

# Stranden – en värdefull miljö



REGERINGSKANSLIET

Miljödepartementet

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Författningsförslag .....</b>	<b>13</b>
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken .....	26
2.3	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	28
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken .....	35
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ....	36
<b>3</b>	<b>Ärendet och dess beredning .....</b>	<b>39</b>
3.1	Arbetet med en ändrad strandskyddsreglering .....	39
3.2	Promemorians disposition .....	40
<b>4</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>41</b>
4.1	Historik .....	41

4.2	Gällande rätt .....	42
4.3	Behov och brister .....	44
<b>5</b>	<b>Utgångspunkter för förslaget.....</b>	<b>49</b>
5.1	Ett strandskydd med ökat lokalt och regionalt inflytande .....	49
5.2	Stärkt strandskydd där det behövs.....	53
5.3	Samordning av miljöbalken och PBL.....	54
<b>6</b>	<b>Tidigare förslag som fortfarande är aktuella.....</b>	<b>57</b>
6.1	Strandskyddets syfte .....	57
6.2	Nya förutsättningar för att utvidga strandskyddsområdet.....	60
6.3	Upphävande av tidigare förordnanden om utökat strandskydd .....	61
6.4	Bestämmelse om passage för allmänheten.....	63
6.5	Strandskyddets återinträde när en plan upphävs.....	65
6.6	Ändrad byggnad och andra åtgärder inom strandskyddsområde .....	67
6.7	Undantag för vissa vägar och järnvägar samt för areella näringar.....	70
6.8	Undantag för komplementbyggnader m.m.....	72
6.9	Skäl för dispens.....	74
6.10	Skäl för upphävande .....	77
6.11	Ändring i lagen om införande av miljöbalken .....	80

<b>7</b>	<b>Nytt förslag om ett differentierat strandskydd m.m. ....</b>	<b>83</b>
7.1	Redovisning i den kommunala översiktsplanen.....	83
7.2	Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen .....	91
7.3	Ansvar för dispensprövningen .....	99
7.4	Upphävande av strandskydd genom en detaljplan m.m. ....	101
7.5	Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters roll .....	108
7.6	Miljöorganisationers rätt att överklaga ärenden .....	115
7.7	Konsekvenser från ett samordningsperspektiv .....	119
7.8	Instansordningen vid överklagande .....	127
7.9	Tillsyn, utbildning och information .....	130
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>135</b>
8.1	Lag om ändring i miljöbalken.....	135
8.2	Lag om ändring i plan- och bygglagen.....	137
<b>9</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>139</b>
9.1	Naturvårdsverket och Boverket .....	139
9.2	Länsstyrelserna.....	140
9.3	Regeringen och miljödomstolarna .....	144
9.4	Statsfinansiella konsekvenser. ....	145
9.5	Kommunerna.....	146
9.6	Enskilda och företag .....	148

9.7	Miljöorganisationer .....	150
9.8	Övriga konsekvenser.....	151
<b>10</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>153</b>
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	153
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	172
10.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	173
	<b>Bilaga 1 Författningsförslag i Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd .....</b>	<b>178</b>
	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	178
	<b>Bilaga 2 Författningsförslag i den reviderade promemorian från december 2005 .....</b>	<b>186</b>
	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	186

# 1 Sammanfattning

En reformering av reglerna om strandskydd har diskuterats under en längre tid. Bakgrunden till diskussionen har varit de problem som identifierats i lagstiftningen om strandskyddet och tillämpningen hos myndigheter och kommuner. Den bristande legitimitet som hör samman med detta har framför allt förklarats med att samma regler gäller i hela landet, utan att man vid prövningar av undantag från strandskyddet egentligen kan beakta hur stor del av stränderna som redan har tagits i anspråk.

Den övergripande inriktning som arbetet med strandskyddet har haft under senare år har inte ändrats. Inriktningen bör fortsatt vara att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Detta förutsätter att ett samlat förslag innehåller både lättnader och skärpningar av strandskyddet. Flera av de förslag som redovisades i en departementspromemoria från 2005 (Ett förnyat strandskydd, Ds 2005:23) bör ingå i ett sådant förslag.

Ett viktigt syfte med det nya förslaget är att utveckla ett strandskydd som medger en tillräcklig lokal och regional förankring. För att uppnå detta bör regleringen utformas på ett delvis annat sätt än vad som tidigare har föreslagits. Det nya förslaget, som redovisas i avsnitt 7, avser huvudsakligen i vilka former som lättnader i strandskyddet ska kunna uppnås. Den principiella synen på karaktären av områden som bör komma i fråga för lättnader har däremot inte ändrats.

*Ett strandskydd med ökat lokalt och regionalt inflytande*

Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd och bestämmelserna gäller lika över hela landet. Det finns stora variationer i hur stor del av stränderna som är bebyggda. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad, framför allt längs kusterna i södra Sverige. Samtidigt är bebyggelsestrycket lågt och tillgången till orörda stränder ofta god i kommuner som har problem med avfolkning. På många håll i landet upplevs att reglerna om strandskydd inte är tillräckligt flexibla.

