

Hur bedöms påverkan på strandskyddets syften
vid handläggningen av dispensansökningar?

En intervjustudie av handläggare
vid två kommuner och en länsstyrelse

Tore Söderqvist

Holmboe & Skarp AB
tore.soderqvist@holmboe-skarp.se
www.holmboe-skarp.se

2021-10-04



Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Inledning.....	5
1.1 Bakgrund och syfte.....	5
1.2 Metod.....	7
1.3 Rapportens innehåll.....	8
2. Problematisering kring bedömningshjälpmedel.....	9
3. Att bedöma påverkan – vad bör vägas in?.....	12
3.1 Allmänt.....	12
3.2 Specifika aspekter gällande djur- och växtlivet på land och i vatten.....	12
3.3 Specifika aspekter gällande allemansrättslig tillgång till strandområden.....	13
3.4 Bedömningshjälpmedel.....	15
3.5 Rättspraxis.....	16
4. Hur bedöms påverkan i praktiken?.....	17
4.1 Tidigare kartläggningar.....	17
4.2 Resultat från intervjuer.....	22
4.2.1 Intervju med handläggare vid kustkommun X.....	22
4.2.2 Intervjuer med handläggare vid kustkommun Y.....	30
4.2.3 Intervju med handläggare vid kustlänsstyrelse.....	37
5. Analys.....	43
5.1 Hur görs bedömningarna?.....	43
5.2 Önskemål på bedömningshjälpmedel och viktiga kunskapsluckor.....	44
5.2.1 Bedömning av påverkan på djur- och växtliv.....	44
5.2.2 Bedömning av påverkan på friluftsliv.....	46
5.2.3 Kaskadmodellen som bedömningshjälpmedel.....	46
6. Avslutande observationer.....	48
Referenser.....	52

Sammanfattning

Det svenska strandskyddet har ett tvåfaldigt syfte: (1) Att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och (2) att bevara goda villkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken). Detta långtgående skydd för strandnära livsmiljöer och allemansrättsligt friluftsliv både till lands och i vatten gör strandskyddet till en viktig del av den svenska kustförvaltningen. Kommuner kan ge dispens från det skydd mot bebyggande och andra åtgärder som strandskyddet ger om särskilda skäl föreligger (7 kap. 18 § miljöbalken). Även vissa andra omständigheter är också möjliga grunder för dispensgivning. Dispens får dock inte ges om något av syftena med strandskyddet motverkas (7 kap. 26 § miljöbalken).

Det finns dock ont om information om *hur* kommuner och länsstyrelser i praktiken bedömer om syftena med strandskyddet motverkas eller inte. Därför syftar denna studie till att undersöka:

- Vilka hjälpmedel används vid kommunernas handläggning av dispensansökningar, och vid länsstyrelsernas granskning av kommunernas dispensbeslut, för att bedöma påverkan på strandskyddets syften?
- Vilka önskemål finns hos kommuner och länsstyrelser på utveckling och förbättringar av dessa hjälpmedel för att kunna göra bättre bedömningar avseende påverkan på strandskyddets syften?

Studien avgränsar sig till bedömning av påverkan i kustmiljö med avseende på strandskyddets syften i samband med dispensansökningar med hänvisning till de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken. När det gäller önskemål på utveckling av bedömningshjälpmedel undersöktes specifikt inställningen till så kallade kaskadmodeller, som försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer.

Studien har använt en fallstudieansats där två handläggare av dispensansökningar vid två olika kustkommuner i samma län intervjuades. De två kustkommunerna valdes ut så att båda skulle ha liknande kustförhållanden genom att innefatta såväl inner- och ytterskärgård som öppen kust (och dessutom vara belägna i samma län). Ett annat urvalskriterium var att den ena skulle kännetecknas av en omfattande hantering av dispensansökningar, medan den andra skulle vara mer genomsnittlig beträffande denna aspekt. Kompletterande information samlades in från kommunekologerna vid respektive kommun. Dessutom intervjuades en strandskyddshandläggare vid länsstyrelsen i länet i vilket kommunerna är belägna. Samtliga intervjuer skedde under våren 2021. Fallstudieansatsen innebär att studiens resultat inte kan göra anspråk på representativitet beträffande svenska kustkommuner, men den visar hur bedömningar beträffande påverkan på strandskyddets syften faktiskt utförs av handläggare vid 2 kustkommuner och 1 länsstyrelse.

Studien bekräftar flera av de positiva och negativa faktorer som i tidigare analyser har konstaterats påverka kommuners möjligheter att bedöma påverkan på strandskyddets syften. Det framkommer ett allmänt behov av **tydligare vägledning** beträffande hur påverkan på strandskyddets syften ska bedömas, vilket underlag som ska användas för bedömningen och

var gränsen går för en *väsentlig* påverkan. Mer specifikt efterfrågas **gränsvärden**, inte minst som ett instrument för att kunna hantera kumulativa effekter. Vidare efterfrågas **tydliga utpekanden på förhand** av områden där dispenser inte kan ges eller där dispens för enbart vissa typer av åtgärder kan komma ifråga. Sådana utpekanden skulle kunna göras inom ramen för kommunal och regional planering. Studien tyder också på att det finns **behov av kompletterande lokala naturvärdesinventeringar** och att det behövs **mer samverkan** inom kommuner, mellan kommuner och mellan kommuner och länsstyrelser, bland annat för att kommunerna ska kunna ha en samlad bild över **GIS-kartskikt som finns att tillgå och hur de lämpar sig som bedömningshjälpmedel**.

Bedömningar av påverkan på friluftsliv försvåras av att det i stort sett **saknas statistik eller annan fakta som direkt belyser viktiga friluftslivsaspekter**, t.ex. huruvida en kvarvarande yta är tillräcklig för att långsiktigt trygga tillgången till strandområden för olika grupper ur allmänheten, områdets attraktivitet, områdets känslighet och områdets funktioner för allmänhetens friluftsliv. Aspekterna måste istället bedömas indirekt genom områdets geografiska läge och den bild som handläggaren gör sig av området tack vare kartor, fotografier och eventuella platsbesök. Det finns vidare ett **behov av mer kunskap om hur olika åtgärder påverkar upplevelsen av ett område för en besökare och hur åtgärder kan anpassas för att tydliggöra den allemansrättsliga tillgången till området**.

Kaskadmodeller efterlyses för såväl terrestra som akvatiska miljöer, främst på grund av att de ger motiv till att i bedömningar av påverkan belysa livsmiljöers multifunktionalitet och att de länkar samman strandskyddets två syften genom att livsmiljöernas betydelse för rekreation framgår. Kaskadmodeller som ger en kvalitativ överblick över sambanden i modellerna kan vara värdefulla på så sätt att de bidrar till en allmän förståelse för vad intrång i livsmiljöer kan innebära, särskilt hos handläggare och politiker utan biologisk utbildning. För att kaskadmodeller ska kunna bli ett hjälpmedel för att bedöma storleken på en åtgärds påverkan behövs dock kvantifieringar av sambanden i modellerna.

Beträffande själva bedömningsprocessen observeras att **det bör studeras närmare om processen kan gynnas av att delar av bedömningen i större utsträckning görs oberoende av varandra. Det bör vidare studeras hur det går att minska risken att bedömningar varierar beroende på vilken handläggare som får ärendet på sitt bord**. Den senare risken förefaller vara särskilt närvarande när det gäller bedömningar av påverkan på friluftsliv.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Den här rapporten beskriver resultat från en studie som har ingått som en del av en förstudie inför utveckling av ekosystembaserad havsförvaltning som SLU har utfört på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.¹ Syftet med förstudien har varit att förbereda framtagandet av en projektbeskrivning för tre pilotprojekt, vilka har som mål att införa en ekosystembaserad havsförvaltning i tre avgränsade havsområden i Östersjön och Västerhavet.

Vad som menas med en ekosystembaserad förvaltning varierar mellan olika sammanhang, men följande sex principer för en god ekosystembaserad förvaltning tenderar att återkomma i flera beskrivningar (se t.ex. Grimvall et al., 2019):

- Beakta ekosystemens struktur, funktion och återhämtningsförmåga samt biologisk mångfald och ekosystemtjänster
- Tillämpa i lämplig rumslig skala
- Utveckla och använd mångvetenskaplig kunskap
- Bygg på socio-ekologisk interaktion, deltagande av intressenter samt transparens
- Stöd sektorsövergripande koordinering av förvaltningen
- Inbegrip adaptiv förvaltning

I Miljömålsutredningens betänkande *Havet och människan* (SOU 2020:83) konstaterades att en ekosystembaserad förvaltning måste vara flexibel för att kunna anpassas till olika geografiska områden och skalor samt olika förvaltningsmässiga och ekologiska förutsättningar, men att denna önskvärda flexibilitet samtidigt medför problem: Varje förvaltningsprocess har i praktiken behövt göra en egen tolkning, och det kan vara svårt att hantera lokala målkonflikter och *samtidigt* ha ett helhetsperspektiv. Betänkandet nämnde här att bland annat kommuner och länsstyrelser pekar på ärenden om strandskyddsdispenser som ett exempel på där denna svårighet uppstår (ibid., s. 335). Denna svårighet förstärks av att kustförvaltningen i nuläget består av separata processer (ibid., s. 1178), samtidigt som betänkandet konstaterar att många aktörer lyfter strandskyddet som ”*ett mycket viktigt verktyg för skydd av kustvattenområdena och dess ekosystem nära stranden*” (ibid., s. 1178).

Att strandskyddet ses som en viktig del av kustförvaltningen är inte förvånande, med tanke på strandskyddets syften. Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken har strandskyddet ett tvåfaldigt syfte:

- Att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden
- Att bevara goda villkor för djur- och växtlivet på land och i vatten

Strandskyddet gäller både land och vatten i anslutning till stranden, närmare bestämt landområdet respektive vattenområdet 100 meter från strandlinjen. I vissa områden förekommer ett utvidgat strandskydd på högst 300 meter från strandlinjen.

¹ Studien är genomförd av Holmboe & Skarp AB som underleverantör till Anthesis Enveco AB. SLU var uppdragsgivare inom ramen för den förstudie som Havs- och vattenmyndigheten har finansierat. Tack till Lena Bergström, Anna Christiernsson och Sofia Wikström för synpunkter på en tidigare rapportversion.

Kommunerna kan ge dispens från det skydd mot bebyggande och andra åtgärder² som strandskyddet ger om särskilda skäl föreligger, se bestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken. Även vissa andra omständigheter än de som anges i dessa bestämmelser är också möjliga grunder för dispensgivning, se Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2020:2 och Zetterberg et al. (2021). Dispens får dock inte ges om något av syftena med strandskyddet motverkas (7 kap. 26 § miljöbalken), dvs. om djur- och växtlivet eller allmänhetens tillgång till stränder påverkas på ett oacceptabelt sätt.

I princip ger därför strandskyddslagstiftningen ett långtgående skydd för strandnära livsmiljöer och allemansrättsligt friluftsliv både till lands och i vatten. Samtidigt är de nuvarande bestämmelserna ifrågasatta från vissa håll och förändringar i strandskyddsbestämmelserna har föreslagits. I den nyligen utkomna utredningen *Tillgängliga stränder: Ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) föreslogs införandet av s.k. landsbygdsområden inom vilka länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska kunna upphäva strandskyddet. Alternativt kan kommuner redovisa landsbygdsområden i sina översiktsplaner, och inom dessa områden ska det bli enklare att få dispens från strandskyddet genom att ett antal nya särskilda skäl för dispens tillämpas. Ett av kriterierna för att landsbygdsområden ska kunna införas föreslås vara att områdena inte ska vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Om utredningens förslag blir verklighet blir det uppenbarligen av stor betydelse att kunna bedöma om stränderna i ett föreslaget landsbygdsområde inte har någon särskild betydelse för vare sig djur- och växtlivet eller friluftslivet. Det bör observeras att utredningens förslag innebär att kusten (inkl. öar) inte är undantagen från det eventuella inrättandet av landsbygdsområden. I nuläget är största delen av Götalands och Svealands kuster och vissa delar av Norrlandskusten undantagna från inrättandet av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden), och längs övriga kuststräckor ska restriktivitet gälla i utpekandet av sådana områden. För dessa kustområden kan utredningens förslag alltså potentiellt få stora effekter.

Utredningen *Havet och människan* (SOU 2020:83) föreslog å sin sida att strandskyddets syfte om att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten kompletteras i 7 kap. 13 § miljöbalken med en förtydligande bisats om att ”*därmed uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).*” Utredningen menade att detta tydliggör att strandskyddet hänger samman med havsmiljöarbetet i övrigt, och konstaterade även att förslaget innebär att det behövs ett fortsatt arbete med kunskapsunderlag. Utredningen nämnde att dess förslag skulle innebära att kommunerna behöver stöd i bedömningen av en dispensökt åtgärds påverkan på status. Ett sådant stöd innefattar utvecklandet av bedömningsfaktorer för hydromorfologisk status inklusive fysisk exploatering och en bättre tillämpning av miljö kvalitetsnormer vid dispensprövningar.

Uppenbarligen är det en central fråga vilken påverkan som bebyggande och andra åtgärder längs stränder har på livsmiljöer för växter och djur samt allemansrättsligt friluftsliv. Vid en ansökan om dispens från strandskyddsbestämmelserna ska en bedömning göras av påverkan på djur- och växtlivet samt på friluftslivet.³ I denna rapport kommer ordet ”bedömning” att

² ”Åtgärder” avser alltså i denna rapport olika former av exploateringar, dvs. sådant som i andra sammanhang ofta benämns som ”intrång”, ”ingrepp”, etc.

³ Denna bedömning ska inte förväxlas med en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Zetterberg et al. (2021) påpekar att 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd är tillämplig för dispensprövning gällande

syfta på just denna typ av bedömning, om inte något annat anges. Naturvårdsverket och Boverket (2012) beskriver i sin handbok om strandskydd olika aspekter som bör tas upp för att kunna göra en bedömning av om påverkan är så stor att den är oacceptabel. Vi återkommer till dessa aspekter i kapitel 3. Samtidigt har det uppmärksammats att kommunernas dispensbeslut tenderar att endast innehålla resultatet av bedömningen och sällan beskriver *hur* bedömningen har gått till, dvs. det framgår sällan vilka bedömningsgrunder och -underlag som har använts. Se Naturvårdsverket och Boverket (2013), Zetterberg et al. (2021) och kapitel 4.

Så hur görs dessa bedömningar av påverkan i praktiken? Denna fråga står i centrum för denna studie, som syftar till att ”lyfta på locket” och huvudsakligen undersöka:

- Vilka hjälpmedel används vid kommunernas handläggning av dispensansökningar, och vid länsstyrelsernas granskning av kommunernas dispensbeslut, för att bedöma påverkan på strandskyddets syften?
- Vilka önskemål finns hos kommuner och länsstyrelser på utveckling och förbättringar av dessa hjälpmedel för att kunna göra bättre bedömningar avseende påverkan på strandskyddets syften?

Studien avgränsar sig till bedömning av påverkan i kustmiljö med avseende på strandskyddets syften i samband med dispensansökningar med hänvisning till de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Detta innebär att bedömning vid exempelvis länsstyrelsernas upphävande av strandskydd, kommunernas upphävande av strandskydd genom detaljplaneläggning och utpekande av LIS-områden inte har studerats. En annan avgränsning för studien är användandet av en fallstudiemetod och de begränsningar som denna ger beträffande resultatens representativitet, se vidare avsnitt 1.2.

1.2 Metod

För att få en god förståelse för hur användningen av bedömningshjälpmedel ser ut och för önskemålen på förbättrade bedömningshjälpmedel användes personliga intervjuer i denna studie. Personliga intervjuer är ett tidskrävande datainsamlingsätt, och av tids- och budgetskäl bedömdes det inte vara möjligt att utföra så många intervjuer att de skulle bilda ett datamaterial som är statistiskt representativt för Sveriges kustkommuner. Istället valdes en fallstudieansats där två handläggare av dispensansökningar vid två olika kustkommuner i samma län intervjuades, nedan kallade kommun X respektive Y. För dessa kustkommuner samlades dessutom kompletterande information in genom e-postkontakt respektive intervju med kommunekologerna vid kommun X respektive Y. Dessutom genomfördes en intervju med en strandskyddshandläggare vid länsstyrelsen i länet i vilket kommunerna är belägna, dvs. en handläggare som bland annat genomför granskningar av kommunernas dispensbeslut.

Fallstudieansatsen innebär att studiens resultat inte kan göra anspråk på representativitet beträffande svenska kustkommuner, men den visar hur bedömningar beträffande påverkan på strandskyddets syften faktiskt utförs av handläggare vid 2 kustkommuner och 1 länsstyrelse. I

strandskyddsbestämmelserna. I praktiken görs dock en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) endast i sällsynta fall inom ramen för sådan dispensprövning, se vidare Zetterberg et al. (2021). En MKB blir dock aktuell om en åtgärd inte enbart behöver dispens från strandskyddet utan även behöver andra tillstånd, t.ex. om den räknas som en vattenverksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se vidare 6 kap. 20 § miljöbalken.

den mån sättet att göra bedömningar skiljer sig åt mellan handläggare kan studien inte heller ge representativa resultat för gruppen av dispenshandläggare vid respektive myndighet. Genom intervjuerna kan det dock framkomma indikationer på om handläggare vid en viss kommun eller länsstyrelse arbetar på olika sätt.

