

## SLU Artdatabankens yttrande över Betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78 (M2020-02302)

### Sammanfattning av SLU Artdatabankens synpunkter

#### Generella synpunkter

##### *Bristande konsekvensbedömning*

SLU Artdatabanken anser att utredningen saknar konsekvensbedömning av förslagets påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster och därmed också på möjligheterna att nå flera av de mål riksdagen har satt upp och där Sverige har åtaganden inom EU och internationellt. Detta trots att uppdraget anger att strandskyddets syften inte ska ändras.

Till exempel saknas beskrivning av påverkan på *”det långsiktiga perspektivet som innebär att områden som för tillfället verkar vara av begränsat värde kan bli betydelsefulla i framtiden”* (sid 78). Inte heller diskuteras risken för påverkan på *”goda livsvillkor för djur- och växtlivet” till exempel uppväxtområde för fisk, stränders möjlighet att fungera som ”ekologiskt filter”* (där näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav) eller på möjligheten för strandområden att utgöra spridningskorridorer för arter, så kallad grön infrastruktur.

Det är viktigt att analysera de långsiktiga konsekvenserna av en ändrad strandskyddslagstiftning och att tydligt definiera de begrepp som används. Hur kommer exploateringsgraden att se ut om 50 år och vad innebär det av ytterligare och tillhörande påverkansfaktorer som rörligt friluftsliv, båtliv etc? Definitionsglidning av hur begrepp som landsbygd, värdefull natur, attraktiv strand för exploatering etc tolkas, riskerar att successivt urholka strandskyddet. Luddiga

definitioner innebär också att det även på kort sikt finns risk för godtycke och regionala skillnader vid tillämpning av lagen.

Förslaget gällande landsbygdsområden vars syfte är att underlätta för exploatering bedöms av utredningen få negativa konsekvenser för strandskyddets syften det vill säga skyddet av den biologiska mångfalden. Man konstaterar också att en *”stor del av Sverige kan uppfylla kriterierna för landsbygdsområden och kan därmed komma att omfattas av lättnader i strandskyddet”* (sid 331). Det är svårt att se hur utredningen med detta uppfyller uppdraget att *”strandskyddets syften inte ändras”*.

#### *Strandzonens betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*

En fungerande strandzon som utgörs av heterogent habitat och hyser en rik diversitet av akvatiska och terrestra arter bidrar till att filtrera och dämpa kraftig avrinning från land. Sjöar och vattendrag med strandnära zon är samtidigt den bästa tänkbara ”gröna infrastrukturen” som sammanlänkar Sveriges olika naturtyper. Betydelsen av detta nätverk som förbinder områden med höga naturvärden, tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster samt möjliggör vandring/spridning av arter kan inte överskattas och kommer snarast att öka under kommande årtionden till följd av de pågående klimatförändringarna.

Många skyddsvärda vatten- och strandmiljöer i Sverige saknar formellt skydd i form av naturreservat eller Natura 2000-område. Här är strandskyddet det enda skyddet och i sin generella form på så sätt en hörnsten i arbetet med att uppnå miljömål om *sjöar och vattendrag, kust och hav* samt *ett rikt växt- och djurliv* och även EU:s *strategi för biologisk mångfald*. I rödlistan 2020 är havsstränder den landskapstyp som har störst andel hotade arter i förhållande till antalet bedömda. Småvatten i sin tur är mycket viktiga för en mängd insekter och groddjur, varav flera på EU:s lista över särskilt skyddsvärda arter.

Strandområden längs vattendrag och sjöar är också viktiga livsmiljöer för arter som har minskat kraftigt i dagens jordbrukslandskap. De öppna och halvöppna stränderna kan fungera som blomrika restbiotoper för en mängd arter, inte minst pollinatörer, när stora delar av det övriga landskapet har exploaterats, blivit åkermark, vuxit igen eller planterats med skog.

SLU Artdatabanken anser inte att utredningens konstaterande om det *”generella strandskyddets betydelse för bevarande av värden nu och i framtiden”* slår igenom i utredningens förslag. Vi saknar underlag om hur mycket och vilka stränder som diskuteras och i vilken mån de olika intressena exploatering, friluftsliv och naturvård krockar. En stor andel av stränderna, i synnerhet längs sjöar och vattendrag, är inte attraktiva varken för exploatering eller för friluftslivet. Medan förhållandevis sällsynta strandmiljöer ofta är attraktiva för båda. Dessa strandområden kan ofta också ha höga naturvärden. Stränder som är attraktiva för friluftsliv, byggande och viss biologisk mångfald är därmed redan hårt belastade. Redovisningen av andelen inlandsstränder påverkade av bebyggelse (sid 135) utgår från den *”totala tillgängliga strandlinjen i Sverige”* där man beskriver att 12 % av

inlandsstrandlinjen är påverkad nationellt, i Stockholms län är det 31% och i Norrbottens län 5 %. Det framgår inte om utredningen har räknat bort de sträckor som är ointressanta för byggande, t ex våtmarksstränder. Om inte så är andelen inlandsstrandlinje, påverkad av bebyggelse, betydligt högre än vad utredningen anger. Enligt vår mening borde en förändring av gällande strandskydd i första hand försäkra sig om att ytterligare negativ påverkan på biologisk mångfald eller ekosystemtjänster inte sker utan tvärtom möjliggöra långsiktig förbättring genom restaurering och återskapande av viktiga miljöer.