Strandskyddet bör anpassas bättre till de lokala förhållandena och förutsättningarna. Enligt ett nytt förslag till ett differentierat strandskydd bör kommunerna få ansvaret för att i översiktsplanen peka ut vissa områden inom vilka lättnader i strandskyddet ska gälla. Redovisningen bör göras med tillämpning av kriterier som anges i reglerna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Redovisningen kommer att vara vägledande vid efterföljande prövningar av dispens- och upphävande frågor i enskilda fall. De områden inom vilka lättnader i strandskyddet ska gälla bör få omfatta endast en sådan begränsad del av en kommuns strandskyddsområden att den allemansrättsliga tillgången till strandområden också långsiktigt är god, även i och i närheten av tätorter. Lättnaderna bör inte avse de mest exploaterade och skyddsvärda kuststräckan från Bohuslän till Roslagen och vid Höga Kusten. Särskild restriktivitet vad avser lättnader bör också gälla inom övriga kust- och kustskärgårdsområden.

Kommunerna bör också få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av strandskydd i samband med kommunal detaljplaneläggning. Huvudregeln bör därutöver vara att kommunerna prövar frågor om dispens från strandskyddet. Länsstyrelsen bör dock ansvara för prövningen inom områden som omfattas av annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken som beslutas av någon annan än kommunen, t.ex. inom Natura 2000-områden.

Kommunernas ökade inflytande över strandskyddet bör samtidigt kopplas till länsstyrelsernas roll vid kommunal planering

enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska ta till vara och samordna statens intressen när kommunala planer utarbetas. Länsstyrelsen ska vid sin granskning av kommunens planer särskilt bevaka att strandskyddets syften inte äventyras. Det ska vidare ankomma på länsstyrelserna att granska och pröva kommunala beslut om dispenser från strandskyddet.

#### *Skärpt strandskydd där det behövs*

Skyddet av våra stränder är en nationell angelägenhet. Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Förslaget i promemorian syftar till ett stärkt strandskydd i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det dessutom finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation.

Förslaget innehåller flera åtgärder för att få genomslag för ett stärkt strandskydd där det behövs. En del av förslaget kan rymmas inom målet om att kunna anpassa tillämpningen till lokala och regionala förhållanden. Det föreslås bland annat att kommunerna i översiktsplanen ska redovisa hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt.

Reglerna om vilka skäl som behövs för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet bör förtydligas. Genom att precisera reglerna bör förutsättningar skapas för en mer enhetlig rättstillämpning, där strandskyddets syften lyfts fram.

Kommunernas kompetens att bedöma hur strandskyddets syften påverkas av olika åtgärder behöver stärkas. Det behövs insatser även för att länsstyrelserna ska kunna ha en aktiv roll i bevakningen av strandskyddets intressen, bland annat vid granskningen av förslag till kommunala planer. Länsstyrelserna föreslås också få ökade möjligheter till överprövning av kommunala beslut på strandskyddsområdet. Samtidigt bör Naturvårdsverket avlastas uppgiften att gå igenom samtliga



beslut om dispens från och upphävande av strandskyddet för att överväga om besluten ska överklagas.

Allmänheten bör få ökade möjligheter till insyn och deltagande i frågor som rör strandskyddet. Det gäller boende och andra som kan beröras av förslag som förändrar förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, men också organisationer som kan bidra med kunskap i frågor som rör naturvårds- och friluftssintressen. Avgöranden enligt miljöbalken bör få överklagas även av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftssintressen, förutsatt att föreningen uppfyller övriga kriterier i miljöbalkens bestämmelser om överklaganderätt. Miljöorganisationer bör också få överklaga beslut som innebär upphävande av strandskyddet, liksom andra upphävanden som rör områdesskydd.

Differentieringen av strandskyddet bör inte utformas så att kommuner vars stränder redan har bebyggts i stor utsträckning är helt undantagna från reglerna om lätnader i strandskyddet. För kommuner i de mest högexploaterade delarna av landet, framför allt längs kusterna i södra Sverige, bör dock utgångspunkten vara att genom större följsamhet mot reglerna begränsa en ytterligare byggnation längs stränderna. I dessa kustkommuner bör det dock finnas utrymme för en differentiering av strandskyddet innanför den mest känsliga kuststräckan.

#### *Samordning av miljöbalken och PBL ger effektivare prövning*

På senare år har i olika sammanhang diskuterats möjligheterna att bättre samordna reglerna i miljöbalken och PBL. Diskussionerna har ofta uppstått utifrån erfarenheter av att samhällsbyggnadsåtgärder och företags investeringar kan fördröjas av att prövningar enligt de båda regelverken kan ta lång tid och inte är tillräckligt samordnade.

I denna promemoria lämnas förslag om en differentiering av strandskyddet och om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering. Förslaget bör, tillsammans med andra

reformer som syftar till en bättre samordning mellan miljöbalken och PBL, leda till en mer enhetlig och effektivare prövning och därmed också möjliggöra ett snabbare genomförande av angelägna samhällsbyggnadsåtgärder och företags investeringar.

