dispensprocessen göra en ”tomtplatsavgränsning”. Tomtplatsen är det fysiska område på fastigheten inom vilken fastighetsägare kan upprätthålla sin privata sfär. Utanför tomtplatsen får allmänheten alltså vistas. Praxis har lett till att tomtplatsen idag är mycket liten.

Det behöver tydliggöras att en påtvingad förändring av pågående markanvändning, genom en för snäv tomtplatsavgränsning i förhållande till hur området nyttjades vid tiden

för strandskyddslagens införande, är en i förhållande till egendomsskyddet i RF så väl som EKMR otillåten åtgärd. Detta såvida det inte föreligger sådana förhållanden att det klarar en proportionalitetsbedömning i enlighet med NJA 2018 s. 753 samt RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5 samt att ersättning utgår till den enskilde som drabbas av sådan äganderättsinskränkning. Vid all tillämpning av tomtplatsavgränsningsinstitutet skall en seriös proportionalitetsbedömning göras i det enskilda fallet. En utgångspunkt måste även vara gällande rättspraxis, som intar den ställningen att reglerna om strandskydd saknar retroaktiv rättsverkan.

3. Inför preskriptionstid för strandskyddsbrott

I PBL finns en allmän preskriptionstid på 10 år. För brott mot strandskyddet finns däremot ingen preskription. Preskription finns heller inte för mord, dråp, grovt folkrättsbrott, folkmord samt terroristbrott. Det är orimligt att det inte finns preskription för brott mot strandskyddsbrott och det skadar dess legitimitet. Preskription bör införas i enlighet med PBL.

4. Begränsa länsstyrelsernas möjlighet att överpröva

En förutsättning för lokalt inflytande över strandskyddet är en förstärkning av rättskraften hos kommunernas strandskyddsbeslut. Ett sätt att göra det är att begränsa länsstyrelsernas möjlighet att överpröva kommunernas beslut. Överprövningsmöjligheten kunde exempelvis begränsas till att endast omfatta stränder med formellt områdesskydd. Frågan behöver utredas.

5. Inför möjlighet till kompensatoriska åtgärder

Enligt nuvarande regelsystem och tillämpning av detta finns ingen möjlighet att med kompensatoriska åtgärder kompensera ett undantag från strandskyddet. Om detta tilläts skulle det kunna bli till fördel både för markägaren och det allmänna. Kompensatoriska åtgärder innebär att en markägare som kompensation för upphävande av eller dispens från strandskydd förbinder sig att exempelvis gynna goda livsvillkor för djur- och växtlivet genom att låta boskap beta på stränder eller tillgängliggöra en strand för allmänheten genom att anlägga en väg eller att röja stiger efter stränder.

Förbundet föreslår att en dispensmöjlighet baserad på kompensatoriska åtgärder införs.

6. Rimligare bevisbörda och beviskrav

I tvister om strandskydd är det ofta av avgörande betydelse att förhållanden före införandet av det generella strandskyddet 1975 kan klargöras. Det är snart femtio år sedan och det är därför svårt att förelägga bra bevisning om hur det förhöll sig så långt tillbaka i tiden. Dagens lättillgängliga och billiga fototeknik fanns inte då och det fanns sällan skäl att med dåtida fototeknik dokumentera bryggor och andra anordningar längs stränder. Länsstyrelserna och i viss mån mark- och miljödomstolarna ställer ofta orimliga krav på den enskilde markägaren, exempelvis att vederbörande ska kunna visa att en brygga eller trädgårdsmöbler "kontinuerligt" funnits på en plats sedan 1975. Att uppställa orimliga beviskrav och att fördela bevisbördan på ett sätt som är orimligt med hänsyn till vem som lättast kan förelägga bevisning kan strida mot rätten till en rättvis rättegång.

Eftersom det är staten som genom strandskyddsreglerna gör intrång i den enskildes äganderätt, bör utgångspunkten vara att det är staten som har den primära bevisbördan

för att det är den enskilde som har överträtt strandskyddsreglerna och inte den enskilde som har bevisbördan för att reglerna inte har blivit åsidosatta

Sveriges Jordägareförbund

Anders Grahn
Generalsekreterare

Sveriges Jordägareförbund (SJF) representerar större privata markegendomarna i Sverige. Förbundets medlemmar skapar nytta för människor och miljö genom ett långsiktigt förvaltande av förnyelsebara naturresurser. Vi erbjuder ett helhetsperspektiv på modernt landsbygdsföretagande eftersom våra medlemmar ofta bedriver lant-, skogs- och vattenbruk i större skala på samma fastighet. Genom stärkt landsbygdsföretagande och äganderätt vill vi utveckla näringslivet på den svenska landsbygden