De två kustkommunerna valdes ut så att båda skulle ha liknande kustförhållanden genom att innefatta såväl inner- och ytterskärgård som öppen kust (och dessutom vara belägna i samma län). Ett annat urvalskriterium var att den ena skulle kännetecknas av en omfattande hantering av dispensansökningar, medan den andra skulle vara mer genomsnittlig beträffande denna aspekt. Detta för att få indikationer på eventuella påfallande skillnader i bedömningsarbetet hos en kommun som gör många bedömningar jämfört med en mer genomsnittlig kommun. Enligt Naturvårdsverket (2020) var kommun X under 2019 en av de kommuner i Sverige som tog flest antal beslut om dispenser (exklusive avslag), medan kommun Y under 2019 låg något över det genomsnittliga antalet beslut om dispenser för svenska kommuner. Under 2019 togs totalt 5055 beslut exklusive avslag i Sveriges 290 kommuner, dvs. i snitt drygt 17 beslut per kommun (ibid.). Kommun X har ca 50 000 invånare och kommun Y ca 30 000.

Intervjuerna genomfördes under perioden mars-maj 2021 via distansmötesteknik (Zoom eller Teams) och var alla ungefär 1 timme långa. De intervjuade handläggarna fick på förhand ett dokument på tre A4-sidor som gav en bakgrund till intervjun och innehöll de huvudsakliga intervjufrågorna (se även avsnitt 4.2). Intervjuerna spelades in och transkriberades. Transkriberingen och ett utkast till rapporttext om vad som framkom under intervjun skickades till den intervjuade, som då gavs tillfälle att påpeka eventuella missförstånd och även att göra eventuella kompletteringar utöver vad som framkom i intervjun. Den rapporttext som finns i avsnitt 4.2 är den text som på detta sätt förankrades med de intervjuade. Ändringarna jämfört med utkastet till rapporttext rörde sig om mindre justeringar och förtydliganden.

1.3 Rapportens innehåll

Rapporten är upplagd på följande sätt. Kapitel 2 utvecklar vad som kan menas med bedömningshjälpmedel. I kapitel 3 följer en genomgång av vilka aspekter som bör vägas in vid en bedömning av påverkan på strandskyddets syften. Kapitel 4 handlar om hur sådan bedömning sker i praktiken, dels vad tidigare kartläggningar har kommit fram till, dels resultaten från intervjuerna med handläggare och kommunekologer. En analys av resultaten finns i kapitel 5. Slutligen följer ett antal avslutande observationer i kapitel 6.

2. Problematisering kring bedömningshjälpmedel

Den användning av hjälpmedel som den här studien syftar till att få information om avser hjälpmedel som används systematiskt av en kommun eller länsstyrelse för att bedöma den påverkan som en dispensökt åtgärd kan få på djur- och växtliv respektive allemansrättsligt friluftsliv i strandskyddade områden längs kusten. Med ”systematiskt” menas att det finns någon slags rutinmässig användning av hjälpmedlet, och ”längs kusten” avser områden längs såväl öppen kust som öar. Att det handlar om hjälpmedel för bedömning med avseende på strandskyddets syften gör att benämningen ”bedömningshjälpmedel” kommer att användas.

I Bergström et al. (2021a) finns en genomgång av olika ramverk, verktyg och modeller som skulle kunna stödja en ekosystembaserad förvaltning i svenska områden, och deras definitioner av dessa begrepp kan vara till hjälp för att ringa in vad bedömningshjälpmedel kan vara (ibid., s. 3f):

- ”Ramverk: En grundläggande konceptuell struktur avsedd att fungera som stöd eller vägledning, och som man bygger vidare på för att utveckla sitt syfte. Ramverket kan till exempel belysa vilka komponenter som ska ingå i en analys, på övergripande nivå, och hur de är länkade.
- Verktyg: Ett redskap som används för att utföra en viss funktion. Ett verktyg kan till exempel vara ett program eller beräkningsmetod, men det kan också vara ett etablerat koncept.
- Modell: En informativ representation av ett verkligt system. Kvalitativa eller konceptuella modeller är till exempel användbara för att synliggöra strukturer och processer, medan kvantitativa modeller syftar till att prognosticera, alltså förutsäga ekosystemets beskaffenhet i framtiden, med en viss statistisk kraft.”

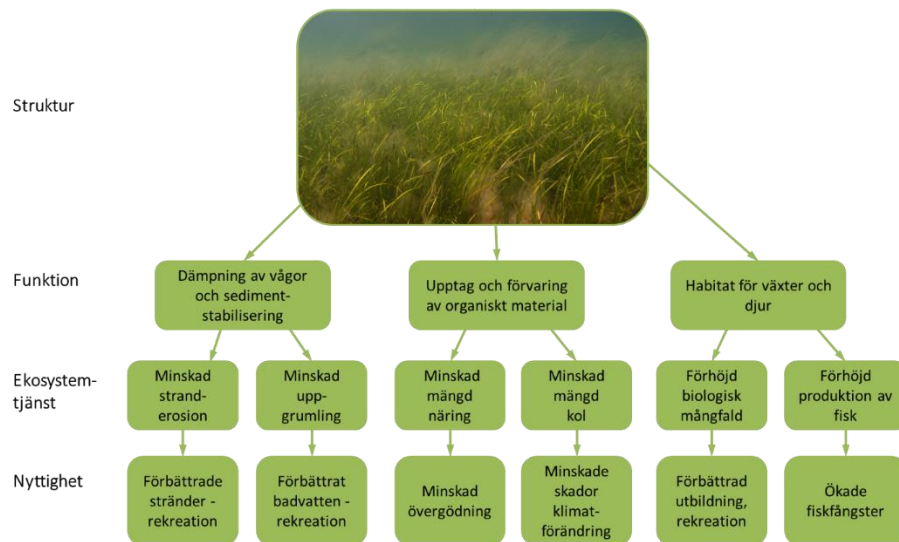
Utifrån dessa begrepp kan bedömningshjälpmedel som kommuner och länsstyrelser använder sig av framför allt förväntas vara olika verktyg eller modeller, såväl kvalitativa som kvantitativa. Exempel kan vara kartor, databaser, beräkningsmodeller, checklistor och statistik. ”Ramverket” i sammanhanget med att bedöma påverkan på strandskyddets syften kan snarast sägas vara strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken, förarbeten och rättspraxis samt den allmänna vägledning som Naturvårdsverket och Boverket (2012) har gett ut.

Den här studien undersöker förutsättningslöst vilka bedömningshjälpmedel som i praktiken används och önskemål på utveckling och förbättring av sådana hjälpmedel. Beträffande utveckling av hjälpmedel undersöker studien även specifikt hur de intervjuade ställer sig till så kallade kaskadmodeller som ett potentiellt bedömningshjälpmedel. Kaskadmodeller försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer. Nyttigheter är sådant som påverkar människors välbefinnande genom ”konsumtion” (behöver inte vara förbrukning utan kan även vara exempelvis naturupplevelser), som ofta inte har något marknadspris, men som i många fall kan värderas ekonomiskt med hjälp av miljöekonomiska värderingsmetoder (se t.ex. Brännlund och Kriström 2012, Naturvårdsverket 2015). Naturen ger förutsättningar för nyttigheterna genom tillhandahållandet av ekosystemtjänster, och för att nyttigheten ska uppstå krävs ofta någon kompletterande insats, t.ex. att en person tar sig till en viss plats för att uppleva naturen där.

Sådana här kaskadmodeller har sitt ursprung i arbeten av t.ex. Haines-Young et al. (2012), Boyd et al. (2016) och Haines-Young och Potchin (2018). För svenska kustmiljöer har en kaskadmodell tagits fram för ålgräsängar, se t.ex. Cole och Moksnes (2016), Moksnes et al. (2016) och Cole et al. (2021). För andra typer av livsmiljöer i vatten längs kusten pågår forskning för att ta fram liknande modeller (Bergström et al. 2021b).

En förenklad bild av kaskadmodellen för ålgräsängar visas i figur 1. Som synes visar kaskadmodellen att en ålgräsäng inte enbart är en livsmiljö för olika organismer, utan den utför även andra funktioner som bidrar till tillhandahållandet av olika ekosystemtjänster, exempel erosionsskydd och kolbindning. Den multifunktionalitet hos livsmiljöer som kaskadmodellen i figur 1 illustrerar harmonierar med det perspektiv som Strandskyddsdelegationens slutrapport (SOU 2015:108) använde sig av när den beskrev strandzonen som en resurs för både biologisk mångfald och ekosystemtjänster (s. 87f), och pekade bland annat på strandzonernas betydelse för näringsomvandling genom denitrifikation och reglering av vattenflöden. Vidare nämner SOU 2020:78 (s. 78) att förarbetena till införandet av strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet anger också ett bredare perspektiv än djur- och växtarter i sig genom att nämna strändernas funktion som biologiska filter, så att exempelvis kväve kan fångas upp istället för att belasta vattendrag, sjöar och hav. Multifunktionaliteten understryker faktumet att en åtgärd på en viss plats, t.ex. byggandet av en brygga, inte enbart resulterar i påverkan på just denna plats (*in situ*), utan kan även ge upphov till påverkan på andra platser (*ex situ*).

Kaskadmodellen kan alltså visa aspekter som är relevanta för strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, men den ger även kopplingar till strandskyddets andra syfte om att trygga förutsättningar för allemansrättslig tillgång till strandområden, eftersom den kan visa livsmiljöernas betydelse för ekosystemtjänster som på olika sätt bidrar till människors rekreationsmöjligheter. I vissa fall sammanfaller livsmiljö och påverkan på rekreationsmöjligheter helt och hållet rumsligt sett, t.ex. att vissa fiskar trivs att vistas på en viss plats och att det därför är attraktivt att fiska just där. I andra fall kan den rumsliga kopplingen vara svagare, t.ex. att en viss livsmiljö tar upp näringsämnen och på så sätt bidrar till klarare vatten, som kan gynna badupplevelser *in situ*, men även vid andra områden (*ex situ*). Omvänt kan alltså en åtgärd som försämrar en livsmiljö på en viss plats resultera i en negativ påverkan på rekreationsmöjligheter inte enbart *in situ* utan även *ex situ*. Samtidigt ska det observeras att rekreationsmöjligheter och kvaliteten i dessa avgörs även av andra aspekter som inte nödvändigtvis har med den biologiska livsmiljön att göra, t.ex. tillgången på anläggningar som gynnar rekreation, vacker utsikt och rofylldhet. Vi återkommer i nästa kapitel till vad som närmare bestämt kan anses orsaka en negativ påverkan på allmänhetens tillgång till strandområden.



Figur 1. Kaskadmodell för ålgräsängar (förenklad – visar exempel på funktioner, exempel på ekosystemtjänster kopplade till respektive funktion, och exempel på nyttigheter kopplade till respektive ekosystemtjänst). Ur Bergström et al. (2021b).

3. Att bedöma påverkan – vad bör vägas in?

3.1 Allmänt

I det här kapitlet görs en genomgång av aspekter som bör vägas in i en bedömning av påverkan på strandskyddets syften. Aspekterna kan tolkas som bedömningsgrunder och kan på så sätt indikera vilka underlag som behövs för att göra bedömningen. Genomgången baserar sig på den vägledning som har givits ut av Naturvårdsverket och Boverket (2012). Det ska dock betonas att vägledningen inte är rättsligt bindande. Även om det enbart är lagtexten som är bindande har rättspraxis ett högre värde som rättskälla än vägledningen, och denna praxis ger därför viktiga indikationer, se sista avsnittet i detta kapitel.

Av lagtexten följer att en beskrivning bör omfatta påverkan på *både* friluftslivet och djur- och växtlivet och enligt vägledningen bör den innehålla åtminstone följande (ibid., s. 77):

- vilka olika naturtyper som finns inom området och hur ovanliga eller känsliga de är
- naturtypens ekologiska roll under olika årstider
- terrängens utformning (topografin)
- hydrologiska förhållanden (naturliga vattenståndsfluktuationer, översvämningsrisker)
- om det finns rödlistade eller annars skyddsvärda arter som bör uppmärksammas (t.ex. fridlysta arter, nyckelarter, indikatorarter, signalarter eller regionalt skyddsvärda arter)
- områdets betydelse för naturvården, befintligt områdesskydd, riksintresse med mera
- hur naturtyperna och djur- och växtarterna påverkas av den föreslagna åtgärden
- om och varför påverkan är godtagbar för djur- och växtlivet
- områdets betydelse för allmänhetens tillgång till stränder
- områdets betydelse för landskapsbilden och skönhetsupplevelsen
- områdets betydelse som kulturlandskap
- passage- och vistelsemöjligheter för friluftslivet
- hur friluftslivets intressen påverkas av den föreslagna åtgärden
- om och varför påverkan är godtagbar för friluftslivet och landskapsbilden

3.2 Specifika aspekter gällande djur- och växtlivet på land och i vatten

Strandskyddsbestämmelserna innebär att det inom ett strandskyddsområde inte får vidtas åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (7 kap. 15 § 4 punkten miljöbalken). Vad som är en ”väsentlig” förändring bör bedömas utifrån åtgärdens inverkan på livsmiljöerna med deras naturtyper och funktioner i allmänhet, eftersom strandskyddet inte enbart gäller områden med särskilt höga naturvärden och inte heller enbart påverkan på djur- och växtarter med särskilda skyddsvärden (ibid., s 74f). Om åtgärden skulle leda till att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer på den plats som påverkas genom åtgärden har en väsentlig förändring av livsvillkoren inträffat (ibid., s. 75).

För att göra en bedömning av huruvida förändringen är väsentlig eller inte är det nödvändigt att ta hänsyn till följande faktorer (ibid., s 75):

- Hur ovanliga är de berörda naturtyperna i landskapet?

- Hur känsliga är de berörda naturtyperna?
- Hur stor del av de olika naturtyperna kommer att försvinna eller påverkas av ingreppet?
- Medför åtgärden en förändring av de särskilda strukturer eller funktioner som krävs för att goda livsvillkor ska finnas kvar på platsen?
- Är den yta som finns kvar tillräcklig för att djur- och växtarter som hör hemma i livsmiljön ska kunna fortleva i livskraftiga populationer?
- Berörs särskilt skyddsvärda naturtyper eller arter av placeringen av åtgärden?
- Hur påverkas områden utanför den planerade åtgärden?
- Kommer åtgärden att fragmentisera naturtypen?
- Medför åtgärden en barriär?
- Sker åtgärden i en relativt orörd eller opåverkad miljö?
- Hur lång är återhämtningstiden för naturtypen?

3.3 Specifika aspekter gällande allemansrättslig tillgång till strandområden

Det bör observeras att Naturvårdsverket och Boverket (2012, s. 58) påpekar att bland ogiltiga skäl för dispens finns:

- att området sällan eller aldrig besöks
- att stranden är otillgänglig, oländig, stenig, dyig eller att naturförhållandena på annat sätt gör området olämplig för bad och friluftsliv

Som framgår av lagtexten ska strandskyddet vidare ses ur ett långsiktigt perspektiv (ibid., s. 74). Att ett område inte för närvarande har några speciella rekreationsvärden betyder inte att området inte med tiden kan bli betydelsefullt för friluftslivet. Vidare gäller skyddet inte enbart utpekade friluftsområden, utan även naturområden utan någon särskild karaktär men som allmänheten kan använda (s. 75).

Allmänt när det gäller hur stora de allemansrättsliga värdena är anges (ibid., s. 74) att de är högre i områden som:

- är belägna där det är liten tillgång på allmänt tillgängliga stränder
- har funktioner eller anläggningar som är särskilt anordnade för friluftslivet, såsom badplatser, allmänna bryggor eller andra särskilda värden för allmänheten
- är belägna i närheten av bostadsområden, även om området skulle vara beläget i en trakt där det generellt är god tillgång på allmänt tillgängliga stränder. *”Ett riktvärde bör vara att alla bostadsområden bör ha tillgång till ett område för friluftsliv som är lättillgängligt utan hinder eller barriärer.”* (ibid., s. 74)

Generellt anges att något eller några av följande huvudkriterier ska vara uppfyllda för att ett område ska bedömas vara av värde för friluftslivet (ibid., bilaga 5, där huvudkriterierna även bryts ned i ett antal mer detaljerade kriterier):

- Goda förutsättningar för positiva naturupplevelser och friluftsliv
- Goda förutsättningar för sammanhängande positiva naturupplevelser och friluftsliv i bebyggda och obebyggda områden

- Goda förutsättningar för sammanhängande positiva naturupplevelser och friluftsliv intill, i eller på vatten

Det är viktigt att notera att strandskyddet inte bara gäller hur tillgången till strandområdet ser ut rent fysiskt, utan även hur allmänheten *uppfattar* möjligheterna att vistas i området eller är benägen att vistas där.