#### *Befolkningsutveckling och exploatering*

Kartläggningen av fysisk störning i grunda havsområden (Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:12) visar på en tydlig gradvis ökande fysisk påverkan sedan 1960-talet. Framförallt är de grunda exponeringsskyddade områdena, som både är biologiskt viktiga och känsliga, mer utsatta än övriga områden. Resultaten visar också att rådande strandskydd och andra policys inom förvaltningen inte leder till mindre exploatering av höga naturvärden i grunda kustområden, samt att restaureringstakten kraftigt understiger förlusten av habitat per år. Vår slutsats är att stränder snarare behöver ett starkare skydd. Där kan strandskyddet tillsammans med andra verktyg bidra till att vända trenden.

Enligt SCBs redovisning (2018) har Sveriges tätorter en kombinerad areal av cirka 628 000 hektar eller 1,4 % av Sveriges yta. Merparten av Sveriges stränder förekommer alltså i icke tätbebyggda områden. Starkare strandskydd i tätorter och i tätortsnära områden, enligt utredningens förslag, är önskvärt men inte avgörande för att uppfylla strandskyddets syften i sin helhet. Det behövs också mer konkreta förslag på hur det föreslagna stärkta skyddet ska genomföras, eftersom det uppenbarligen inte fungerar idag. Områden som ej utgör tätorter men som har en hög grad av strandnära bebyggelse, exempelvis områden med en hög fritidsbebyggelse, bör jämföras med tätort vad gäller förstärkning av skyddet.

Om syftet är att värna biologisk mångfald och obrutna strandlinjer är oexploaterade stränder än viktigare att skydda. Utredningen tar upp att områden som hyser höga biologiska värden, viktiga för bevarandet av den biologiska mångfalden kan behöva ett förstärkt skydd. Även här saknas dock konkreta förslag på hur skyddet ska förstärkas. SLU Artdatabanken menar att grunden till att bevara dessa värden ligger i ett fortsatt generellt starkt strandskydd. Ett positivt förslag är utredningens förtydligande om restriktivitet gällande t ex dispenser och grunda mjukbottnar. Viktigt att slå fast är dock att även andra typer av strandnära och grunda habitat är viktiga för den biologiska mångfalden.

Utredningens förslag innebär risk för en fortsatt hög exploatering av kusten och därmed ytterligare svårigheter att leva upp till miljömål och åtaganden inom EUs naturvårdsdirektiv. Ett intensivt arbete pågår just nu både internationellt och nationellt med att stärka skyddet i kustzonen då den är avgörande för många uppmärksammade miljöproblem i den marina miljön. Havs- och vattenmyndigheten arbetar tillsammans med andra myndigheter och sektorer med en

strategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön. Att lätta på det generella strandskyddet är då kontraproduktivt eftersom negativ påverkan av exploatering längs stränder bör minimeras.

Den kumulativa effekten av många små ingrepp längs med kusten beaktas inte i utredningen. En enskild brygga kan bedömas inte ha så stor påverkan, men i kombination med muddringar för framkomlighet och andra bryggor och byggnationer längs med kusten kan påverkan bli betydande. Detta kan i framtiden bli ett än större problem om beslutsfattandet sker på en mer lokal nivå, vilket föreslås i utredningen (*sid 175*). Det som behövs är snarare en sammanhållen nationell strategi för hur kustmiljön på bästa sätt både kan användas och bevaras.

#### *Små sjöar och vattendrag*

SLU Artdatabanken anser att strandskyddsutredningens förslag att upphäva strandskyddet för små sjöar och mindre vattendrag samt ge möjlighet att upphäva det för stora landsbygdsområden, där även kust- och skärgårdsområden kan ingå, leder till en förändring av svenskt naturskydd i grunden.

Det finns stora brister i kunskapen om små sjöar (<1 hektar) och vattendrag (< 2 meters bredd). Det finns heller ingen kunskap om arter eller habitat kopplade till enskilda små vattenförekomster. Det går därmed inte att bedöma i vilken omfattning ett minskat strandskydd kommer att påverka ”livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten”, i synnerhet då det omfattar stora områden.

Utredningen tillstår att förslaget kan komma att få betydande konsekvenser för strandnära och akvatiska livsmiljöer, där små sjöar och vattendrag nämns som känsliga för ingrepp. Särskilt nämns risken för negativ påverkan i södra Sverige, då antalet arter, liksom andelen rödlistade arter där är högre.