Det finns andra delar av förslaget som också innebär regelförändringar som kan underlätta hanteringen av strandskyddet för myndigheter och enskilda. Ett sådant förslag är att länsstyrelsen ska få meddela föreskrifter om att i större utsträckning undanta komplementbyggnader från krav på dispens från strandskyddet.



## 2 Författningsförslag

### 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att 7 kap. 15 och 31 §§ och rubriken närmast före 7 kap. 31 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 7 kap. 16–18 §§ ska betecknas 7 kap. 15, 16 och 18 a §§,  
*dels* att 7 kap. 13–18 §§, 16 kap. 13 § och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i balken ska införas nio nya paragrafer, 7 kap. 17, 18 och 18 b–18 g §§ och 19 kap. 3 a §, samt närmast före 19 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

#### 13 §

Strandskydd *råder* vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för *allmänhetens friluftsliv* och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Strandskydd *gäller* vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att *långsiktigt*

1. trygga förutsättningarna för *allemansrättslig tillgång till strandområden*, och

2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 14 §

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). *Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.*

Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.

## 16 §

Inom strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader ändras *så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,*

3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde).

*Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.*

Ett beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

## 15 §

Inom ett strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader *eller byggnaders användning* ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, *om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,*

3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2, eller

*Nuvarande lydelse*

4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt *eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter,* eller

5. *andra* åtgärder vidtas som väsentligen *försämrar* livsvillkoren för djur- *och* växtarter.

## 17 §

Förbuden i 16 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar *eller* åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renkötseln och som *inte* tillgodoser bostadsändamål, *eller*

2. verksamheter *eller* åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller *till vilka* tillstånd *har lämnats* enligt denna balk eller enligt föreskrifter *meddelade* med stöd av denna balk.

*Föreslagen lydelse*

4. åtgärder vidtas som väsentligen *förändrar* livsvillkoren för djur- *eller* växtarter.

## 16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar *och* åtgärder som *i fråga om annat än att tillgodose ett bostadsändamål* behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renkötseln och som *för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,*

2. verksamheter *och* åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller *som omfattas av ett tillstånd* enligt denna balk eller enligt föreskrifter *som har meddelats* med stöd av balken,

3. *byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948), eller*

*Nuvarande lydelse*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.*

*Föreslagen lydelse*

*4. byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

*17 §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att förbuden i 15 § inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas*

*1. inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och*

*2. inom en tomtplats, om en sådan har angetts i ett beslut om dispens.*

*18 §*

*Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om*

*Nuvarande lydelse**18 §*

Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas,

*Föreslagen lydelse*

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller

2. området enligt plan- och bygglagen (1987:10) avses att omfattas av en detaljplan och

a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel och någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet.

Ett beslut enligt första stycket 2 får meddelas endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena.

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en detaljplan finns i 5 kap. 7 a § plan- och bygglagen.

*18 a §*

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl och dispensen avser



*Nuvarande lydelse*

skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

*Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.*

*Föreslagen lydelse*

1. byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

2. ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel och någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet.

*18 b §*

*Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl och dispensen avser något annat än det som anges i 18 a § 1 och 2.*

*18 c §*

*Vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet ska man särskilt beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser*

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*betydelse för strandskyddets syften,*

*2. genom mänsklig verksamhet redan är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*

*3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet,*

*4. behövs för en utvidgning av en redan pågående verksamhet och som inte kan genomföras utanför området, eller*

*5. behöver tas i anspråk för att tillgodose angelägna allmänna intressen som inte kan tillgodoses utanför området.*

*18 d §*

*Vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet ska man också särskilt beakta om ett strandnära läge för bostadsbebyggelse, verksamheter, anläggningar eller åtgärder bidrar till utvecklingen av landsbygden och upphävandet eller dispensen avser ett område som*

*1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,*

*2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*av en kommuns strandnära områden att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i kommunen, även i och i närheten av tätorter,*

*3. i ett kust- eller kustskärgårdsområde inte har mer än en liten inverkan på strandskyddets syften, och*

*4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde någonstans från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Gotlands eller Ölands kust, på Östergarn eller Storsudret på Gotland, på Fårö eller i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skogsudde.*

*När man prövar en fråga om dispens för att uppföra ett en- eller tvåbostadshus i ett sådant område som avses i första stycket får man i stället för att ett strandnära läge bidrar till utvecklingen av landsbygden särskilt beakta om huset avses att uppföras i anslutning till en redan befintlig bebyggelse.*

*18 e §*

*Ett beslut om att upphäva eller att ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, om det är möjligt med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion.*

*I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.*

*18 f §*

*Strandskydd som har upphävts för ett område som omfattas eller avses att omfattas av en detaljplan gäller åter om området upphör att omfattas av planen eller om planen ersätts med en ny plan och den nya planen saknar en bestämmelse om att strandskyddet är upphävt.*