En negativ påverkan på allmänhetens tillgång till strandområden kan orsakas av exempelvis (ibid., s. 76):

- en minskad tillgänglig yta
- en försämring av möjligheterna för tillträde till strandområdet
- en förändring av anläggningar för friluftslivet eller tillgängligheten till dessa
- en försämring av områdets funktion för allmänhetens friluftsliv, där funktioner kan vara förutsättningar för upplevelser eller aktiviteter såsom
 - rofylldhet
 - samvaro
 - utmaningar
 - trygghet
 - historisk och kulturell förankring i landskapet
 - omväxling
 - söderläge
 - klippor
 - sandbotten
 - utblickar
 - fiskevatten

Detta indikerar att en bedömning av den ansökta åtgärdens påverkan på friluftslivet ska ta hänsyn till, och ta upp, åtminstone följande faktorer (ibid., s. 76ff):

- Områdets betydelse för allmänhetens tillgång till stränder, exempelvis avseende:
 - Tillgänglighet, t.ex. passage- och vistelsemöjligheter
 - Närhet till bostäder
 - Andelen av det tillgängliga strandområdet i ett större område som kommer att försvinna eller påverkas
 - Kvarvarande yta som allmänheten har tillgång till
 - Är denna yta tillräcklig för att trygga allmänhetens tillgång till strandområden, även ur ett långsiktigt perspektiv? Även med hänsyn tagen till olika grupper ur allmänheten: Unga, gamla, olika befolkningsgrupper, osv.
- Områdets attraktivitet
- Områdets känslighet
- Områdets funktioner för allmänhetens friluftsliv (jfr. ovanstående punktlista, men även sådant som områdets betydelse för landskapsbilden, skönhetsupplevelsen och kulturlandskap)

3.4 Bedömningshjälpmedel

Ett antal hjälpmedel för bedömningen av påverkan finns i vägledningen av Naturvårdsverket och Boverket (2012), och vägledningen ger även ett antal tips på annan bedömningshjälp. I själva vägledningen ges råd för vad som är viktigt att tänka på i en bedömning, dels i områden som har särskilda värden (t.ex. avspeglat i någon form av områdesskydd), dels i områden med allmänna värden, dels i områden utan särskilda värden. När det gäller de två senare typerna av områden betonas att påverkan sedan tidigare måste tas med i bedömningen, eftersom fragmentering och kumulativa effekter är stora hot mot både biologisk mångfald och friluftslivet. Vidare betonas att strandskyddet ska ses i ett långsiktigt perspektiv, vilket kan innebära att områden som i dagsläget inte har några särskilda natur- eller friluftsvärden kan bli värdefulla med tiden till följd av exempelvis vegetations- eller befolkningsförändringar (ibid., s. 78f). Det påpekas också att bedömningarna ska göras utifrån ett kunskapsunderlag som för djur- och växtlivet är framtaget under relevanta årstider och som för friluftslivet är framtaget under olika tider på året (ibid., s. 77).

I själva vägledningen listas på ett allmänt plan (ibid., s. 80ff):

- Typer av skyddsvärda arter att ta särskild hänsyn till
- Viktiga funktioner och naturtyper för djur- och växtlivet att ta hänsyn till
- Viktiga områden och faktorer för allmänhetens tillgång till stränder att ta hänsyn till
- Exempel på områden och naturtyper med mycket höga värden för strandskyddets syften
- Exempel på områden och naturtyper med allmänt värde för strandskyddets syften
- Exempel på områden och naturtyper med lägre värde för strandskyddets syften
- Exempel på områden som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften

I vägledningen nämns på ett översiktligt sätt även följande hjälpmedel som kan vara till hjälp för bedömningen (se ibid., särskilt bilaga 3, för detaljer och referenser):

- Uppskattning av naturförhållandena genom flygbildstolkning. Metoden System Strand nämns
- Webbplatsen marbipp.se för marina miljöer (<https://www.marbipp.tmbi.gu.se/>)
- Listor på skyddsvärda arter, t.ex. rödlistade arter
- Skikt och data över nationellt värdefulla vattenområden
- Exempel på allmänna kunskapsunderlag nämns, exempelvis:
 - Kommunala naturvårdsprogram och grönstrukturprogram
 - Friluftsplaner
 - Kulturmiljöprogram
- Exempel på metoder nämns, exempelvis:
 - Landskapsanalys, och specifikt den landskapsanalys som har gjorts för arbetet med det skånska landsbygdsprogrammet 2007
 - Jönköpingsmodellen för planering för strandnära och attraktivt boende som inte strider mot strandskyddets syften
 - Hallandsmodellen för att skapa förutsättningar för attraktivt boende i strandnära områden
 - Arbetssätt i Västernorrlands län för att skapa ett bra beslutsunderlag för att hantera strandskyddsfrågor, med betoning på att utveckla kommunernas

översiktsplaner så att de ger en stabil grund för hantering av detaljplaner och dispenser samt landsbygdsutveckling

- FjällAgendans arbete med att gynna lokal utveckling med att samordna markanvändning, minska konflikter och utveckla företagandet

3.5 Rättspraxis

Som nämndes i avsnitt 3.1 har rättspraxis ett större värde som rättskälla än vägledningen av Naturvårdsverket och Boverket (2012). Här ska därför avslutningsvis nämnas några nedslag ur rättspraxis beträffande aspekter som bör vägas in i en bedömning av påverkan på strandskyddets syften. En mer detaljerad genomgång av rättspraxis var inte möjlig inom ramen för denna studie. Nedslagen baserar sig på Nyström Sandman et al. (2020), som nämner att domar har bekräftat att förekomst av kumulativa effekter kan motivera avslag till anläggandet av brygga (s. 76). Vidare visar praxis att den generella miljösituationen, alltså inte enbart miljösituationen vid platsen för åtgärden, kan beaktas vid prövningar i det enskilda fallet (s. 76). I praxis har även förekommit att även bryggors *indirekta* påverkan på strandskyddets syften har beaktats, utöver den direkta påverkan genom den skuggning som en brygga ger upphov till (s. 75). Vidare är det tydligt från praxis att en muddringsåtgärd som arealmässigt är lika stor (150 m²) kan bedömas medföra en väsentlig eller ej väsentlig påverkan på djur- och växtlivets livsvillkor, beroende på de specifika bottenförhållandena i det enskilda fallet (s. 71f). Det finns också domslut som bekräftar att ett områdes landskapsekologiska funktion som spridningskorridor för arter kan utgöra motiv för att neka dispens (s. 77).

4. Hur bedöms påverkan i praktiken?

För att belysa hur bedömningar av påverkan på djur- och växtlivet respektive friluftslivet görs i praktiken redovisas i detta kapitel dels resultat från tidigare kartläggningar av bedömningar (avsnitt 4.1) och dels resultat från intervjustudien (avsnitt 4.2).

4.1 Tidigare kartläggningar

Regeringen gav i slutet av 2012 Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av det nya regelverk för strandskydd som hade införts ett par år tidigare (Naturvårdsverket och Boverket, 2013). I samband med detta regeringsuppdrag skedde en granskning av 682 kommunala dispensbeslut, inklusive kommunernas bedömningar med hänsyn till strandskyddets syften. Detta var en totalundersökning på så sätt att samtliga beslut under april och juni 2012 granskades, även om det fanns en variation i huruvida besluten togs av kommunerna under dessa månader eller om de inkom till länsstyrelserna under dessa månader. I de 682 besluten ingick beslut från 61 % av Sveriges kommuner. (WSP, 2013)

Följande resultat beträffande kommunernas bedömningar med hänsyn till strandskyddets syften redovisades av Naturvårdsverket och Boverket (2013):

- Strandskyddets båda syften prövas oftast inte var för sig
- Det är vanligt att kommunerna endast anger att den dispensökta åtgärden inte strider mot syftena
- Det är ovanligt att det framgår hur bedömningen har gått till och vilka underlag som har använts vid bedömningen
- I de fall en motivering ingick gällde den i princip alltid enbart det ena syftet
- I besluten ingick i princip aldrig en bedömning av hur åtgärden påverkar respektive syfte långsiktigt
- För 89 % av besluten framgick det inte några underlag för att kunna bedöma att strandskyddets båda syften har beaktats
- För 91 % av besluten angavs inte några bedömningsgrunder för påverkan på djur- och växtliv
- För 96 % av besluten angavs inte några bedömningsgrunder för påverkan på friluftslivet

Konsultföretaget WSP, som gjorde granskningen, sammanfattade situationen som att det i kommunernas beslut om medgivande av dispens råder anmärkningsvärt stora brister vid bedömningen med hänsyn till strandskyddets syften och att det därför är svårt att dra några slutsatser om hur kommunerna har resonerat vid bedömningar av hur olika åtgärder förhåller sig till strandskyddets syften (WSP, 2013). Syftena nämns visserligen i besluten, men *”underlag för bedömningar och resonemang saknas i princip alltid”* (ibid., s. 123).

Som en del av granskningen tillfrågades länsstyrelserna om de ansåg att kommunerna i respektive län tog hänsyn till strandskyddets syften. Av de 16 länsstyrelser som svarade ansåg

hälften att kommunerna inte tar sådan hänsyn, till exempel på grund av att syftena är outredda eller oredovisade, eller att syftet beträffande djur- och växtliv får stå tillbaka om syftet beträffande friluftsliv bedömdes vara uppfyllt (Naturvårdsverket och Boverket, 2013).

När det gäller motsvarande granskning av länsstyrelsernas beslut om dispenser granskades samtliga 51 beslut tagna under april och juni 2012. I de 51 besluten ingick beslut från 15 av landets 21 länsstyrelser (WSP, 2013). Följande resultat framkom (Naturvårdsverket och Boverket, 2013):

- I 45 % av besluten var det oklart vilket underlag som har använts vid bedömningen av om en dispens är förenlig med strandskyddets båda syften
- I 4 % fanns inget underlag
- I 51 % framgick underlag för bedömningen, men i många av besluten saknas information som verifierar hur bedömningen av påverkan har gjorts

Med dessa granskningsresultat som grund menade Naturvårdsverket och Boverket (2013) att påverkan på strandskyddets båda syften alltför sällan belyses på ett tydligt sätt i dispensbesluten, och att det ofta är otydligt vilket underlag som ligger till grund för bedömningen av påverkan. Naturvårdsverket och Boverket (2013) poängterade att det i dispensbesluten bör framgå *hur* kommunerna respektive länsstyrelserna har gjort bedömningen att dispensen är förenlig med strandskyddets båda syften.

Som ett annat underlag för Naturvårdsverkets och Boverkets regeringsuppdrag genomfördes en enkätundersökning som skickades ut till 117 kommuner genom ett stratifierat slumpmässigt urval. Stratifieringen var geografisk utifrån landsdelarna Norrland, Svealand respektive Götaland. Svar inkom från 89 av de 177 tillfrågade kommunerna (Naturvårdsverket, 2013). Vissa av frågorna som ställdes handlade om interna respektive externa faktorer som positivt eller negativt påverkat kommunens förutsättningar att arbeta med handläggning av dispensärenden. Svaren på vissa av de frågor som ställdes ger vissa upplysningar som kan kopplas till hur goda möjligheter kommunerna har att bedöma påverkan på strandskyddets syften. Några exempel redovisas i punktform nedan; se Naturvårdsverket (2013) för fullständig redovisning.

- Interna positiva faktorer
 - Kompetens
 - Kompetens inom t.ex. miljöjuridik, fysisk planering och naturvårdsfrågor
 - Prövning handläggs av miljökontoret (naturvårdskompetens)
 - Kompetensutveckling
 - Samverkan
 - Samverkan internt inom förvaltningen, t.ex. miljökontor och stadsbyggnadsförvaltning
 - Gemensamma utbildningsdagar med flera kommuner
 - Beslutsunderlag
 - Förhållanden
 - Lokal kännedom
 - Väl dokumenterade förhållanden
 - Kunskapsunderlag

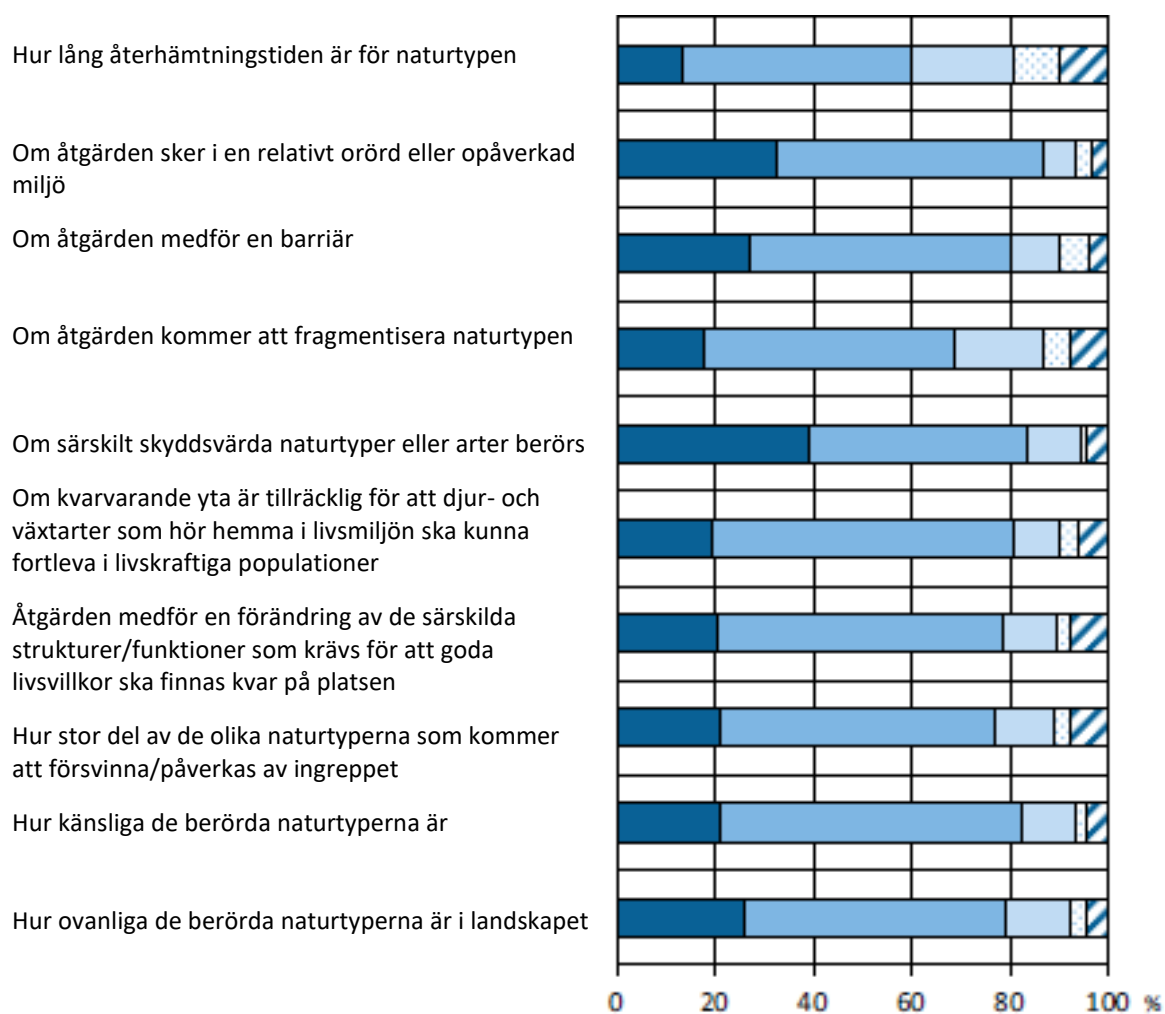
- Inblick i hur närområden utnyttjas av allmänheten
 - Planer och mallar
 - Reviderat naturvårdsprogram
 - Mallar för egen bedömning
 - Gemensamma bedömningsgrunder för länet
 - Databaser
 - Bra kartmaterial
 - Vegetationsdatabasen
 - Bra GIS-kartor
 - Tillgång till Infosoc och rättsnätet
- Interna negativa faktorer
 - Kompetens
 - Kompetens saknas inom t.ex. juridik, ekologi, biologi, inför naturvårdsbedömningar, inom marina frågor
 - Allmän bristfällig kunskap
 - Få ärenden ger avsaknad av t.ex. kontinuitet, rutiner, erfarenhet
 - Samverkan
 - Ingen samverkan, t.ex. handläggaren är ensam
 - Gemensam miljö- och byggnadsnämnd (prövar också bygglovet)
 - Kompetensen och erfarenheten i strandskyddsfrågor finns på två olika förvaltningar
 - Beslutsunderlag
 - Bristande kunskapsunderlag avseende naturvärden (inventeringar)
- Externa positiva faktorer
 - Vägledning
 - Länsstyrelsens vägledning
 - Länsstyrelsens utbildning/informationsträffar
 - Dialog
 - Länsstyrelsens kontakt och kommunikation med kommunen
 - Handböcker
 - Naturvårdsverkets/Boverkets handbok
 - Naturvårdsverkets vägledning
 - Beslutsunderlag
 - Länsstyrelsens webbkarta
 - Platsbesök inför beslut
 - Kompetens/samverkan
 - Nätverk inom länet/kontakt med närliggande kommuner
 - Nätverk, via SKL⁴ och nationella
 - Diskutera ärenden med externa kollegor
 - Tillgång till extern biologisk kompetens
- Externa negativa faktorer

⁴ Nuvarande Sveriges kommuner och regioner (SKR).

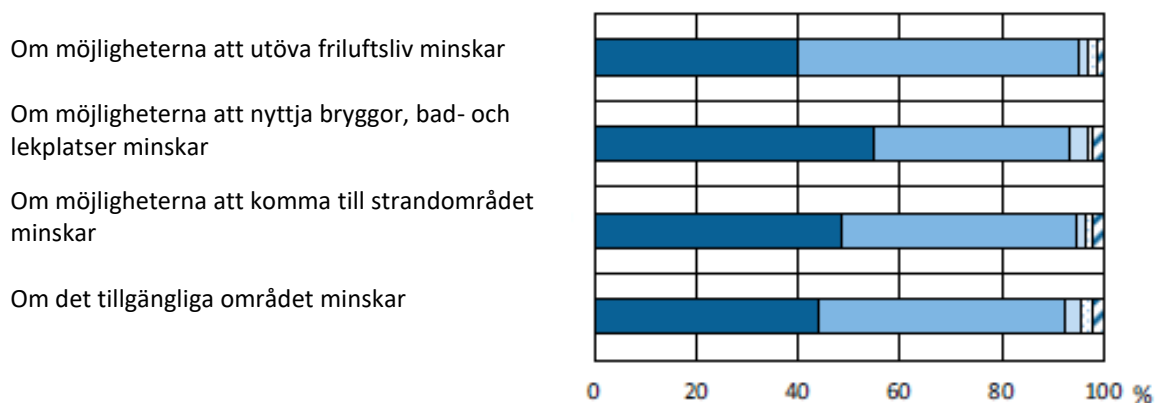
- Vägledning
 - Bedömning
 - Länsstyrelsens olika bedömning i landet, otydlig vägledning, motstridig vägledning
 - Överprövning
 - Hur respektive myndighet bedömer påverkan

Genom enkätundersökningen (Naturvårdsverket, 2013) studerades även i vilken grad kommunerna tar hänsyn till aspekter som har att göra med strandskyddets två syften. Aspekterna hämtades ur strandskyddsvägledningen av Naturvårdsverket och Boverket (2012), och i figur 2a och 2b redovisas i vilken grad kommunerna menade att de tar hänsyn till respektive aspekt. Se Naturvårdsverket (2013, figur 8 och 9 för detaljer).