SLU Artdatabanken är positiv till förslagen om en digitaliserad redovisning av strandskyddsområden. Ökad digitalisering har potential att förbättra vår kunskap om vattenförekomster, vilket är ett första steg till att värdera dess ekologi och samhällsnytta. Detta kan ske med hjälp av förbättrade fjärr- och digitala verktyg. SLU Artdatabanken anser att en ökad digitalisering är ett viktigt steg för förvaltning av vattenresurser i Sverige (och något som redan pågår vid SLU).

#### *Strandskydd och klimatförändringar*

SLU Artdatabanken anser att klimatfrågan har fått en underordnad roll i utredningen. Det är förvånande att utredningen i sitt resonemang om klimatförändringar fokuserar på dispens för klimatanpassningsåtgärder istället för att i första hand betona vikten av att inte fortsätta bygga i översvämningssområden. För detta syfte bör strandskyddet avgränsas inte bara utifrån avståndet till vattenlinjen utan framförallt utifrån marknivån i förhållande till högvattennivån för t ex 100-årsflödet. De prognosticerade klimatförändringarna innebär ökad risk för extremväder i form av skyfall och därpå följande översvämningar. Byggande i

strandzonen riskerar att leda till skador på egendom och infrastruktur och även ökade krav på invallningar, vilket är kostsamt och starkt negativt för biologisk mångfald. Det leder också till en kanalisering av vattenflöden som kan skapa översvänningsproblematik nedströms. Översvämning av trädgårdar och andra exploaterade miljöer riskerar också att öka erosion och avrinning samt sprida, för vattenlevande organismer, miljöfarliga ämnen samt invasiva främmande arter till vattendrag och sjöar.

Storskaliga förändringar i den fysiska miljön, på grund av förändrad temperatur och nederbörd kommer framförallt att påverka små sjöar och vattendrag eftersom den begränsade kvoten mellan volym/areal ger en minimal ”buffert” mot plötsliga temperaturtoppar, torka eller översvämningar. Den strandnära zonen kan i dessa fall mildra effekten, t ex som grön infrastruktur där arter kan flytta på sig till följd av klimatstress.

#### *Risk för spridning av invasiva arter*

Hem och trädgårdar är bland de viktigaste källorna för spridning av främmande invasiva arter, IAS, (Strand m fl 2019), framför allt trädgårdsväxter men också djur i akvarier och dammar. I takt med ett mildare klimat bedöms risker och problem med främmande invasiva arter öka. Vattendrag är ypperliga spridningsvägar för främmande arter, dels vattenströmmarna som kan sprida fröer och djur långt nedströms på kort tid, men även landdelen av strandzonen är en viktig spridningskorridor. Flera av våra värsta problemarter som jättebalsamin, gul skunkkalla och sjögull har spridits efter mönstren som beskrivits ovan. Många av de mest problematiska invasiva arterna, varav ett flertal kan förväntas komma till Sverige, lever just i och i anslutning till vatten.

Problemen med invasiva främmande arter i Sverige har eskalerat. I den senaste rapporteringen till EU enligt art- och habitatdirektivet är bedömningen att statusen för flera naturtyper och arter har försämrats på grund av invasiva arter. SLU Artdatabanken saknar en konsekvensbedömning av risken för spridning av främmande arter i och med ökat byggande längs stränder i oexploaterade områden.

Vattendrag och småvatten med tillhörande strand- och svämzoner fungerar som viktiga förökningsplatser för den del av den biologiska mångfalden där många bitande och stickande insekter, t ex mygg och knott, ingår. Ett resultat av ökad bebyggelse och fler boenden i anslutning till dessa miljöer kan i framtiden komma att innebära ökade krav på insektsbekämpning och vattenreglering vilket påverkar strandskyddets syften ytterligare.

#### *Praktikaliteterna kring implementering av ”landsbygdsområden”*

Enligt utredningens förslag ska kommunen kunna peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen. Ett kriterium för ”landsbygd” ska då vara att strandområden inte har betydelse för strandskyddets syften. Detta förslag innebär en betydligt större utredningsinsats än vad som krävs för att få strandskyddet prövat med nuvarande lagstiftning. Det krävs gedigen kunskap om stränderna i det förslagna

landsbygdsområdet *och* information om vilken exploatering som kommer kunna ske i strandzonen, innan man kan utvärdera om strandskyddets syfte äventyras.

Införandet av ”landsbygdsområden” innebär också att ansvaret förskjuts från exploitörer till länsstyrelsen (exploatörerna behöver inte längre söka dispens från fall till fall, istället måste länsstyrelsen göra bedömningen). Det kommer att krävas löpnade koll på utvecklingen av stränderna inom landsbygdsområden och vid överklaganden kunna påvisa betydande skada för djur och växtliv, vilket kan vara mycket svårt juridiskt såväl som naturvetenskapligt. SLU Artdatabanken ser stora svårigheter och därmed risker att skada strandskyddets syfte med detta förslag.

### Specifika synpunkter

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av fakultetsdirektör Pär Aronsson. Innehållet har utarbetats av programchef Lena Tranvik och miljöanalysspecialisterna Ulf Bjelke, Christina Halling, Anders Jacobson, Douglas Jones och Anna Westling vid SLU Artdatabanken.

Torleif Härd

Pär Aronsson