*18 g §*

*En dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 26 §

Dispens enligt 7, 9–11, 18, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Dispens enligt 7, 9, 10, 11, 18 a, 18 b, 20 eller 22 § från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

## 16 kap.

## 13 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk samt i frågor om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Detta gäller

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller friluftsinntressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk samt i frågor om *upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap.* Detta gäller

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk

*Nuvarande lydelse*

eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få överklaga *skall* föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Föreningen får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En *miljöorganisation* som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket *skall* göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

*Föreslagen lydelse*

För att få överklaga *ska* föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Föreningen får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En *förening* som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket *ska* göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

**19 kap.***Statlig kontroll av strandkyddsdispenser**3 a §*

*Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut att ge dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, om det finns skäl att anta att*

*1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.*

*Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Detta beslut får inte överklagas.*

*Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet, om det inte finns förutsättningar för dispens.*

**29 kap.****2 §**

För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 16 §, eller

3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Ansvar *skall* inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 2 b §.

Ansvar *ska* inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 2 b §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011 i fråga om 7 kap. 18 d § och i övrigt den 1 juli 2009.

2. Äldre bestämmelser gäller för ärenden som har inletts före den 1 juli 2009.

3. Beslut om att utvidga ett strandskyddsområde enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 14 § upphör att gälla den 31 december 2014.

4. Bestämmelserna i 7 kap. 18 f § om återinträde av strandskydd gäller även när strandskydd upphävts enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 15 § andra stycket eller enligt motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Om strandskydd upphävts genom ett beslut i anslutning till att områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) avses att antas, ska strandskydd återinträda när ett område som omfattas av beslutet upphör att omfattas av områdesbestämmelser eller när en detaljplan antas för ett sådant område, dock inte i den utsträckning det i en bestämmelse i detaljplanen anges att strandområdet inte omfattas av strandskydd.

5. Föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 17 § andra stycket i dess tidigare lydelse upphör att gälla när nya föreskrifter meddelas för området.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

*dels* att 12 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*10 a §*

*Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.*

*Första stycket gäller inte i den utsträckning det i en bestämmelse i en ny detaljplan anges att strandområdet inte omfattas av strandskyddet.*

*12 §*

Bestämmelsen i 7 kap. 18 § *andra stycket* miljöbalken om miljöbalken om när ett beslut

*Nuvarande lydelse*

när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, *skall* från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

*Föreslagen lydelse*

om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, *ska* från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
  2. Äldre bestämmelser gäller för detaljplaneärenden som har inletts före den 1 juli 2009 och som avslutas genom antagande före den 1 juli 2010.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)

*dels att 4 kap. 1 a § ska betecknas 4 kap. 1 b §,*

*dels att 4 kap. 1 b, 5 och 9 §§, 5 kap. 22 och 26 §§, 12 kap. 1 § och 13 kap. 6 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 1 a § och 5 kap. 7 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 1 a §

*Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken.*

*Kommunen ska även redovisa hur strandskyddets syften långsiktigt ska tryggas i och i närheten av tätorter.*

#### 1 a §

Det som sägs i 1 § gäller också när översiktsplanen ändras för en viss del av kommunen eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse.

#### 1 b §

Det som sägs i 1 och 1 a §§ gäller också när översiktsplanen ändras för en viss del av kommunen eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

En ändring av planen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad för det aktuella området än för översiktsplanen i övrigt.

## 5 §

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,  
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses *och* miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalkens följs, och

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs *och strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken beaktas*, och

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

## 9 §

Länsstyrelsen *skall* under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet *skall* framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

Länsstyrelsen *ska* under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet *ska* framgå om

*Nuvarande lydelse*

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

*Föreslagen lydelse*

3. *förslaget inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken,*

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

**5 kap.***7 a §*

*I detaljplanen får strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävas för ett område, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena. En sådan bestämmelse får dock inte avse sådana anläggningar, vägar eller områden som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*För en detaljplanebestämelse enligt första stycket ska bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken tillämpas.*

## 22 §

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,  
2. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,  
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses *och* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs *och strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs utan att förutsättningarna i 5 kap. 7 a § är uppfyllda*, och

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

## 26 §

Under utställningstiden *skall* planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,  
2. planredogörelsen,  
3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

Under utställningstiden *ska* planförslaget åtföljas av

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen *skall* redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning *samt* de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Beskrivningen *skall* åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, *skall* avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

I planbeskrivningen *ska* redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning, de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet *samt skälen för ett beslut om upphävande av strandskydd*. Beskrivningen *ska* åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, *ska* avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

**12 kap.**

## 1 §

Länsstyrelsen *skall* pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

Länsstyrelsen *ska* pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, *eller*

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. *strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs utan att förutsättningarna enligt 5 kap. 7 a § är uppfyllda, eller*

5. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

**13 kap.**

## 6 §

*Ett* beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket denna lag får *överklagas av en* sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

*En* sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får *överklaga* ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan

1. som kan antas medföra *en* betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket denna lag, *eller*

2. *i fråga om en bestämmelse*



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*enligt 5 kap. 7 a § som innebär att ett område inte längre ska vara omfattat av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009. I fråga om 5 kap. 7 a § andra stycket ska dock bestämmelserna i 7 kap. 18 d § miljöbalken tillämpas tidigast den 1 juli 2011.