■ Helt och hållet ■ I stor utsträckning ■ I liten utsträckning □ Inte alls ■ Vet inte



Figur 2a. Andel av kommunerna som vid dispensgivning tar hänsyn till respektive aspekt av djur- och växtliv. Källa: Naturvårdsverket (2013, figur 8 och 9).



Figur 2b. Andel av kommunerna som vid dispensgivning tar hänsyn till respektive aspekt av allemansrättslig tillgång. Källa: Naturvårdsverket (2013, figur 8 och 9).

Som framgår av figur 2a och 2b var det vanligaste svaren från kommunerna att de tar hänsyn till aspekterna ”helt och hållet” eller ”i stor utsträckning”. Men det finns en viss variation. Summan av andelarna ”helt och hållet” och ”i stor utsträckning” för aspekterna gällande djur- och växtliv tenderar att ligga något lägre än aspekterna gällande friluftsliv. För vissa aspekter gällande djur- och växtliv är andelen ”i liten utsträckning” mellan 10 och 20 %. Svaren ger dock ingen information om *hur* hänsyn tas till aspekterna, dvs. hur bedömningen av påverkan på aspekterna har gått till och vilket underlag som har använts för bedömningen.

Som framgick ovan har en del kommuner lyft fram brist på kompetens, särskilt gällande naturvårdsbedömningar, som en negativ faktor i förutsättningarna för att handlägga dispensärenden. Detta kan möjligen vara en bidragande orsak till att aspekterna i figur 2a gällande djur- och växtliv genomgående ligger lägre när det gäller summan av andelarna ”helt och hållet” och ”i stor utsträckning” jämfört med aspekterna som gäller friluftsliv. Till detta ska läggas observationen att i en parallell enkätundersökning som riktades till länsstyrelserna framkom att hälften av länsstyrelserna ansåg att kommunerna inte tar tillräcklig hänsyn till strandskyddets syften (ibid., s. 70), vilket indikerar att figur 2a och 2b i länsstyrelsernas ögon ger en överdriven bild av i vilken utsträckning kommunerna tar hänsyn till olika aspekter.

Efter regeringsuppdraget från 2012 konstaterade Strandskyddsdelegationen i sin slutrapport (SOU 2015:108), med hänvisning till Naturvårdsverket och Boverket (2013), att det finns ett behov av förbättringar beträffande bland annat bedömning av påverkan på strandskyddets syften. Delegationens kontakter med tjänstepersoner vid kommuner och länsstyrelser bekräftade dessa behov och även behovet av konkreta verktyg. Den interaktiva processguide för beslut om strandskyddsdispens som delegationen tog fram innefattade ett processteg om att undersöka om dispensen skulle vara förenlig med strandskyddets syften, men innefattade inte något särskilt verktyg för att utföra själva bedömningen.⁵ Däremot föreslog delegationen

⁵ http://www.strandskyddsdelegationen.se/beslutsprocess/strandskyddets_syften/ (läst 2021-03-05).

en fortsatt satsning på stödinsatser innefattande bland annat ”*utveckling av verktyg för tillämpning av strandskyddsreglerna*” (SOU 2015:108, s. 23).

Naturvårdsverket tillfrågades av författaren huruvida det senare har gjorts några studier om *hur* kommuner och länsstyrelser faktiskt gör sina bedömningar i dispensärenden när det gäller påverkan på djur- och växtliv respektive friluftsliv, men handläggare vid Naturvårdsverket har inte kännedom om några senare sådana studier (Malin Almquist, Naturvårdsverket, e-post 2021-03-04), med undantag av den studie som har gjorts inom projektet NaturDispens (www.naturdispens.se): Zetterberg et al. (2021) studerade beslut i dispensärenden om strandskyddet i fem kommuner (Luleå, Gävle, Värmdö, Strömstad och Trelleborg) och fann bland annat följande beträffande hur bedömningar görs:

- De beslutsunderlag som tydligast kommer till användning är översiktsplaner, kartunderlag och flygfoton.
- BALANCE-modellen för uppväxt- och lekområden för abborre, gädda och gös nämns av Värmdö kommun som ett specifikt kartunderlag.
- Platsbesök sker i Strömstad i nästan hälften av besluten och i Värmdö i ungefär en tredjedel, medan de är relativt ovanliga i Gävle, Luleå och Trelleborg.
- Undantagsvis framgår det av besluten vilka underlag gällande den aktuella platsen som har använts, men ”i ett stort antal beslut i alla kommuner framgår inte vilka naturvärden som finns på den aktuella platsen och inte heller hur bedömningen av påverkan på strandskyddets naturvärden har genomförts eller vilka underlag som har använts” (ibid., s. 34).

Den sista punkten indikerar att slutsatserna ovan från WSP:s granskning nästan tio år tidigare (WSP, 2013) således fortfarande är giltiga.

4.2 Resultat från intervjuer

Nedan redovisas det som framkommit genom intervjuerna med handläggare vid två kustkommuner och vid länsstyrelsen i det län inom vilket kustkommunerna är belägna. Resultatredovisningen är en med de intervjuade avstämd sammanfattning av transkriberingarna av intervjuerna. Det som redovisas nedan är alltså det som handläggarna har framfört i intervjuerna. Författarens analys och slutsatser finns i kapitel 5 och 6.⁶

4.2.1 Intervju med handläggare vid kustkommun X

Intervju med miljöinspektör strandskydd vid bygg- och miljöavdelningen vid kommun X. Resultaten från intervjun med handläggaren på den utvalda kustkommunen redovisas nedan ihop med de huvudsakliga frågor som ställdes. Frågorna skickades till handläggaren på förhand för att göra det möjligt för handläggaren att förbereda sig. Intervjun skedde 2021-04-13.

⁶ Transkriberingarna redovisas inte i denna rapport, men finns tillgängliga från författaren.

Den intervjuade handläggaren hade vid tidpunkten för intervjun arbetat som strandskyddshandläggare vid kommun X i cirka 10 år. Innan dess hade hen inte arbetat med strandskyddsfrågor.

Allmänt: I kommun X har handläggarna delegation från den politiska nämnden att *bevilja* dispenser, men inte att avslå en dispensansökan. Om handläggarens förslag är att avslå ansökan tas ärendet upp för beslut i nämnden.

1. När kommunen handlägger en dispensansökan, använder kommunens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

Handläggaren förklarar att de arbetar med ett GIS-program i vilket det finns många olika skikt. Vid genomgången av dispensärendena följer handläggarna en checklista som har upprättats utifrån bland annat GIS-skikten. Checklistan och skikten finns i tabell 1 respektive figur 3. Det allra mest använda skiktet är flygbilder. Vissa av dessa har kommunen själv köpt in och är betydligt mer högupplösta (5-8 cm) än de allmänna bilder som går att få tag på från Lantmäteriet (50 cm; 16 cm 2019). Dessa inköp började kommunen med 2011 och därefter vart tredje år. Andra GIS-skikt är också till hjälp vid granskningen, till exempel bottentyp, modellerna för uppväxt- och lekrområden för abborre, gädda och gös (BALANCE), områden som är skyddade, skyddsvärda eller ekologiskt särskilt känsliga (ESKO) och grönkilar. Vissa skikt har kommunen själv lagt in med egna data. Dessutom har kommunen beställt en tjänst som gör det möjligt att få drönbilder. Så genomgången handlar mycket om att göra fjärranalyser med hjälp av flygbilderna och andra skikt och sedan uppföljning med platsbesök när det rör sig om svårbedömda fall. Platsbesök görs i omkring hälften av dispensärendena.

2. När kommunen handlägger en dispensansökan, använder kommunens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *friluftsliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

Inga särskilda hjälpmedel tillkommer för bedömningen av påverkan på friluftsliv jämfört med de som redan har nämnts för påverkan på djur- och växtliv. Handläggaren menar att påverkan på friluftsliv är i allmänhet lättare att bedöma, och att den bedömningen koncentrerar sig på frågan om området blir tillgängligt eller inte för allmänheten. Rent juridiskt är det den utredningen (tillgängligt eller inte) som behöver göras. Hur pass intressant området är för friluftslivet spelar en sekundär roll, men i en argumentation kan ett högt värde för friluftslivet vägas in. Någon besöksstatistik beträffande friluftslivet till lands eller sjöss finns inte, utan vad som görs är handläggarnas egna bedömningar av hur viktigt området är. Handläggaren nämner exempel som fin utsikt och om det rör sig om ett av de få kvarvarande strandområdena för allmänheten i ett annars tätbebyggt område. Det är dock inte ofta som det behövs en argumentation om hur högt värdet för friluftslivet är, och i de fall det har funnits behov av en sådan argumentation har den inte stått och fallit med avsaknad av statistik, utan det har varit tillräckligt med handläggarens bedömningar. Handläggaren nämner även att det finns GIS-skikt som visar stigar, som skulle kunna indikera besöksstrycket, men handläggaren har inte behövt använda sig av detta.

3. Innefattar handläggningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *djur- och växtliv*? Om ”i vissa fall”, använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

Det finns inga fall där ett ärende alltid går på remiss. Handläggaren och de flesta av handläggarens kollegor har en biologisk utbildning i grunden. Hen har varit på sin tjänst sedan 2011, och den dåvarande chefen hade som princip att anställa biologer som strandskyddshandläggare. Så det mesta kan lösas inom gruppen av handläggare, och det blir i allmänhet inte fråga om officiella remisser utan snarare att handläggaren skickar ett mejl och ber om synpunkter. I första hand är det i så fall kommunekologen som rådfrågas. Den typ av råd som är aktuella handlar ofta om att diskutera gråzoner och försöka komma fram till var det är rimligt att dra gränser när det gäller påverkan. GIS-skikten kan säga att ett område är känsligt och att en åtgärd kan medföra påverkan, men var går gränsen för en väsentlig påverkan vid en åtgärd? Är det t.ex. om en brygga byggs ut med 1 meter eller med 2 meter? Och om det är rimligt att fälla ett ”fåtal” träd inom en tomtplats, hur ska ett ”fåtal” tolkas? Vilken roll spelar trädens art och ålder för vad ett ”fåtal” betyder? Sådant kan man behöva resonera om med de andra strandskyddshandläggarna och eventuellt även med kommunekologen. Enstaka gånger har synpunkter från Skogsstyrelsen inhämtats.

4. Innefattar handläggningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *friluftsliv*? Om ”i vissa fall”, använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

När det gäller påverkan på friluftslivet sker aldrig någon inhämtning av kompletterande synpunkter utanför gruppen av strandskyddshandläggare.

5. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

Här är det främst fråga om kommunekologen, som använder samma GIS-program som strandskyddshandläggarna, men har möjligen också tillgång till fler GIS-skikt. Handläggaren är dock tveksam till att dessa ytterligare skikt hjälper kommunekologen i bedömningen av strandskyddsrelaterade frågor, eftersom strandskyddshandläggarna i så fall borde ha haft tillgång till dessa skikt redan från början. Det kan i och för sig tillkomma information och därför går strandskyddshandläggarna ibland igenom sådant med kommunekologen för att hålla sig uppdaterade. Men kontakten med kommunekologen handlar generellt inte om att kommunekologen har tillgång till andra hjälpmedel, utan den handlar om att kommunekologen med hjälp av sina kunskaper kan komma med synpunkter.

6. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *friluftsliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

(Ej relevant, se svar på fråga 4.)

7. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *djur- och växtliv*?

Handläggaren är generellt ganska nöjd med de hjälpmedel och den information som finns tillgängliga. Det som är besvärligt är att koppla den biologiska informationen till vad som behövs juridiskt, och juridiskt finns det ett behov av att dra exakta gränser i till exempel meter eller storlek. Handläggaren kommer här tillbaka till vad hen berörde i sitt svar till fråga 3: Det behövs inte enbart information om till exempel typ av botten utan även var gränsen går för när skuggning innebär en väsentlig påverkan på livsmiljön. Att kunna säga ”skuggar man X % av den här typen av vik så innebär det Y” hade varit till stor hjälp. Handläggaren nämner även att information om djurlivet i vattnet som handlar om mer än abborre, gös och gädda också skulle vara bra. När det gäller livsmiljöernas kvalitet indikeras den i vissa fall direkt av tillgänglig information, till exempel att områden är utpekade som utökat strandskydd, riksintresse för naturvård, ekologiskt särskilt känsliga, och så vidare. Men i andra fall handlar det mer om att handläggaren behöver tolka informationen för att bedöma kvaliteten. Som ett exempel nämner handläggaren att BALANCE-skiktet är baserat på grova modeller som måste tolkas utifrån vad som finns i verkligheten. Gränserna för lek- och uppväxtområdena måste tas med en nypa salt, de är inte så skarpa som de kan se ut i BALANCE-skiktet. Och om BALANCE-skiktet indikerar goda förhållanden samtidigt som det finns många bryggor i området kan det vara tveksamt om BALANCE-indikationen är riktig. Då får handläggaren göra en sammantagen bedömning med hjälp av olika slags information. Svårigheten med att hitta gränser för väsentlig påverkan handlar också om att det är svårt att bedöma kumulativa effekter. Det finns inga verktyg för att säga om det finns någon viss nivå av t.ex. yta eller antal bryggor som inte får överskridas i en viss vik. Domsluten ger inte heller någon exakt vägledning beträffande sådana gränsvärden. Handläggaren jämför med domslut som gäller bygglov som kan ge mer exakta besked om till exempel antal meter mellan hus som bedöms vara ”för långt” eller ”för kort”. Mätbarheten är svårare i strandskyddsärenden.

8. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *friluftsliv*?

Handläggaren menar att när det gäller påverkan på friluftsliv är det mycket fråga om att hen med hjälp av erfarenhet och platsbesök bygger upp en egen känsla för hur allmänheten kan tänkas påverkas av olika åtgärder. Handläggarna är inte aktivt ute och frågar allmänheten eller besökare hur de skulle reagera på en åtgärd, men det händer att folk hör av sig och kommer med åsikter. Handläggaren kommer inte att tänka på något särskilt hjälpmedel eller information som skulle kunna vara till hjälp, men instämmer i att det kunde vara intressant med forskningsresultat som handlar om i vilken mån folk upplever olika typer av åtgärder som hinder för rekreation. Hen tänker här särskilt på politikerna som ska ta beslut i ärenden

där handläggarna föreslår ett avslag av dispensansökan. Det är inte givet att politikerna kan sätta sig in i hur det kollektiva friluftslivet skulle reagera på en åtgärd, så där skulle det vara bra med information att använda i en argumentation. Det kan alltså vara skillnad på vilken information som handläggarna behöver och vilken information som faktiskt behövs för att det ska bli ett bra beslut i slutänden, när politikerna har sista ordet.

9. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *djur- och växtliv*?

Handläggaren återkom här till behovet av gränsvärden, särskilt när det gäller bryggor, eftersom bryggor är ett mycket vanligt ärende. Det handlar då inte om att konstatera om skuggningen får en negativ påverkan, utan att kunna bedöma hur stor en negativ påverkan måste vara för att vara alltför stor. Se i övrigt svar på fråga 7.

10. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *friluftsliv*?

Handläggaren återkom här till att det kunde vara bra med mer fakta om hur folk upplever olika typer av anläggningar och olika storlekar på anläggningar. Då skulle det finnas mer att gå på än den känsla för hur allmänheten skulle reagera som en handläggare bygger upp genom sin erfarenhet från en stor mängd ärenden. Se även svar på fråga 8.

11. Den så kallade kaskadmodellen försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer. För svenska kustmiljöer har en kaskadmodell tagits fram för ålgräsängar. [Figur 1 ingick i materialet som den intervjuade fick ta del av före intervjun.] För andra typer av livsmiljöer längs kusten pågår forskning för att ta fram liknande modeller. Skulle sådana här kaskadmodeller kunna bli ett användbart bedömningshjälpmedel? Hur skulle modellerna behöva utvecklas i så fall?

Handläggaren tror att modellen skulle kunna vara användbar, särskilt eftersom strandskyddshandläggare generellt inte alltid har biologisk bakgrund. Modellen ger en lättöverskådlig totalbild, som kan vara bra för handläggare och även för politiker. Även en rent kvalitativ kaskad har ett pedagogiskt värde. Kaskadmodellen för ålgräs [figur 1] hade till exempel kunnat passa bra i Naturvårdsverkets handbok för strandskydd. Ekonomiska frågor spelar ofta en stor roll för kommunförvaltningar och -politiker, så därför är det bra om kaskadmodellen visar att det finns kopplingar mellan biologin och ekonomiska värden. I praktiken hamnar handläggarna i bedömningen av ärendena främst högst upp i kaskaden, i livsmiljön för djur och växter, och det kanske beror på typerna av ärenden och storleken på dem, dvs. åtgärder som var och en för sig kan vara ganska små. Det kan bli lite för generellt och teoretiskt att argumentera för hur en brygga på 5 kvadratmeter bidrar till övergödningen av Östersjön eller till koldioxidutsläpp. Argumentationen blir nog starkare om man fokuserar på den direkta effekten på djur- och växtlivet, även om det i princip inte är något som hindrar att man även tar upp funktioner som har att göra med bindning av närsalter och kol. Kanske är

det framför allt när det handlar om problematiken kring kumulativa effekter som även de nedre nivåerna i kaskadmodellen blir mer aktuella.