2. Äldre föreskrifter gäller för planer som formellt börjat förberedas före den 1 juli 2009.

## 2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Bilaga*

### Fördelning av ansvar för den operativa tillsynen

---

**A. Naturvården, m.m.**  
utom försvarets verksamheter enligt C

Tillsynsområde	Ansvarig myndighet
A17	Strandskyddsområden i fråga om dispenser enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken
A17 a	Frågor om strandskyddsområden som inte omfattas av A 17

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

## 2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

*dels att 12 § ska upphöra att gälla,*

*dels att 11, 29 och 40 §§ ska ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

Länsstyrelsen får meddela *förordnanden och* föreskrifter enligt 7 kap. 14 § *första stycket, 15 § och 17 §* andra stycket miljöbalken.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 17 § miljöbalken.

### 29 §

Följande beslut *skall* sändas till länsstyrelsen.

Följande beslut *ska* sändas till länsstyrelsen.

1. Beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål.

2. Beslut om ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken som rör biotopskyddsområde enligt 6 § denna förordning, om inte kännedom om beslutet uppenbart saknar betydelse för länsstyrelsen.

3. Beslut *enligt 7 kap. 18 § miljöbalken att meddela* dispens från förbud inom strandskyddsområde.

3. Beslut *att ge* dispens från förbud inom strandskyddsområde *enligt 7 kap. 18 b § miljöbalken.*

4. Sådana beslut enligt 27 § andra stycket denna förordning

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

som inte följer av 1.

40 §

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får även överklaga beslut enligt 12 kap. 11 § miljöbalken.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får även överklaga beslut enligt 12 kap. 11 § miljöbalken.

*Naturvårdsverket får i fråga om strandskydd endast överklaga beslut enligt 7 kap. 18 § och 18 a § miljöbalken.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.
  2. Äldre bestämmelser gäller för ärenden som inletts före den 1 juli 2009.



## 3 Ärendet och dess beredning

### 3.1 Arbetet med en ändrad strandskyddsreglering

Regeringen gav i april 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. Uppdraget redovisades i april 2002 i rapporten Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna (Naturvårdsverkets rapport 5185). Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2002/1591/Na).

I september 2004 tillsattes en arbetsgrupp inom Miljödepartementet med uppgift att utifrån underlag i Naturvårdsverkets rapport och remissinstansernas synpunkter utarbeta förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser. Gruppens arbete resulterade i promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23). Promemorian har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2005/4076/Na).

Miljödepartementet presenterade i december 2005 en promemoria med ett reviderat förslag om ett differentierat strandskydd. Förslaget remitterades till alla remissinstanser som omfattades av den tidigare remissen. Förslaget presenterades även vid ett offentligt möte den 16 december 2005. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2005/4076/Na).

Arbetet med ett förslag till ändrade strandskyddsregler har fortsatt efter regeringsskiftet hösten 2006. Arbetet i en arbetsgrupp inom Miljödepartementet har återupptagits med i huvudsak samma inriktning som tidigare, med fokus på frågan om hur ett differentierat strandskydd bör utformas. Under våren 2007 hölls tre informella möten med företrädare för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt vissa miljöorganisationer. Arbetet har resulterat i denna promemoria.

### 3.2 Promemorians disposition

I promemorian redovisas ett samlat förslag till ändrade regler om strandskyddet. Det innehåller både förslag som fanns med i promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23) och ett nytt kompletterande förslag om bl.a. hur ett differentierat strandskydd bör utformas. Det reviderade förslaget om ett differentierat strandskydd som presenterades i en promemoria i december 2005 är inte längre aktuellt. Promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23) kallas i fortsättningen 2005 års promemoria och promemorian från december 2005 kallas 2005 års reviderade promemoria.

I avsnitt 4 beskrivs strandskyddets historik, gällande rätt och de huvudsakliga brister som har identifierats i strandskyddsreglerna och tillämpningen av dessa. Utgångspunkterna för förslaget redovisas i avsnitt 5. En övervägande del av förslaget i 2005 års promemoria är fortfarande aktuellt och presenteras i avsnitt 6. Där föreslås också vissa ändringar i de tidigare förslagen. I avsnitt 7 redovisas ett nytt förslag till hur ett differentierat strandskydd bör utformas och ytterligare några ändringar av regler som rör strandskyddet. Därefter följer i avsnitt 8 förslag i fråga om ändringarnas ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Konsekvenserna av det samlade förslaget behandlas i avsnitt 9. Slutligen redovisas kommentarer till lagförslagen i avsnitt 10.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Historik

Redan på 1940-talet infördes i dåvarande byggnadslag (1947:385) de första bestämmelserna som gav länsstyrelsen möjlighet att förbjuda bebyggelse inom område utanför stads- och byggnadsplan om området behövde skyddas bl.a. på grund av naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden. Bakgrunden till detta var bl.a. en insikt att tillgängligheten till stränderna på sina håll höll på att försvinna på grund av den allt mer omfattande strandnära byggnationen, särskilt i tätorternas närhet. År 1950 tillkom en provisorisk strandlag (1950:639), som följdes av 1952 års strandlag (1952:382). Denna ersattes 1965 av naturvårdslagen (1964:822). Fram till 1975 innebar strandskyddet att länsstyrelsen utsåg områden där strandskydd skulle gälla i syfte att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Inom sådana områden gällde tillståndsplikt för vissa åtgärder.

Strandlagen och dess efterföljare visade sig vara otillräckliga för att hejda den omfattande expansionen av framför allt fritidshusbebyggelsen under 1960-talet och början av 1970-talet. Detta byggande bidrog starkt till att strandskyddet skärptes 1975 på så sätt att det därefter gällde ett generellt förbud mot att bebygga stränderna vid såväl kusten som i inlandet. I stället för det tidigare tillståndet till byggande inom strandskyddade områden infördes en möjlighet till dispens från det generella nybyggnads-



förbudet. Utformningen av strandskyddet i form av en generell skyddslagstiftning med nybyggnadsförbud innebär att avvägningen av vilka intressen som ska prioriteras redan är gjord. Enligt då gällande bestämmelser skulle tryggandet av förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv längs stränderna ha företräde framför andra intressen.

I regeringens proposition Strandskydd (prop. 1993/94:229) föreslogs dels en ändring i naturvårdslagen som innebar att strandskyddets syfte utvidgades till att gälla även skyddet för djur- och växtlivet, dels att strandskyddet skulle tillämpas på ett mera differentierat sätt i glesbygder med riklig tillgång till sjöar och vattendrag. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1994. Förslaget om en differentierad tillämpning innehöll inget författningsförslag, utan utmynnade i ett regleringsbrev till Naturvårdsverket att utarbeta vägledning för den differentierade tillämpningen. Uppdraget återkallades emellertid av den regering som tillträdde efter valet 1994. I miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 89) uttalas att övervägandena om ett differentierat strandskydd inte ska tjäna till ledning vid prövning av dispenser. Naturvårdslagen upphävdes när miljöbalken trädde ikraft den 1 januari 1999. Miljöbalkens strandskyddsregler motsvarar i allt väsentligt naturvårdslagens regler.

## 4.2 Gällande rätt

Reglerna om strandskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd som gäller på samma sätt i hela landet. Syftet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. För att syftena ska upprätthållas är det enligt huvudregeln förbjudet att inom strandskyddsområden vidta vissa åtgärder, bl.a. att uppföra nya byggnader. Den prioritet som bestämmelserna ger åt de båda skyddssyftena innebär att andra, nytillkommande intressen i regel får ge vika.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid sjöar, vattendrag, kuster och öar i hela landet. Länsstyrelsen har bemyndigats att utvidga strandskyddet till högst 300 meter från båda sidor om strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. I stort sett alla länsstyrelser har meddelat föreskrifter om utvidgat strandskydd i någon omfattning.

Länsstyrelsen får ge dispens från, dvs. i enskilda fall medge undantag från, förbuden att vidta åtgärder inom strandskyddat område, om det finns särskilda skäl. Denna befogenhet får överlåtas från länsstyrelsen till en kommun, utom i fråga om allmän väg och försvarsanläggningar. Även tillsynen får delegeras.

Vissa åtgärder omfattas inte av de generella förbuden och behöver därför inte dispens. Det gäller framför allt ekonomibyggnader och andra anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs att anläggningen eller åtgärden behövs inom näringen, att den inte tillgodoser bostadsändamål och, enligt förarbeten och praxis, att den måste ligga inom strandskyddat område.

Förarbetsuttalanden och praxis har inneburit en snäv tolkning av vad som kan utgöra särskilda skäl för dispens. De exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl enligt miljöbalkspropositionen är i huvudsak situationer då strandskyddsintresset inte alls eller endast obetydligt skadas, t.ex. då åtgärden utförs på redan ianspråktagen mark (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 88–91).

Naturvårdsverket har rätt att överklaga dispensbeslut för att tillvarata de allmänna intressen som strandskyddet avser att bevara. Även de miljöorganisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga dispensbeslut.

Länsstyrelsen får upphäva strandskyddet i ett område som avses tas i anspråk för bebyggelse eller andra åtgärder med stöd av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. För att strandskyddet ska få upphävas i ett område krävs det särskilda skäl, motsvarande det som gäller i dispensärenden. Länsstyrelsen får också upphäva strandskyddet om ett strandskyddsområde

uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Reglerna om upphävande av strandskydd gäller även i områden med utvidgat strandskydd.