Uppföljande kontakt med kommunekolog vid kommun X. Eftersom det ibland förekommer att kommunekologen vid kommun X rådfrågas i dispensärenden beträffande påverkan på djur- och växtliv ställdes ett par uppföljande frågor till kommunekologen via e-post. Frågorna gällde kommunekologens systematiska användning av eventuella ytterligare bedömningshjälpmedel rörande påverkan på djur- och växtliv än vad som togs upp av handläggaren ovan, och kommunekologens önskemål på bedömningshjälpmedel. Kommunekologen gav svar via e-post 2021-05-06.

Beträffande *befintliga* bedömningshjälpmedel tog kommunekologen upp VISS (Vatteninformationssystem Sverige) med dess vattenkarta, statusbedömningar, påverkanskällor, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsförslag. Vidare nämndes en särskild studie från 2019 som utförts på uppdrag av kommun X om skyddsvärda områden i kommunens kust- och havsområde. Av denna studie framgår marina värdeområden samt summerade naturvärden (finns i GIS-format), i vilka ingår modelleringar för uppväxtområden för fisk, modelleringar för goda förutsättningar för *Fucus*, rödalger och vattenväxter, mjukbottenfauna och fågelområden. Kommunekologen använder sig även av ett GIS-dokument (MXD, Map Exchange Document) i vilket hen har sammanställt skyddad natur, kommunalt utpekade värdeområden, modelleringsdata för fisk, växter, vattendjup, olika naturtyper, exploatering av stränder och flygbilder.

När det gäller *önskemål* på bedömningshjälpmedel pekar kommunekologen på behovet av ytterligare kartmaterial beträffande ekologisk känslighet, påverkansgrad, habitatets grad av sällsynthet i landskapet och områdets betydelse för att upprätthålla en fungerande grön infrastruktur (i stil med habitatnätverk som ska användas på land). Kommunekologen efterfrågar även:

- Tydligare kriterier på vad en ”väsentlig” förändring av livsmiljö innebär
- Tydliga riktlinjer för hur hänsyn till miljö kvalitetsnormer för vatten ska tas i bedömningar
- Tydliga riktlinjer kring vilka aspekter som ska belysas i bedömningen och vilka underlag som krävs för att göra en bedömning

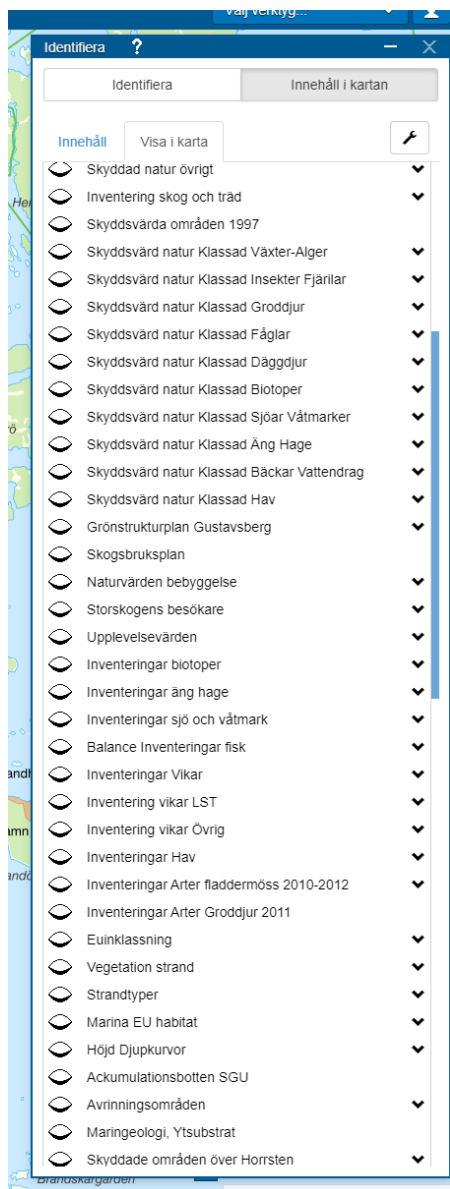
Tabell 1. Checklista som strandskyddshandläggarna vid kommun X använder. [Anm.: Av utrymmesskäl har checklistan tryckts ihop något jämfört med originalet.]

Utredningsmall strandskydd (använd strandskyddskartan i XX [verktygsnamn])

Parameter	Ja	Nej	Anteckning
Fastighet			Diarienummer:
Krävs dispens?			

Inom delegationsområde?			
Naturreservat/LST? Välj Natur Ekologi- Skyddad natur , grönt streck med små prickar, zooma gärna ut			
100/300m strandskydd? Välj LST Strandskydd			
Naturvärden, åtgärder på land. Välj Natur Ekologi Skyddad natur Inventering skog och träd Skyddsvärda områden 1997 Skyddsvärd natur växter alger t.o.m. Äng hage Naturvärden bebyggelse Upplevelsevärden Inventeringar biotoper Inventeringar äng hage Inventeringar sjö våtmark Inventeringar arter fladdermöss Inventeringar arter Groddjur			
Naturvärden, åtgärder i vatten. Välj Natur Ekologi Skyddad natur Skyddsvärd natur klassad sjöar våtmark Skyddsvärd natur klassad hav Inventeringar sjö och våtmark Balance inventeringar fisk Inventeringar vikar Inventeringar hav Euniceklassning Marina EUhabitat Ackumulationsbotten Maringeologi, Ytsubstrat			
Detaljplan? Välj Planer, bestämmelser, rättigheter-Planer Vilken? Finns planbestämmelser för platsen? Om ja; vad säger de?			Nr. och namn:
Pågående planarbete? Välj Planer, bestämmelser, rättigheter-Planer Om ja; vilket skede? Fråga bygglovshandläggare			
Skyddsområde VA? Välj Planer, bestämmelser, rättigheter-VA skyddsområden Om ja: Skicka remiss till miljöskydd			Namn skyddsområde och nivå/zoon:
Riksintresse? Välj Riksintresse MB 3 kap totalförsvaret . Om ja, se rutin handbok för remiss. Välj Riksintresse MB 3 kap utan försvar			Typ av riksintresse:
Kulturmiljöområde? Välj Kulturmiljö-Kulturmiljöer Om ja: Skicka remiss, se rutin handbok.			
Fastighetsstorlek? Titta i fastighetsrapporten			Land: Vatten:

Är fastigheten bebyggd? Vad finns på fastigheten?			
Giltiga bygglov/dispenser? Castor + Comprima, även avslag/förelägganden m.m. kan vara av intresse... (Titta på tidigare fastighetsbeteckningar om du inte hittar ngt)			
Misstänkta olovligheter?			
Tidigare tomtplatsavgränsning? Vilket ärende?			
Krävs bygglov? Kolla ev. med en bygglovshandläggare			
Relaterat bygglovsärende? (sök även på fastigheten och relatera om det saknas)			
Över lägsta grundläggningsnivå? (2,7 m) Välj Höjdkurvor, 2011 Gäller huvudbyggnad. Kan även gälla stor/dyr komplementbyggnad. Kolla med bygg.			
Vattenverksamhet?			
Finns bilder på G?			



Figur 3. GIS-skikt som strandskyddshandläggarna vid kommun X använder.

4.2.2 Intervjuer med handläggare vid kustkommun Y

Intervju med bygglovsingenjör, bygglovsenheten vid samhällsbyggnadsförvaltningen vid kommun Y. Resultaten från intervjun med handläggaren på den utvalda kustkommunen redovisas nedan ihop med de huvudsakliga frågor som ställdes. Frågorna skickades till handläggaren på förhand för att göra det möjligt för handläggaren att förbereda sig. Intervjun skedde 2021-05-11.

Den intervjuade handläggaren hade vid tidpunkten för intervjun arbetat som strandskyddshandläggare vid kommun Y i cirka 6 år. Innan dess hade hen inte arbetat med strandskyddsfrågor.

Allmänt: I kommun Y har handläggarna delegation från den politiska nämnden att bevilja dispenser från strandskyddet som gäller kompletteringsåtgärder i enlighet med 7 kap. 17 § miljöbalken samt ersättningsbyggnader. Handläggarnas förslag till övriga typer av beviljanden och alla förslag till avslag till dispensansökningar beslutas i nämnden.

1. När kommunen handlägger en dispensansökan, använder kommunens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

Handläggaren förklarar att de arbetar med ett GIS-system med olika kartskikt, där de skikt som visar riksintressen är särskilt viktiga, eftersom 3 kap. 6 § miljöbalken ger områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ett särskilt skydd mot åtgärder som kan ge påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön. Flygfoton ingår också i GIS-systemet. Även typen av åtgärd och åtgärdens storlek spelar roll för bedömningen, eftersom en tillbyggnad av en redan befintlig plats kan förväntas ha en mindre påverkan på djur- och växtlivet än en helt ny byggnad på en tidigare obebyggd plats. Hur nära strandlinjen som åtgärden är tänkt att ske har också betydelse. Dessutom är platsbesök av stor vikt för bedömningen. Inför ett dispensbeslut sker platsbesök i uppskattningsvis 85 procent av dispensärendena. Att studera rättsfall är också ett verktyg, men när det gäller påverkan på djur- och växtliv menar handläggaren att rättsfallen överlag indikerar att bedömningen av påverkan på djur- och växtliv inte väger lika tungt som andra aspekter, i alla fall inte när det gäller åtgärder till lands, troligen på grund av svårigheten att göra den bedömningen. För bryggor väger påverkan på djur- och växtliv tyngre. Någon specifik checklista för hantering av strandskyddsärenden inklusive bedömning av påverkan på djur- och växtliv och friluftsliv finns inte vid enheten.

2. När kommunen handlägger en dispensansökan, använder kommunens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *friluftsliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

Inga särskilda hjälpmedel tillkommer för bedömningen av påverkan på friluftsliv jämfört med de som redan har nämnts för påverkan på djur- och växtliv. Även för påverkan på friluftsliv är förekomsten av riksintressen som visas av GIS-systemet särskilt viktig, med tanke på 3 kap. 6 § miljöbalken och för friluftsliv även 4 kap. 2 § och 4 § miljöbalken. Flygfotona är också viktiga för att kunna bedöma hur stor åtgärden skulle bli i förhållande till vad som redan finns på fastigheten. De kan även användas för att exempelvis bedöma hur en tomtplats skulle kunna skapas (om en sådan inte redan finns) på ett sätt som inte äventyrar allmänhetens tillgång till stranden. Handläggaren förklarar att kommunen generellt är mycket restriktiv till att bevilja strandskyddsdispenser och att detta framför allt är för att säkerställa allmänhetens tillgång till strandområdena. Och denna tillgång handlar också om att allmänhetens tillgång till sjöss (med t.ex. båt eller kanot) inte ska begränsas av åtgärden även i fall där hela fastigheten är tagen i anspråk som tomtplats. Kartskikten ger också viss information om områdets kvaliteter för friluftslivet, i alla fall när dessa är uppenbara till följd av att det exempelvis finns ett utpekad friluftsområde eller en båtklubb i närheten. Det går däremot inte att på detaljnivå, t.ex. utifrån förekomst av stigar, utläsa i vilken grad ett område utnyttjas av

allmänheten. Som nämndes under fråga 1 finns det vid enheten inte någon specifik checklista för hantering av strandskyddsärenden inklusive bedömning av påverkan på djur- och växtliv och friluftsliv.

3. Innefattar handläggningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *djur- och växtliv*? Om ”i vissa fall”, använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

När det gäller åtgärder i vatten, med bryggor som främsta exempel, skickas ärendet i de flesta fall på remiss till kommunekologen för utlåtande. Det förekommer att en sådan remiss sker även när det gäller åtgärder till lands, till exempel när det handlar om att påverkan kan ske på områden eller arter som handläggaren vet är extra känsliga.

4. Innefattar handläggningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *friluftsliv*? Om ”i vissa fall”, använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

När det gäller påverkan på friluftslivet sker aldrig någon inhämtning av kompletterande synpunkter utanför handläggarna vid bygglovsenheten.

5. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

Handläggaren har lagt märke till att kommunekologen har tillgång till kartsikt som handläggaren inte använder, till exempel lekområden för olika fiskarter. [En uppföljande intervju gjordes 2021-05-21 med kommunekologen, se nedan.]

6. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *friluftsliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

(Ej relevant, se svar på fråga 4.)

7. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *djur- och växtliv*?

Handläggaren pekar framför allt här på behovet av att färre ärenden hamnar i ett läge där påverkan befinner sig i en gråzon. Det behövs verktyg som handläggaren verkligen kan luta sig mot när hen gör en bedömning av påverkan, men om sådana verktyg är GIS-skikt,

dokument eller något annat är svårt att säga. Handläggaren jämför med kommunens översiktsplan. Den är vägledande när det gäller bygglov, men den är inte juridiskt bindande. För en handläggare kan det vara svårjobb att ha en massa dokument som är vägledande, men som ändå inte riktigt går att luta sig mot som tydligt stöd för en bedömning. På liknande sätt hjälper det inte så mycket i strandskyddsärenden med ett GIS-skikt som på ett allmänt sätt säger att det finns en viss naturtyp på ett visst ställe, det skulle behövas mer detaljerad information och även behöva säga *hur* en åtgärd påverkar och *hur mycket* en åtgärd påverkar. Om det till exempel rör sig om en tillbyggnad på en redan bebyggd fastighet, vilken påverkan får då denna tillbyggnad? Det skulle behövas tydligare utpekanden av var åtgärder skulle leda till väsentlig påverkan, och sådana utpekanden bör vara specifika för just kommun Y, och helst på ett sätt som ger ett lagstöd för våra bedömningar. Ungefär som en detaljplan fast det inte skulle röra sig om en detaljplan. Behovet är särskilt stort när det gäller åtgärder till lands. För åtgärder i vatten är situationen bättre, eftersom dessa vanligen skickas för utlåtande av kommunekologen. Men alla ärenden kan inte skickas på remiss till kommunekologen, det skulle leda till överbelastning.

8. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *friluftsliv*?

Handläggaren menar att även när det gäller friluftslivet skulle det underlätta med tydliga utpekanden av sträckor där exempelvis nybyggnationer ska nekas, men där mindre tillbyggnader eller komplementbyggnader kan vara acceptabla. Sådana utpekanden skulle sedan kunna läggas in i ett kartskikt. Men det skulle behövas ett lagstöd som går att luta sig mot i ett beslut, se även svaret på fråga 7.

9. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *djur- och växtliv*?

Handläggaren nämnde här ett behov av operativt användbar information om naturvärden och exemplifierade att om en tillbyggnad sker på naturmark finns i regel ingen information om någon viss art eller den biologiska mångfalden under och över markytan skulle drabbas påtagligt av detta. De naturinventeringsresultat på land som handläggaren har tillgång till är i allmänhet mer översiktligt formulerade. Se även svar på fråga 7.

10. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *friluftsliv*?

Handläggaren påpekar att hen inte har tillgång till någon detaljerad information om hur välbesökta olika platser är i nuläget. Hen nämner också att samtidigt som sådan information skulle vara till hjälp för bedömningar, så får information om att ett visst område *inte* används av allmänheten inte användas som generellt argument för att bevilja dispens, eftersom strandskyddets syfte är att säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområden även på lång sikt. Se även svar på fråga 8.

11. Den så kallade kaskadmodellen försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer. För svenska kustmiljöer har en kaskadmodell tagits fram för ålgräsängar. [Figur 1 ingick i materialet som den intervjuade fick ta del av före intervjun.] För andra typer av livsmiljöer längs kusten pågår forskning för att ta fram liknande modeller. Skulle sådana här kaskadmodeller kunna bli ett användbart bedömningshjälpmedel? Hur skulle modellerna behöva utvecklas i så fall?

Handläggaren tycker att modellen skulle kunna vara till hjälp, speciellt om den kan peka ut områden som är extra känsliga och om detta även kan ingå som ett kartsiktigt. Gärna för livsmiljöer på land också. Kvalitativa kaskadmodeller kan vara värdefulla på så sätt att de ger en generell överblick, men för att göra bättre bedömningar skulle det även behövas mer detaljerad information om *vad* som påverkas av en viss åtgärd och *hur*, och *hur* mycket det påverkas (se även svar på fråga 7). Beträffande att kaskadmodellen även ger information om ekosystemtjänster som exempelvis minskad stranderosion och upptag av näringsämnen menar handläggaren att allting som hjälper till i bedömningen är bra, men att tyngdpunkten ändå ligger på påverkan på växt- och djurarter och allmänhetens tillgång till strandområdena.

Uppföljande intervju med kommunekolog, planenheten vid

samhällsbyggnadsförvaltningen, kommun Y. En uppföljande intervju gjordes med kommunekologen vid kommun Y, eftersom dispensärenden i de flesta fall skickas på remiss till kommunekologen när det gäller åtgärder i vatten och i vissa fall även när det gäller åtgärder till lands. Resultaten från intervjun med kommunekologen redovisas nedan ihop med de huvudsakliga frågor som ställdes. Frågorna skickades till handläggaren på förhand för att göra det möjligt för handläggaren att förbereda sig. Intervjun skedde 2021-05-21.

Den intervjuade hade vid tidpunkten för intervjun arbetat som kommunekolog vid kommun Y i cirka 4 år. Det är under denna tidsrymd som den intervjuade har arbetat med strandskyddsärenden.

1. När ärendet skickas på remiss till dig, använder du systematiskt några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall, vilka verktyg?