### 4.3 Behov och brister

#### *Varför behöver stränderna skyddas?*

Sveriges stränder är en värdefull naturtillgång med omfattande biologisk mångfald och en källa till naturupplevelser. Strandskydd och allemansrätt gör vårt land unikt i ett internationellt perspektiv.

I propositionen Svenska miljömål (prop. 2000/01:130 s. 117) anförde regeringen att skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. De orörda stränderna är även lokalt och regionalt av stor betydelse, både i dag och i framtiden. Det är därför av största vikt att strandskyddet utformas på ett sätt som tillvaratar behoven i dag samtidigt som det tillgodoser en förvaltning av strandområdena på ett långsiktigt hållbart sätt i syfte att bevara dem för kommande generationer.

Stranden ger många möjligheter till rekreation och friluftsliv. Just mötet mellan land och vatten är en miljö som vi människor av olika skäl skattar mycket högt. Den öppna landskapsbilden, natur- och kulturmiljön samt möjligheten till olika aktiviteter bidrar till strändernas starka attraktion. Att värna strandområden för allmänhetens tillträde till bad – såväl allmänna bad som möjligheten till bad i enskildhet – är ett viktigt skäl till att upprätthålla ett starkt strandskydd, inte minst för barn och ungdomar.

Stränder inom rimligt avstånd från bostaden är utan tvekan en stor tillgång för alla närboende. Stränder i anslutning till bebyggda områden, och då i synnerhet bostadsnära stränder, bör ses som en del av boendemiljön och en kvalitet i denna. Allemans-

rättsligt tillgängliga stränder är en viktig del av en attraktiv miljö för dagens boende, men också för det framtida byggandet och boendet. Det bör i de allra flesta fall vara möjligt att förena en god bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning med bevarande av den tillgång för boendemiljön som stränderna utgör. Med ett sådant synsätt råder det ingen motsättning mellan att skapa ett attraktivt boende för många och att upprätthålla en attraktiv boendemiljö med tillgång till stränder. Snarare är dessa företeelser ömsesidigt stärkande. Grunden är – liksom i många liknande sammanhang – en bra planering som utgår från hållbar utveckling enligt portalparagraferna i miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10), i fortsättningen kallad PBL. Ett fenomen som illustrerar ovanstående är att många arbetsgivare – inte minst kommunala – inte sällan i platsannonser framhäver kommunens natur och kultur, bl.a. de fria stränderna, som ett stort värde när det gäller att söka arbete i just den kommunen. Ett bostadsbyggande helt nära stränderna kan försämra tillgången till denna gemensamma resurs, till förmån för de förhållandevis få som gynnas av byggandet.

Övergången mellan land och vatten, dvs. stranden, ger utrymme för en rad olika livsmiljöer och funktioner. Havsstrandängar har till exempel stor betydelse som häcknings- och rastplats för många fågelarter, med en vegetation av salttåliga arter som saknas i inlandet. Grunda bottnar har en hög biologisk produktion och fungerar bl.a. som yngelkammare för fisk. Den strandnära zonen är för många arter värdefull som skydd och för övervintring. Strandskyddet innebär också att korridorer och kantzoner i landskapet kan bevaras, vilket underlättar spridning av djur och växter. Den artrika miljö som finns i strandområdena är således oerhört värdefull ur ett biologiskt perspektiv, vilket bl.a. bekräftas av det faktum att omkring 1 050 av landets för närvarande 3 653 rödlistade arter är knutna till strand- eller vattenmiljöer (Artdatabanken, rödlistan 11 maj 2005).

Vissa naturtyper har särskilt höga värden för strandskyddets syften på grund av att de är ovanliga eller har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Exempel på sådana områden är öar,

uddar och näs som till huvuddelen är obebyggda, naturliga, oreglerade hela vattendrag och stränder, klarvattensjöar med kransalger, sandstränder, ravinskogor, sumpskogor och grunda bottnar med tångbälten.

Vissa naturtyper saknar vanligtvis särskilda naturvärden, t.ex. hyggen, granplanteringar, åkermark och skogar med triviala arter utan lång kontinuitet. Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga måste man dock ta hänsyn till områdets framtida potential för att kunna göra en mer rättvisande bedömning av förutsättningarna för djur- och växtlivet. Denna typ av områden kan ibland ha värden för allmänhetens friluftsliv. Exempel på det är att ett hygge kan vara uppskattat av bärplockare eller att förekomsten av odlad mark kan skapa öppna landskap och vyer som i kombination med vatten ger värdefulla naturupplevelser.

Ofta sammanfaller de båda skyddssyftena på så vis att områden som utnyttjas för friluftslivet också innehåller biologiska värden. Ibland överväger det ena syftet, t.ex. kan en sumpig strand vara svårtillgänglig och därför mindre intressant för friluftslivet, men samtidigt hysa ansevärd biologiska värden. Oavsett om stranden har ett värde enligt båda eller endast ett av syftena omfattas den av strandskyddet. Det förhållande att endast ett av strandskyddets intressen primärt berörs av en viss åtgärd innebär inte att skyddet på denna plats är svagare än vad som hade varit fallet om åtgärden påverkat båda syftena.