Kommunekologen bekräftar att dispensärenden kommer på remiss till hen från bygglovsenheten och att ärendena vanligen gäller åtgärder i vatten. Hen är dock osäker på om hen får *alla* sådana åtgärder på remiss eller om det enbart är vissa. I sina remisser brukar bygglovsenheten precisera att remissen gäller just påverkan på djur- och växtlivet, vilket således blir en avgränsning för kommunekologens utlåtande. Utlåtandet är alltid skriftligt, vilket kommunekologen tycker är bra, eftersom det då kan fungera som ett tydligt underlag för beslut i den politiska nämnden och som stöd vid eventuella överklaganden.

Kommunekologen använder en checklista för hjälp för sin bedömning av påverkan. Enligt checklistan ska följande kontrolleras:

- Skyddad natur (formellt skyddad)
- Skyddsvärd natur (nyckelbiotoper, naturvärden, skyddsvärda träd, sumpskogar m.m.)
- Översiktlig naturinventering av kommun Y (utförd 1988-90)
- Artportalen – vilka arter finns registrerade? Även kontroll av förekomst av ålgräs (inventerat 2020 av länsstyrelsen)
- Länsstyrelsens webbGIS – Vatten [länskartor tillgängliga via webblänk]
 - Kartor från marin modellering för länet [kartor över bottenlevande växter och djur samt kustnära och pelagisk fisk som tagits fram med hjälp av rumslig modellering; baserat på dessa artprediktioner har även marina naturvärden identifierats]
 - Fiske: Lek- och uppväxtområden [enligt BALANCE-modellen]
 - Djupkurvor
- Stränders eroderbarhet och stränders jordart (WMS-tjänst från SGU)
- Motiv till utökat strandskydd från beslutet som togs 2014
- Kommer buller att öka i vattenmiljön?

Ovanstående punkter motsvaras av olika skikt som finns i kommunekologens GIS-verktyg, med undantag av den sista punkten om buller, som kommunekologen gör en egen bedömning av. Checklistan tar även upp de faktorer som enligt Naturvårdsverkets och Boverkets vägledning ska tas hänsyn till vid en bedömning av huruvida en påverkan på djur- och växtlivet är väsentlig eller inte (Naturvårdsverket och Boverket 2012, s. 75, se även avsnitt 3.2).

I kommunekologens GIS-verktyg ingår även flygfoton som från och med 2011 togs vartannat år och sedan 2019 varje år, dels på uppdrag av kommun Y och dels inom ramen för ett geodatasamarbete med sju andra kommuner i södra delen av länet. [Kommun X ingår inte i detta samarbete.] Lantmäteriets flygfoton ingår också i verktyget. Det finns även historiska kartor från 1950- och 60-talen. Sedan 2011 har flygfotona blivit så pass bra att det går att se detaljer som exempelvis bryggors antal och storlek. För att bedöma påverkan på djur- och växtlivet är det annars kartorna från den marina modelleringen för länet och BALANCE-modellen som kommunekologen ser som de viktigaste informationskällorna. Platsbesök har kommunekologen uppskattningsvis gjort för 15 procent av de remitterade ärendena, och sådana besök gör hen företrädesvis när underlaget för ansökan inte innehåller tillräckligt informativa kartor och fotografier.

Miljö kvalitetsnormer och status för kustvattenförekomster är något som kommunekologen hittills inte har vägt in i sina bedömningar, vilket hen menar troligen beror på att statusen och normerna är likartade för de flesta av kustvattenförekomsterna i kommun Y.

2. När ärendet skickas på remiss till dig, använder du systematiskt några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *friluftsliv*? I så fall, vilka verktyg?

Frågan är inte tillämplig, eftersom remisserna till kommunekologen gäller påverkan på djur- och växtliv. Kommunekologen kommenterar att hen i och för sig i vissa fall skulle vilja kommentera påverkan på friluftsliv, men remissen brukar vara tydligt avgränsad till påverkan på djur- och växtliv och då blir även kommunekologens utlåtande avgränsat på detta sätt. Se dock även svar på fråga 7.

3. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar du skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *djur- och växtliv*?

Kommunekologen betonar att det generellt är mycket svårt att göra bedömningen av vad som är en *väsentlig* påverkan på djur- och växtlivet. Att det kan handla om kumulativa effekter bidrar till svårigheten. Att göra en viss brygga 2 meter längre eller att bygga ytterligare en brygga kan förefalla som en liten åtgärd i sig, men samtidigt bidrar varje liten åtgärd till stora sammanlagda effekter. Dessutom finns det en allmän brist på underlag, särskilt på lokalt framtagna sådana. Kommunekologen nämner att hen har efterfrågat inventeringar av bryggor och grunda bottenar för att kunna få mer information om de områden där det kan förväntas finnas störst konflikter mellan exploatering och naturvärden. I nuläget har kommunekologen inte tillgång till något GIS-skikt som visar botten typ utan är hänvisad till vad som går att utläsa av flygfoton, fotografier som den sökande har tagit med som underlag till sin dispensansökan, och vad som kan utläsas vid eventuella platsbesök. I stil med information om grön infrastruktur skulle hen vilja veta var det finns svaga länkar när det gäller vegetationen i vattnet. Kommunekologen menar att det överhuvudtaget finns brist på grunddata om naturvärden och även brist på vägledning på hur man i praktiken ska göra bedömningarna. Därför blir det lätt så att det är åtgärdens storlek snarare än storleken på påverkan som bedöms, vilket kan leda fel. Med tanke på risken för kumulativa effekter kan även en liten förlängning av en brygga ibland vara en alltför stor åtgärd. Men på grund av den här kunskapsbristen blir det som att det fordras en stor åtgärd för att med kraft kunna hävda att påverkan också blir väsentlig. En liknande problematik finns för åtgärder till lands.

Beträffande verktyg och information påpekar kommunekologen att hens erfarenhet är att länsstyrelsen har tillgång till verktyg och data som hen inte känner till. Det har hen slagits av flera gånger i olika ärenden. Samtidigt är det så att kommunekologen inte får någon automatisk återkoppling beträffande resultaten av länsstyrelsens granskning av dispensbeslut och eventuella överklaganden. För att få reda på detta måste hen på egen hand leta upp ärendena och se vad som har hänt. Det är alltså inte självklart att hen får veta hur länsstyrelsen har gjort sina bedömningar och därmed får hen inte heller veta vilka hjälpmedel länsstyrelsen har använt för dessa. Kommunekologen menar att det inte heller finns något nyhetsbrev eller annan informationskanal för just detta. Det sker inte heller någon automatisk återkoppling till kommunekologen *inom* kommunen om hur ett visst dispensärende utvecklar sig efter att hen har skickat sitt utlåtande, eftersom det inte är alltid som hen står med bland de som ska få ta del av beslutet i den politiska nämnden.

4. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar du skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *friluftsliv*?

(Ej relevant, se svar på fråga 2. Se dock svar på fråga 7.)

5. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *djur- och växtliv*?

Kommunekologen återkommer här till att det finns många kunskapsluckor och ett stort behov av mer detaljerad information om naturvärden i vatten och till lands. Men det är inte självklart att man från politiskt håll är intresserad av att fylla på med detaljerad information om naturvärden – vissa politiker kanske inte prioriterar att det tas fram kunskap om var det inte är lämpligt att bygga fler bryggor.

6. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *friluftsliv*?

(Ej relevant, se svar på fråga 2. Se dock svar på fråga 7.)

7. Den så kallade kaskadmodellen försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer. För svenska kustmiljöer har en kaskadmodell tagits fram för ålgräsängar. [Figur 1 ingick i materialet som den intervjuade fick ta del av före intervjun.] För andra typer av livsmiljöer längs kusten pågår forskning för att ta fram liknande modeller. Skulle sådana här kaskadmodeller kunna bli ett användbart bedömningshjälpmedel? Hur skulle modellerna behöva utvecklas i så fall?

Kommunekologen tycker att kaskadmodellen är bra på så sätt att den ger en kortfattad översikt som tar upp det viktigaste. Den kanske är särskilt användbar för bygglovshandläggare, eftersom den även visar hur djur- och växtlivet och rekreativmöjligheter kan hänga ihop med varandra. Kommunekologen menar att det kan även hjälpa hen att påpeka betydelsen för rekreation även fast den fråga som hen får som remiss gäller djur- och växtlivet. Dessutom menar hen att modellen kan användas som ett motiv för att i utlåtandet belysa även funktioner och ekosystemtjänster som har att göra med exempelvis mindre grumling, näringsupptag och koluttag. I nuläget ligger fokus i kommunekologens bedömningar på den biologiska mångfalden och produktionen av fisk, vilket beror på att hen i remisserna ombeds att avgränsa sin bedömning av påverkan till just påverkan på djur- och växtlivet. Så det finns många fördelar med en kaskadmodell som ger en kvalitativ överblick, och sådana modeller skulle behövas för olika typer av vegetation (till exempel blåstång, kransalger, vass) eller bottenar (till exempel hårbottenar, mjukbottenar, grusbottenar). Kommunekologen påpekar att en sådan överblick dock är otillräcklig som hjälp för att bedöma vad som är en *väsentlig* påverkan till följd av att exempelvis en enstaka brygga byggs eller förlängs. För en sådan bedömning behövs mer detaljerad kunskap om naturvärdena och mer preciserad vägledning för hur bedömningen ska göras, se även svaren på tidigare frågor.

4.2.3 Intervju med handläggare vid kustlänsstyrelse

Intervju med strandskyddshandläggare vid länsstyrelsen. Resultaten från intervjun med strandskyddshandläggaren på den utvalda kustlänsstyrelsen redovisas nedan ihop med de

huvudsakliga frågor som ställdes. Frågorna skickades till handläggaren på förhand för att göra det möjligt för handläggaren att förbereda sig. Intervjun skedde 2021-03-04.

Den intervjuade handläggaren hade vid tidpunkten för intervjun arbetat som strandskyddshandläggare vid länsstyrelsen i cirka 6 månader. Innan dess hade hen inte arbetat med strandskyddsfrågor.

1. När länsstyrelsen granskar kommunernas dispensgivning, använder länsstyrelsens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

Handläggaren förklarar att det finns en internt framtagen checklista med saker som ska kontrolleras inför att ett strandskyddsärende granskas. Checklistan är ett arbetsdokument som bland annat innefattar följande punkter:

- Fakta om fastigheten, åtgärden och kommunens dispensbeslut
- Att med kartverktyg kontrollera ev. detaljplan, utökat strandskydd, riksintressen och andra relevanta kartlager
- Att kolla upp flygfoton
- Att vid ärenden som gäller bryggor kontrollera om fastigheten ligger på fastlandet eller på en ö, och i det senare fallet om ön har någon fastlandsförbindelse. Även hur tillgången till andra bryggor inkl. ångbåtsbryggor ser ut, och hur det går att ta sig från fastigheten till andra bryggor
- Behovet för åtgärden enligt sökanden
- Länsstyrelsens bedömning av ärendet, inklusive:
 - Ev. skäl för dispens
 - Åtgärdens påverkan på friluftsliv, bland annat beträffande tillgång till fri passage, om åtgärden avhåller eller påverkar (även ut mot vattnet), om åtgärden sker inom eller utanför tomtplatsen och storleken på ev. utökning av hemfridszonen
 - Åtgärdens påverkan på djur- och växtlivet

Checklistan indikerar alltså tillgång till hjälpmedel i form av kartor och flygfoton och tar även upp vissa specifika aspekter som ska kontrolleras.

Kartor i form av GIS-lager används för att bland annat kontrollera om strandskyddet är utökat till 300 meter, eftersom sådan utökning sker av en anledning och kan indikera särskilda värden för djur- och växtlivet. Två specifika hjälpmedel inom GIS-verktyget för att indikera särskilda värden är EUNIS och BALANCE, där BALANCE-lagret i GIS-verktyget kan användas för att till exempel hitta viktiga lek- och uppväxtområden för olika fiskarter. Det finns också ett GIS-lager om vilken typ av botten som finns på platsen, vilket har betydelse för exempelvis risken för grumling. Överlag är det mest djurlivet i vattnet som kollas upp, och botten typen. På land används också GIS-verktyget för att undersöka om det finns någon skyddad natur på platsen, till exempel naturreservat eller utpekade skyddsvärda trädmiljöer. En annan kunskapskälla är den miljökonsekvensbeskrivning som kan finnas ifall det är fråga om ett vattenverksamhetsärende som redan är igångsatt.

2. När länsstyrelsen granskar kommunernas dispensgivning, använder länsstyrelsens handläggare systematiskt några bedömningshjälpmedel för påverkan på *friluftsliv*? I så fall vilka hjälpmedel?

För att bedöma påverkan på friluftslivet är det framför allt flygfoton (som ingår i GIS-verktyget) och foton tagna på platsen som används som hjälpmedel. Genom foton går det att skapa sig en bild av vilken effekt som åtgärden skulle få. Om foton till exempel visar att det går en stig över en fastighet ned mot vattnet eller till någon klippa och ansökan gäller att anlägga ett gästhus vid stigen, då skulle det uppstå en påverkan på friluftslivet. I enstaka fall kan bilderna i Google Maps vara användbara. Platsbesök är ett annat hjälpmedel som är viktigt för att kunna bedöma påverkan på friluftsliv; platsbesök görs uppskattningsvis i cirka 5 procent av de ärenden som länsstyrelsen beslutar att överpröva.

I GIS-verktyget finns flygfoton från många olika år – från år 2000 nästan vartannat år – och flygfotona från de senaste åren har så god upplösning att man kan bedöma hur pass vältrampad en stig är, vilket kan indikera besöksfrekvensen. Men upplösningen i foton från tidigare under 2000-talet är sämre, så det är svårt att se om stigen har blivit större eller mindre över åren. Och det finns ingen statistisk information om hur mycket olika platser till lands och vatten utnyttjas av folk, och även om det skulle ha funnits information om att en viss plats används väldigt lite idag måste detta ställas emot vilken potential som platsen har för framtiden. Strandskyddet handlar ju om att långsiktigt trygga förutsättningarna för friluftslivet.

Själva åtgärden har också betydelse för hur stor påverkan på friluftslivet kan bli. Vissa åtgärder kan ha en positiv påverkan, till exempel att bygga en offentlig toalett eller att bygga en badbrygga i ett område som redan är hårt exploaterat. Och privatiseringseffekten av till exempel en vedbod kan vara mycket mindre än av ett gästhus.

3. Innefattar granskningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *djur- och växtliv*? Om ”i vissa fall”, använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

Det sker mycket sällan, och en huvudanledning är att handläggarna är inlästa på rättspraxisen, som dessutom är ganska tydlig. Om det ändå bedöms nödvändigt att inhämta synpunkter från någon annan sker detta vanligen inte genom något regelrätt remissförfarande utan genom möten med till exempel någon av länsstyrelsens biologer eller marinbiologer eller någon miljöhandläggare för vattenverksamhet. Det finns inga särskilda kriterier för när sådana synpunkter behöver hämtas in, utan det avgörs från fall till fall, eftersom ärendena är så pass olika. Men tack vare kontakt med till exempel en marinbiolog går det att få hjälp med att exempelvis stämma av om påverkan på biologiska värden kan minska tillräckligt mycket genom att ställa villkor för när och var och hur åtgärden får ske, till exempel villkor för ljusinsläpp för att undvika skuggning av botten.

4. Innefattar granskningen att ärenden i vissa fall eller alltid skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter för påverkan på *friluftsliv*? Om ”i vissa fall”,

använder handläggaren i så fall systematiskt några bedömningshjälpmedel för att bedöma om ärendet ska skickas på remiss eller inte? I så fall, vilka hjälpmedel?

När det gäller påverkan på friluftslivet sker aldrig någon inhämtning av kompletterande synpunkter, utan det ligger på strandskyddshandläggaren att bedöma. En anledning är att friluftslivsvärdena är mjukare än de biologiska värdena. Påverkan på djur- och växtlivet väger tungt och det kan därför vara viktigt att ha med sig expertkompetens som kan styrka de biologiska värdena, till exempel betydelsen av en viss botten för fisk. Argumentationen gällande friluftslivsvärdena klarar strandskyddshandläggarna vanligen av själva att föra. En sak som förekommer är att länsstyrelsen begär att kommunerna gör en internremiss inom kommunen för att belysa om en åtgärd är rimlig, till exempel om det är rimligt att en lekplats eller parkering anläggs på en viss plats. Men sådana internremisser har kommunerna vanligen redan gjort.

5. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *djur- och växtliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

Handläggaren berättade att länsstyrelsens biologer har god platskännedom och tillgång till ytterligare hjälpmedel. En marinbiolog som handläggaren hade varit i kontakt med beträffande hjälpmedel berättade att marinbiologerna arbetar med att förbättra GIS-lagren för till exempel olika typer av lekområden. De ser också på bland annat olika fiskfredningsområden, fiskevårdsområden, SLU:s marinbiologiska kartor, flygfoton och dessutom kan de ibland ha besökt platsen och sett med egna ögon hur det ser ut under vattenytan.

6. Om ärendet skickas på remiss till någon eller några andra handläggare eller experter, använder de i sin tur systematiskt sig av några bedömningshjälpmedel för bedömning för påverkan på *friluftsliv*? I så fall, vilka verktyg? Om detta inte går att svara på: Vem bör intervjuas för att få veta detta?

(Ej relevant, se svar på fråga 4.)

7. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *djur- och växtliv*?

Att handläggaren får en egen högre kompetens i bedömningarna skulle vara bra. För vatten finns bra GIS-material, men det materialet är mindre utvecklat för land. Det finns inte lika mycket utpekade på land som det finns i vatten. Och medan det finns regelbundna kontakter mellan strandskyddshandläggarna och marinbiologerna, till exempel gemensamma workshoppar, är kontakterna med biologer för landområden inte lika utvecklade. Sådana kontakter skulle behöva förstärkas, inte minst för att kunna hantera svåra bedömningar som till exempel hur djurlivet till lands påverkas och var vattengränsen går om det är strandängar som står under vatten under en del av året. Handläggaren förklarar att hen inte är biolog själv

och därför vore det bra om den biologiska kompetens som finns internt skulle kunna utnyttjas på ett bättre sätt. När det gäller GIS-verktyget vore det önskvärt att de hanterar gränser för till exempel lekområden på ett bättre sätt. Nu kan det vara så att om handläggaren klickar på en punkt så kan kartan markera ”lekområde för gädda”, men hade hen råkat klicka någon meter ifrån punkten så kan hen ha passerat gränsen för lekområdet, så att det inte blir någon markering för lekområde, men så skarp kanske gränsen inte är. Det skulle behövas någon större överskådlighet så att det ges en signal om att det finns ett lekområde alldeles bredvid även om man råkar klicka precis utanför lekområdets gräns. Biologiska kumulativa effekter vore också något som handläggaren skulle vilja ha större kunskap om.

8. Vilka slags bedömningshjälpmedel önskar handläggaren skulle finnas tillgängliga för att göra bedömningar för påverkan på *friluftsliv*?

Mer detaljerad kunskap om hur olika platser utnyttjas för friluftsliv skulle vara bra. Ibland är det lätt att bedöma, särskilt om åtgärden gäller något som gynnar friluftslivet. Handläggaren nämner exemplet att det kan vara befogat att en kommun anlägger en grillplats vid ett ställe som utnyttjas mycket av allmänheten, så att risken minskar att folk eldar på klipphällarna. Men när det gäller åtgärder som påverkar friluftslivet negativt är det svårare att säga vilken typ av hjälpmedel som skulle vara bra att ha. Att oftare kunna göra platsbesök själv vore bra, för att få en uppfattning om hur platsen upplevs och eventuellt skulle kunna utnyttjas av allmänheten. Sådant går inte att utläsa från kartor, utan det som finns på kartorna är om det är ett naturreservat eller inte, eller om det finns någon skyddsvärd kulturmiljö. Och det som inte heller framgår av kartor är själva känslan som uppstår i en besökare om en plats skulle bebyggas. Skulle besökaren då fortfarande känna att det går bra att gå ned till vattnet? Om inte, skulle det hjälpa att införa ett villkor att fastighetsägaren måste sätta upp ett staket, så att det blir tydligt att det går att passera, men utanför staketet? Sådana bedömningar skulle underlättas av platsbesök eller åtminstone lämpliga fotografier. Men det vore bra att ha mer information om hur friluftslivet rör sig och hur olika stränder utnyttjas. Exempelvis kunde GIS-verktyget innehålla mer information som handlar om friluftslivet, till exempel var vandringsleder går. Det vore inte omöjligt att få in i GIS-verktyget, särskilt eftersom kommunerna ofta verkar ha bra koll på sådant.

9. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *djur- och växtliv*?

Handläggaren återkom här till ett behov av större kunskap om kumulativa effekter, till exempel när ytterligare en brygga blir en brygga för mycket för ett visst område. Se i övrigt svar på fråga 7.

10. Vilka är särskilt brännande kunskapsluckor som skulle behöva täppas till beträffande att bedöma påverkan på *friluftsliv*?

Se svar på fråga 8.

11. Den så kallade kaskadmodellen försöker koppla ihop kausala kedjor mellan livsmiljöers strukturer och funktioner och de ekosystemtjänster som livsmiljöerna tillhandahåller och slutligen de nyttigheter för människan som dessa ekosystemtjänster stödjer. För svenska kustmiljöer har en kaskadmodell tagits fram för ålgräsängar. [Figur 1 ingick i materialet som den intervjuade fick ta del av före intervjun.] För andra typer av livsmiljöer längs kusten pågår forskning för att ta fram liknande modeller. Skulle sådana här kaskadmodeller kunna bli ett användbart bedömningshjälpmedel? Hur skulle modellerna behöva utvecklas i så fall?

Kaskadmodellen skulle kunna ge en bättre bakgrundsförståelse för platsen som handläggningen gäller. GIS-verktyget kan ge information om att det växer ålgräs på en plats, men det ger ingen förståelse för vilken betydelse som ålgräset har. Den förståelsen skulle kaskadmodellen kunna ge, särskilt som den kopplar ihop biologin med friluftslivet. Och den skulle bli speciellt användbar om den kunde kopplas ihop med BALANCE- och EUNIS-lagren. Den kanske också skulle vara till hjälp för att bättre förstå informationen som BALANCE och EUNIS ger. Handläggaren menar att hen utnyttjar informationen som dessa lager ger, men att det skulle vara bra att få en djupare förståelse för själva modellerna. Troligen skulle det räcka ganska långt att ha kaskadmodellen kvalitativt för olika livsmiljöer, för det kan räcka för att få ett bättre helhetsgrepp. Då blir det inte nödvändigt att behöva fråga marinbiologerna för att förstå att det sker kolbindning i ålgräsängar, utan då har man redan den förförståelsen vid en eventuell kontakt med marinbiologerna.

5. Analys

I detta kapitel följer en analys av resultaten i föregående kapitel. Det är uppenbart från tidigare kartläggningar av bedömningar (se avsnitt 4.1) att det finns liten kunskap om *hur* dessa bedömningar görs av kommunerna. Intervjuerna i avsnitt 4.2 ger mer information om detta, om än enbart för handläggare vid två kommuner och en länsstyrelse. Resultaten om hur bedömningarna görs sammanfattas i punktform i avsnitt 5.1. I avsnitt 5.2 analyseras hur de intervjuade ser på behovet av nya eller mer utvecklade bedömningshjälpmedel och att täppa till kunskapsluckor avseende påverkan på djur- och växtliv respektive friluftsliv. Avslutningsvis görs ett antal observationer om hur de intervjuade ser på kaskadmodellen som ett bedömningshjälpmedel.

5.1 Hur görs bedömningarna?

Sammanfattningsvis framkommer ur intervjuerna följande beträffande hur bedömningarna av påverkan på djur- och växtliv respektive friluftsliv görs:

- Handläggarna av dispensärenden vid kommun X använder sig av en checklista och rådfrågar kommunekologen vid behov när det gäller påverkan på *djur- och växtliv*. Ett formellt remissförfarande används i allmänhet inte, och en anledning som framförs är att de flesta av handläggarna av dispensärenden har en biologisk utbildning i grunden. Den intervjuade handläggaren gör platsbesök i ungefär hälften av dispensärendena.
- Handläggarna av dispensärenden vid bygglovsenheten i kommun Y har ingen specifik checklista och skickar vanligen ärendet på formell remiss till kommunekologen när det gäller påverkan på *djur- och växtliv* i vatten, och ibland även när det gäller djur- och växtliv till lands. Den intervjuade handläggaren gör platsbesök i uppskattningsvis 85 procent av dispensärendena. Kommunekologen vid kommun Y har en egen checklista för ärenden som kommer på remiss. Remissen besvaras av kommunekologen i form av ett skriftligt utlåtande. Kommunekologen gör platsbesök i cirka 15 procent av de remitterade ärendena.
- Strandskyddshandläggarna vid länsstyrelsen använder sig vid granskning av kommunernas dispensbeslut av en checklista och rådfrågar andra tjänstepersoner vid länsstyrelsen vid behov när det gäller påverkan på *djur- och växtliv*. Ett formellt remissförfarande används vanligen inte, och en anledning som framförs är att handläggarna är inlästa på vilken rättspraxis som gäller. Den intervjuade handläggaren gör platsbesök i ungefär 5 procent av de ärenden som länsstyrelsen beslutar att överpröva.
- Påverkan på *friluftsliv* bedöms enbart av handläggarna av dispensärenden. Detta gäller såväl handläggaren vid kommun X som handläggaren vid kommun Y. Någon inhämtning av synpunkter från andra sker inte. Detta gäller även för strandskyddshandläggaren vid länsstyrelsen. Handläggaren vid kommun X påpekade

att påverkan på friluftsliv i allmänhet är enklare att bedöma än påverkan på djur- och växtliv, med tanke på att fokus ligger på huruvida området blir tillgängligt eller inte för allmänheten. Enligt handläggaren är argumentation om mindre eller större värden för friluftslivet sällan nödvändig. Handläggaren vid länsstyrelsen tog upp att värden som har att göra med friluftsliv är relativt mjuka och därmed mer hanterliga att bedöma av strandskyddshandläggarna själva; biologiska värden är hårdare och kan behöva styrkas av experter.

- GIS-system med olika kartskikt används av båda kommunerna och av länsstyrelsen. Flygfoton ingår, och på senare år har båda kommunerna och länsstyrelsen fått tillgång till flygfoton med högre upplösning än tidigare. Vissa skillnader i tillgången till kartskikt finns mellan kommunerna samt mellan kommunerna och länsstyrelsen. Kommun Y använder exempelvis inte något EUNIS-skikt om bottenhabitat, vilket däremot kommun X och länsstyrelsen gör. En annan skillnad mellan kommun Y och kommun X är att den senare på eget initiativ har låtit ta fram aktuell information om naturvärden, särskilt i form av en kartering av skyddsvärda områden i kommunens kust- och havsområde inklusive en naturvärdesbedömning. Sådana initiativ har inte förekommit i kommun Y, åtminstone inte på senare tid, utan kommun Y är mer beroende av regionala och nationella initiativ. Kommunekologen vid kommun Y exemplifierade med en ålgräsinventering som gjordes 2020 av länsstyrelsen och som gav ny kunskap om förekomst av ålgräs i vattnen i kommun Y.
- Studier av rättsfall lyfts fram som ett verktyg av handläggaren av dispensärenden vid kommun Y och även av strandskyddshandläggaren vid länsstyrelsen.

5.2 Önskemål på bedömningshjälpmedel och viktiga kunskapsluckor

5.2.1 Bedömning av påverkan på djur- och växtliv

De intervjuade var samstämmiga beträffande att det är svårt att dra en gräns för vad som utgör en *väsentlig* påverkan på djur- och växtliv. Handläggaren vid kommun X uttryckte detta som ett behov av gränsvärden, exempelvis ett gränsvärde för hur mycket botten som maximalt får skuggas av bryggor i en viss typ av vik. Att överskrida gränsvärdet skulle då vara liktydigt med väsentlig påverkan. Handläggaren vid kommun X underströk att sådana gränsvärden skulle vara till stor hjälp för att koppla biologisk information till de bedömningar som behövs juridiskt, nämligen att kunna dra en exakt gräns för när exempelvis en brygga blir för stor i kvadratmeter räknat. Sådana gränsvärden skulle också vara till hjälp för att hantera kumulativa effekter. Även kommunekologen vid kommun X efterfrågade tydliga kriterier för vad som utgör en väsentlig förändring av livsmiljöer.

Handläggaren i kommun Y betonade också behovet av att färre ärenden hamnar i en gråzon där graden av påverkan är svårbedömbart. Hen framförde önskemålet att områden där åtgärder skulle leda till en väsentlig påverkan ska pekats ut *på förhand*, och detta på ett sätt som ger lagstöd för dispensbesluten – lagstödmässigt i stil med en detaljplan. Hen menade att det i och för sig finns många vägledande dokument, t.ex. översiktsplanen, men att det blir

svårarbetat när dessa vägledande dokument ska tas hänsyn till men ändå inte är juridiskt bindande och därmed inte ger något riktigt tydligt stöd för den bedömning som ska göras vid en dispensansökan.

En typ av juridiskt bindande regler som togs upp av kommunekologen vid kommun X är miljökvalitetsnormer för vattenförekomster. Hen nämnde de uppgifter som finns i VISS (status, påverkanskällor, normer, åtgärdsförslag) som ett bedömningshjälpmedel, men efterlyste samtidigt tydliga riktlinjer för hur hänsyn ska tas till dessa miljökvalitetsnormer vid bedömningar. Kommunekologen vid kommun Y förklarade att hen är medveten om informationen i VISS, men att hen hittills inte har använt dem som bedömningshjälpmedel, eftersom status- och normsituationen är så pass likartad i alla kustvattenförekomster i kommun Y.

Även kommunekologen i kommun Y pekade på svårigheten att bedöma vad som är väsentlig påverkan, särskilt med tanke på kumulativa effekter. Hen varnade för att denna svårighet leder till att det är *åtgärdens* storlek, inte storleken på påverkan, som blir underlaget för bedömningen om påverkan är väsentlig eller inte. Men med tanke på kumulativa effekter kan även en liten åtgärd eller många små åtgärder resultera i en väsentlig påverkan. Kommunekologen i kommun Y menade att det vore olyckligt om brist på kunskap om sambanden mellan åtgärd och påverkan gör att det fordras en stor åtgärd för att med kraft kunna hävda att påverkan blir väsentlig. Detta gäller såväl i vattnet som på land.

Handläggaren på länsstyrelsen efterfrågade också större kunskap om kumulativa effekter. Hen förde dessutom fram en annan typ av gränsproblematik, nämligen att gränserna för exempelvis lekområden för fisk kan vara överdrivet skarpa i GIS-kartskikt. Det skulle behövas någon funktion som ger upplysning om närhet till lekområde om användaren på kartan råkar klicka på en punkt strax utanför lekområdet. Detta torde vara särskilt viktigt för handläggare som saknar egen biologisk sakkunskap. Handläggaren på kommun X menade att gränser i exempelvis BALANCE-skiktet för lek- och uppväxtområden måste tas med en nypa salt och tolkas utifrån en sammantagen bild från olika informationskällor.

Det finns också en efterfrågan på tydligare riktlinjer kring vad som ska belysas i bedömningar av påverkan och vilka underlag som ska användas för sådana bedömningar. Den nuvarande handboken från Naturvårdsverket och Boverket (2012) är otillräcklig i detta avseende. Handläggaren vid kommun X menade i detta sammanhang att rättsfall inte brukar ge någon exakt vägledning beträffande vad som utgör en väsentlig påverkan och vad som inte gör det.

Handläggaren vid kommun X efterfrågade specifikt mer information om djurliv i vatten som handlar om andra arter än abborre, gös och gädda. Kommunekologen vid kommun X önskade sig mer kartmaterial om ekologisk känslighet, påverkansgrad, habitatens grad av sällsynthet i landskapet och områdets betydelse för att upprätthålla en fungerande grön infrastruktur. Både handläggaren och kommunekologen vid kommun Y efterlyste mer detaljerad och operativt användbar information om naturvärden både i vattnet och till lands och menade att översiktliga naturinventeringsresultat inte är tillräckliga. Kommunekologen vid kommun Y såg ett behov av fler inventeringsinitiativ lokalt från kommunens sida. Handläggaren vid länsstyrelsen lyfte fram att GIS-skikten är mindre informativa för natur till lands än i vatten och såg ett behov av fler utpekanden av naturvärden till lands. Hen menade att detta problem också är kopplat till att strandskyddshandläggarnas kontakter inom länsstyrelsen med biologer inriktade på terrestra miljöer är mindre utvecklade än deras kontakter med marinbiologer.

5.2.2 Bedömning av påverkan på friluftsliv

Handläggaren vid kommun X menade att bedömningen avseende påverkan på friluftsliv skiljer sig åt från bedömningen avseende påverkan på djur- och växtliv. Hens bedömning grundar sig till stor del på erfarenhet och platsbesök och hen såg inte något behov av något specifikt nytt hjälpmedel. Handläggaren vid länsstyrelsen nämnde också friluftslivsvärdenas mjukare natur jämfört med värden för djur- och växtliv och menade att bedömningen mycket handlar om att med hjälp av flygfoton och fotografier tagna på platsen skapa sig en bild av hur en åtgärd skulle påverka friluftslivet. Hen betonade att bedömningen skulle underlättas av att oftare kunna göra platsbesök.

En typ av information som efterfrågades var mer fakta om hur allmänheten upplever olika typer av åtgärder som hinder för rekreation. Handläggaren vid kommun X menade att sådana fakta skulle kunna stödja en argumentation för ett beslut, inte minst gentemot den politiska nämnden. Handläggaren vid länsstyrelsen påpekade att sådan information skulle vara till hjälp för att bättre förstå hur upplevelsen av platsen skulle förändras till följd av en åtgärd och även om det går att anpassa en eventuell åtgärd för att bevara känslan av att strandområdet är tillgängligt för allmänheten, t.ex. med hjälp av staket som tydliggör var det går bra att passera.

En annan typ av fakta som i stort sett saknas är statistik om i vilken grad olika områden på land och till sjöss nyttjas av allmänheten. I viss mån kan det i och för sig utläsas indirekt av kartskikt och flygfoton, exempelvis om kartorna visar att det rör sig om en strand som är tillgänglig för allmänheten i ett annars tätbebyggt område eller om det är ett utpekad friluftsområde. Handläggaren vid länsstyrelsen påpekade att det borde vara möjligt att göra de befintliga kartskikten mer informativa genom att lägga in vandringsleder och promenadslings baserat på redan befintlig kunskap om sådana, men hen efterfrågade även mer information om hur olika stränder utnyttjas. Handläggaren vid kommun Y tyckte också att mer detaljerad statistik om besök och besöksmönster skulle vara till hjälp för bedömningen, men både hen och handläggaren vid länsstyrelsen betonade att strandskyddets långsiktighet innebär att information om att ett visst område i nuläget *inte* används av allmänheten inte får användas som ett generellt argument för att bevilja dispens. Handläggaren vid kommun Y underströk i övrigt att bedömningarna skulle underlättas av ett större helhetsgrepp där tydliga utpekanden görs på förhand, exempelvis att peka ut sträckor där nybyggnationer ska nekas, men där mindre tillbyggnader eller komplementbyggnader kan vara acceptabla. Att ha sådana utpekanden i kartskikten skulle vara till stor hjälp, åtminstone om de ger ett lagstöd som går att luta sig mot i ett dispensbeslut.

5.2.3 Kaskadmodellen som bedömningshjälpmedel

De intervjuade personerna lyfte fram kaskadmodellens pedagogiska värde, särskilt för handläggare av dispensärenden och politiker som inte har en biologisk bakgrund. En lättöverskådlig kvalitativ modell för varje typ av livsmiljö (både akvatiska och terrestra) skulle bidra till en större förståelse för vad som händer om en livsmiljö påverkas. Handläggaren vid kommun X betonade att det kan vara särskilt intressant för

kommunförvaltningar och -politiker att förstå att det finns samband mellan livsmiljöer och ekonomiska värden, med tanke på att ekonomiska frågor ofta spelar så stor roll för dem. Både handläggaren vid länsstyrelsen och kommunekologen vid kommun Y påpekade att kaskadmodellens hopknytning av livsmiljöer och rekreativsmöjligheter kan göra den användbar för handläggare som ska bedöma påverkan på både djur- och växtliv samt friluftsliv.

När det gäller påverkan på andra ekosystemfunktioner och -tjänster än påverkan på enskilda arter, exempelvis bindning av kol och närsalter, menade kommunekologen vid kommun Y att kaskadmodeller kan komma till användning för hen som ett motiv för att ta upp påverkan på sådana typer av funktioner och tjänster i sin bedömning, och även få förståelse för att en avgränsning av bedömningen till enbart de direkta effekterna på växter och djur kan bli för smal. Enligt handläggaren vid kommun X kan påverkan på alla typer av funktioner och tjänster tas upp i en argumentation. Hen menade dock att en argumentation som handlar om direkt påverkan på växter och djur troligen är starkare, eftersom påverkan av en enskild åtgärd för t.ex. bindning av kol och närsalter kan förväntas vara relativt små i förhållande till storleken på den generella klimat- och övergödningsproblematiken. Handläggaren vid kommun Y var inne på ett liknande resonemang och underströk att kvalitativa kaskadmodeller förvisso skulle ge en värdefull överblick, men för att göra bättre bedömningar behövs det mer detaljerad och kvantitativ information om storleken på påverkan. Det påpekade även kommunekologen vid kommun Y.

6. Avslutande observationer

Av Naturvårdsverkets och Boverkets handbok (2012, se även kapitel 3) framgår att det är många olika aspekter att beakta i en bedömning av hur en dispensökt åtgärd skulle påverka djur- och växtliv respektive friluftsliv. Genom intervjuer med handläggare på två kommuner och en länsstyrelse har den här studien skrapat på ytan när det gäller *hur* de här bedömningarna sker i praktiken. En mer detaljerad studie skulle kunnat ha intervjuat fler handläggare och gjort ett representativt urval av kommuner och länsstyrelser och för detta urval gjort en systematisk inventering av för vilka aspekter det finns bedömningshjälpmedel och för vilka aspekter sådana hjälpmedel behöver (vidare-)utvecklas. Givet de mer begränsade ambitionerna i den här studien kan dock en rad observationer göras med intervjuresultaten i avsnitt 4.2 och analysen i kapitel 5 som underlag. Flera av observationerna bekräftar de positiva och negativa faktorer i förutsättningarna för att bedöma påverkan på strandskyddets syften som är kända sedan tidigare, se avsnitt 4.1.

En sådan observation är att det framkommer ett allmänt behov av **tydligare vägledning** beträffande hur påverkan på strandskyddets syften ska bedömas, vilket underlag som ska användas för bedömningen och var gränsen går för en *väsentlig* påverkan. Mer specifikt efterfrågas **gränsvärden**, inte minst som ett instrument för att kunna hantera kumulativa effekter. Vidare efterfrågas **tydliga utpekanden på förhand** av områden där dispenser inte kan ges eller där dispens för enbart vissa typer av åtgärder kan komma ifråga. Nyström Sandman et al. (2020) tar upp att sådana utpekanden skulle kunna ske i översiktsplaner och, för att få ett större geografiskt perspektiv, även i regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Vad som ingår i sådana handlingsplaner måste i så fall även fås att beaktas i utformningen av översiktsplaner. Nyström Sandman et al. (2020) nämner även möjligheten att göra havsplaner rättsligt bindande och fullt tillämpliga även i kustmiljöer.

Tydligare vägledningar, gränsvärden och tydligare utpekanden skulle alla ge ett bättre stöd för handläggarna att göra sina bedömningar, och om det i synnerhet kan preciseras vad som menas med en ”väsentlig” förändring av livsvillkoren för djur- eller växtarter skulle 7 kap. 15 § punkten 4 i miljöbalken bli ett mer välfungerande lagstöd för avslag eller beviljande av dispenser. När det gäller lagstöd är det värt att komma ihåg den hänvisning till miljökvalitetsnormer för vatten som gjordes i utredningen Människan och havet (SOU 2020:83). Utredningen föreslog att 7 kap. 13 § miljöbalken om strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet kompletteras med en bisats om att detta också handlar om att uppnå och bibehålla miljökvalitetsnormer för vatten, se kapitel 1. Intervjuresultaten tyder på ett behov av miljökvalitetsnormerna görs mer operationella i förhållande till bedömningar av vilken påverkan som en dispensökt åtgärd skulle få. Det behovet finns oavsett om utredningens förslag blir verklighet eller inte, eftersom miljökvalitetsnormerna gäller redan i dagsläget.

Som framgick av avsnitt 4.1 har det från vissa kommuner framförts att brist på kompetens, särskilt gällande naturvårdsbedömningar, är en negativ faktor i förutsättningarna för att bedöma påverkan. För de studerade kommunerna i denna studie torde detta vara ett mindre problem just när det gäller naturvårdsbedömningar. Dispenshandläggarna vid kommun X har generellt biologisk utbildning i botten och dessutom tillgång till den kompletterande expertis som kommunekologen vid kommun X besitter. Kommun Y tillämpar ett formellt

remissförfarande för åtgärder i vatten och ibland även för åtgärder till lands, där kommunekologen vid kommun Y gör ett skriftligt utlåtande beträffande påverkan på djur- och växtliv. Kompetenssituationen vid andra kommuner kan se helt annorlunda ut.

Tillgång till kompetens beträffande naturvårdsbedömningar innebär dock inte automatiskt en tillfredsställande tillgång till information om naturvärden. För kommun Y förefaller det finnas ett stort **behov av kompletterande lokala naturvärdesinventeringar**. Studien visar också att det finns en skillnad mellan kommun X och kommun Y beträffande tillgången på olika GIS-kartskikt. En anledning till att tillgången till kartskikt skiljer sig åt mellan kommunerna kan vara **brist på samlad information om vilka kartskikt som finns att tillgå och vilka som bör användas som bedömningshjälpmedel**. Kommunekologen vid kommun Y påpekade att hen flera gånger har överraskats av att länsstyrelsen har tillgång till information som hen inte känner till sedan tidigare, och efterfrågar en nyhetskanal beträffande bedömningshjälpmedel. Det hela försvåras av att kommunekologen vid kommun Y inte alltid får någon automatisk kännedom om hur ett dispensärende utvecklar sig efter att hen har lämnat sitt utlåtande. Detta innefattar även resultaten av länsstyrelsens granskning av dispensbeslut och eventuella överklaganden och kommunekologen får därför inte heller någon automatisk återkoppling beträffande eventuell ytterligare information som länsstyrelsen har tillgång till, vilket dock torde kunna åstadkommas enkelt genom en justerad administrativ rutin vid kommun Y. Det här illustrerar **vikten av en fungerande samverkan**, såväl internt inom en kommun som mellan kommuner och mellan kommuner och länsstyrelse (jfr avsnitt 4.1).

För påverkan på friluftsliv verkar det finnas en betydande diskrepans mellan aspekter som bör tas upp i en bedömning enligt Naturvårdsverkets och Boverkets handbok (2012, se även avsnitt 3.3) och vad som görs i praktiken, åtminstone i de två studerade kommunerna. Kommunerna och även den studerade länsstyrelsen har dessutom det gemensamt att bedömningen av påverkan på friluftsliv (till skillnad från påverkan på djur- och växtliv) görs av handläggarna själva utan något remissförfarande eller inhämtning av synpunkter från extern expertis. Enligt handboken ska en bedömning av påverkan på friluftslivet ta upp områdets betydelse för allmänhetens tillgång till stränder, t.ex. huruvida en kvarvarande yta är tillräcklig för att långsiktigt trygga tillgången till strandområden för olika grupper ur allmänheten, områdets attraktivitet, områdets känslighet och områdets funktioner för allmänhetens friluftsliv. Det verkar dock i stort sett **saknas statistik eller annan fakta som direkt belyser sådana friluftslivsaspekter**, utan aspekterna måste bedömas indirekt genom områdets geografiska läge och den bild som handläggaren gör sig av området tack vare kartor, fotografier och eventuella platsbesök. Det verkar därför finnas ett behov av framtagande av data om sådana aspekter. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att områden som i dagsläget inte har någon större betydelse för friluftslivet kan få det i framtiden till följd av exempelvis befolkningsökning, ny bebyggelse och nya besöksmönster. En annan aspekt som lyftes i intervjuerna var **behovet av mer kunskap om hur olika åtgärder påverkar upplevelsen av ett område för en besökare och hur åtgärder kan anpassas för att tydliggöra den allemansrättsliga tillgången till området**. Sådan kunskap behövs för att i bedömningen ta hänsyn till att strandskyddet inte enbart gäller allmänhetens tillgång till strandområden rent fysiskt, utan även hur allmänhetens uppfattar och upplever sina möjligheter till friluftsliv (ibid., s. 76).

Styrkor som framkom med kaskadmodellen var att den ger en pedagogisk överblick över vad olika livsmiljöer ger för funktioner, tjänster och nyttigheter, att den ger ett motiv till att även belysa påverkan på andra funktioner och tjänster än påverkan på enskilda arter (t.ex. kolbindning och näringsupptag), och att den länkar samman strandskyddets två syften genom att livsmiljöernas betydelse för rekreation framgår. Att livsmiljöernas multifunktionalitet ska beaktas vid dispensgivning har framgått av förarbeten och utredningar (se kapitel 2), och även av Naturvårdsverkets och Boverkets handbok (2012), där livsmiljöers näringsupptag nämns som ett exempel på en viktig funktion. **Därför efterlystes kaskadmodeller för såväl terrestra som akvatiska miljöer.** Kaskadmodeller som ger en kvalitativ överblick över sambanden i modellerna kan vara värdefulla på så sätt att de bidrar till en allmän förståelse för vad intrång i livsmiljöer kan innebära, särskilt hos handläggare och politiker utan biologisk utbildning. Men för att kaskadmodeller ska kunna bli ett hjälpmedel för att bedöma *storleken* på en åtgärds påverkan behövs kvantifieringar av sambanden i modellerna.

Avslutningsvis ska betonas att den här studien enbart har skrapat på ytan när det gäller styrkor och svagheter med hur själva *processen* att göra bedömningar ser ut vid de två kommunerna och länsstyrelsen. Utformningen av bedömningsprocessen påverkar omfattningen av snedvridningar och brus i bedömningarna, jfr Kahneman et al. (2021). Beträffande bedömningsprocessen kan ändå observeras att **det bör studeras närmare om processen kan gynnas av att delar av bedömningen i större utsträckning görs oberoende av varandra. Det bör vidare studeras hur det går att minska risken att bedömningar varierar beroende på vilken handläggare som får ärendet på sitt bord.** Den senare risken förefaller vara särskilt närvarande när det gäller bedömningar av påverkan på friluftsliv. Dessa observationer utvecklas något i följande punkter:

- Vid kommun Y tillämpas ett formellt remissförfarande när det gäller att inhämta synpunkter från biologisk expertis (kommunekologen), medan handläggaren vid kommun X och handläggaren vid länsstyrelsen beskriver ett mer informellt sätt att inhämta sådana synpunkter. En potentiell fördel med ett formellt remissförfarande är att den biologiska expertisens bedömning blir mer oberoende av övriga handläggares bedömningar.
- Handläggaren vid länsstyrelsen framhöll att bedömningen av påverkan på friluftsliv handlar om mjukare värden jämfört med värden för djur- och växtliv, och handläggaren vid kommun X betonade att bedömningen till stor del är erfarenhetsbaserad genom platsbesök och uppbyggnaden av en förmåga att få en känsla för hur allmänheten kan tänkas påverkas av olika åtgärder. Detta kan möjligen öka risken för att utfallet av bedömningen kan komma att variera beroende på vilken handläggare som får ärendet på sitt bord. En sådan risk skulle kunna minskas genom att i högre utsträckning kunna *mäta* påverkan på friluftsliv, jfr det som nämndes ovan beträffande bristen på faktauppgifter om friluftslivsaspekter och behovet av mer kunskap om hur olika åtgärder påverkar en besökares upplevelse av ett område. Till saken hör också att när det gäller påverkan på friluftsliv hämtas det inte in synpunkter från expertis utanför den enhet som handlägger dispensansökningar genom exempelvis ett remissförfarande. Detta gäller såväl kommun X, kommun Y som länsstyrelsen.
- En fast struktur för att göra bedömningen kan minska risken att utfallet av bedömningen påverkas av vilken handläggare som blir tilldelad ärendet, och över tiden kanske även för en och samma handläggare. Checklistor för vad som ska göras i

bedömningen är ett exempel på ett grundläggande instrument som bidrar till en fast struktur. I kommun Y saknades en sådan checklista vid bygglovsenheten, vilket illustrerar en skillnad i arbetssätt mellan kommun X och kommun Y, men avsaknaden av checklista är en brist som torde vara relativt lättåtgärdad.

Referenser

- Bergström, L., Karlsson, A., Wennhage, H., 2021a. Delleverans 4: Analysramverk, verktyg och ekosystem-modeller. PM daterat 2021-01-20. SLU.aqua.2020.4.2-239. Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges Lantbruksuniversitet, Lysekil.
- Bergström, L., Bergström, U., Cole, S., Hasselström, L., Kraufvelin, P., Moksnes, P.-O., Sundblad, G., Söderqvist, T., Wikström, S. A., 2021b. Ekologisk kompensation i kustmiljön: Hur kan man uppväga förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i samband med mänsklig verksamhet i kustområdet? Rapport 6994, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Boyd, J., Ringold, P., Krupnick, A., Johnston, R. J., Weber, M. A. Hall, K., 2016. Ecosystem services indicators: Improving the linkage between biophysical and economic analyses. *International Review of Environmental and Resource Economics* 8, 359-443.
- Brännlund, R., Kriström, B., 2012. Miljöekonomi. Studentlitteratur, Lund.
- Cole, S., Moksnes, P.-O., 2016. Valuing multiple eelgrass ecosystem services in Sweden: fish production and uptake of carbon and nitrogen. *Frontiers in Marine Science* 2, 121.
- Cole, S., Moksnes, P.-O., Söderqvist, T., Wikström, S. A., Sundblad, G., Hasselström, L., Bergström, U., Kraufvelin, P., Bergström, L., 2021. Environmental compensation for biodiversity and ecosystem services: A flexible framework that addresses human wellbeing. *Ecosystem Services* 50, 101319.
- Grimvall, A., Svedäng, H., Farnelid, H., Moksnes, P.-O., Albertsson, J., 2019. Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband. Rapport 2019:6, Havsmiljöinstitutet, Göteborg.
- Haines-Young, R., Potschin, M. B., Kienast, F., 2012. Indicators of ecosystem service potential at European scales: mapping marginal changes and trade-offs. *Ecological Indicators* 21, 39-53.
- Haines-Young, R., Potschin, M. B., 2018. Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1 and Guidance on the Application of the Revised Structure. Available from www.cices.eu.
- Kahneman, D., Sibony, O., Sunstein, C. R., 2021. Brus: Det osynliga felet som stör våra bedömningar – och vad du kan göra åt det. Volante, Stockholm.
- Moksnes P.-O., Gipperth, L., Eriander, L., Laas, K., Cole, S., Infantes, E., 2016. Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige – Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund. Havs- och Vattenmyndighetens rapport 2016:8.
- Naturvårdsverket, 2013. Nya roller i strandskyddet: En utvärdering utifrån kommunens och länsstyrelsens erfarenheter av förändringarna i strandskyddsbestämmelserna 2009/2010. Rapport 6579, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket, 2015. Guide för värdering av ekosystemtjänster. Rapport 6690, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2020. Uppföljning av strandskyddet 2019. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket. Skrivelse daterad 2020-03-26, NV-00092-20. Naturvårdsverket, Stockholm.

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

Naturvårdsverket och Boverket, 2013. Strandskydd: En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna. Redovisning av ett regeringsuppdrag (M2012/3437/Nm). September 2013, med rättelseblad daterat 2014-02-07.

Nyström Sandman, A., Christiernsson, A., Gidhagen Fyhr, F., Lindegarth, M., Kraufvelin, P., Bergström, P., Nilsson, P., Fredriksson, R., Bergström, U., Hogfors, H., 2020. Grön infrastruktur i havet: Landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden. Rapport 6930, Naturvårdsverket, Stockholm.

SOU 2015:108. Strandskyddet i praktiken: Slutrapport från Strandskyddsdelegationen.

SOU 2020:78. Tillgängliga stränder: Ett mer differentierat strandskydd.

SOU 2020:83. Havet och människan. Betänkande från Miljömålsutredningen.

WSP, 2013. Översyn av tillämpningen av strandskyddslagstiftningen. Rapport 2013-05-31, reviderad 2013-06-26 och 2013-07-01. WSP Sverige AB, Stockholm.

Zetterberg, C., Chapron, G., Christiernsson, A., Epstein, Y., Michanek, G., 2021. Dispens från förbud att skada naturen: Slutrapport. Rapport 7010, Naturvårdsverket, Stockholm.