### *Strandskyddet och miljömålen*

Strandskyddets betydelse för såväl friluftslivet som den biologiska mångfalden bidrar till uppfyllelse av flera av de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen. I första hand är det målen om en *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* som har starka kopplingar till strandskyddet. Innebörden är bl.a. att en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur ska utvecklas och att människor ska ha tillgång till natur- och grönområden i närheten av bebyggelsen. Båda målen slår fast att den biologiska mångfalden ska bevaras och utvecklas. Men

även t.ex. *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust- och skärgård* berörs av de nära kopplingarna till strandskyddet. Innebörden av dessa miljö kvalitetsmål är bl.a. att sjöars, stränders och kust- och skärgårdslandskapets stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad och friluftsliv ska värnas. Den biologiska mångfalden ska bibehållas och en gynnsam bevarandestatus upprätthållas för hotade livsmiljöer och arter så att de ska fortleva i livskraftiga populationer. Strandskyddet är en viktig förutsättning för arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsmålen på både kort och lång sikt.

### *Brister i lagstiftningen*

De problem som kan identifieras med gällande strandskyddsregler kan delas in i tre kategorier:

- Brister i tillämpningen såväl vid prövning som tillsyn.
- Generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning.
- Bristande legitimitet, bl.a. på grund av att samma regler gäller i hela landet oavsett hur mycket eller lite av de strandskyddade områdena som är ianspråktagna.

Kategorierna är inte tydligt avgränsade, utan går in i varandra.

Bristerna i tillämpningen bedöms leda till att strandskyddet successivt urholkas, åtminstone i delar av landet. Bristerna medför att allt fler stränder tas i anspråk, särskilt i kustområden som är attraktiva för långt fler än dem som bosätter sig där. Det gäller inte enbart i närheten av storstäderna, utan längs i stort sett hela kusten. Bristerna består av bl.a. dispensbeslut som inte följer gällande bestämmelser, få överklaganden och en sporadisk tillsyn. Vid sidan av inverkan på strandskyddets syften får ett fortsatt byggande längs stränder som är översvämningskänsliga även ekonomiska och andra konsekvenser.

Till den andra kategorin hör bl.a. bristen på tydliga riktlinjer om vad som ska gälla i samband med upphävande av strandskydd vid planläggning. Dit hör även problemet med att kunna genomföra en juridiskt hållbar översyn av det utvidgade strandskyddet utan att detta skapar negativa återverkningar för strandskyddet som helhet, liksom den ibland onödiga prövningen av kompletbyggnader m.m. i direkt anslutning till ett bostadshus.

Den bristande legitimiteten bedöms framför allt bottna i att bestämmelsernas brist på flexibilitet medför att en fråga om dispens i princip bedöms lika strängt i kommuner med stor tillgång till oexploaterade stränder och ett lågt bebyggelsestryck som i kommuner med en hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsestryck. Ett generellt strandskydd är inte anpassat till geografiska förutsättningar, varierande tillgång till stränder och bebyggelsestryck i olika delar av landet. Strandskyddet upplevs som stelt, vilket inte gynnar acceptansen för bestämmelserna. Det har från flera håll, inte minst kommuner, framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utvecklingen i områden som har god tillgång till obebyggda stränder och ett lågt bebyggelsestryck.

## 5 Utgångspunkter för förslaget

### 5.1 Ett strandskydd med ökat lokalt och regionalt inflytande

#### *Ett mer flexibelt strandskydd*

Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd och bestämmelserna gäller lika över hela landet. Våra stränder uppvisar dock stora regionala variationer i fråga om både exploateringsgrad och exploateringsstryck, och flera av Sveriges kommuner brottas med problem med avfolkning. I dessa kommuner är bebyggelsestrycket lågt och tillgången till orörda stränder ofta god. Bristen på lokalt inflytande och regionala hänsyn vid beslut om byggnation inom strandskyddsområde medför att bestämmelserna i dag på många håll i landet upplevs som oflexibla.

Det finns ett behov av att utveckla ett mer ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Strandskyddet bör därför göras mer flexibelt genom ökade möjligheter att beakta de lokala förhållandena och förutsättningarna, men också tydligare för att kunna begränsa en ytterligare byggnation i de områden där stränderna är mest exploaterade.



*Tidigare förslag om ett differentierat strandskydd*

I 2005 års promemoria föreslogs regler om en geografisk differentiering av strandskyddet i syfte att underlätta lokal och regional utveckling i kommuner med god tillgång på inlandsstränder. Enligt förslaget skulle regeringen få meddela föreskrifter om vilka kommuner som skulle anses ha god tillgång till inlandsstränder och därigenom kunna komma i fråga för vissa undantag från strandskyddsbestämmelserna.

Remissinstanserna var inte negativa till reglernas syfte, att främja lokal och regional utveckling, men många var kritiska till hur en differentiering skulle genomföras. Kritiken kan sammanfattas med att en differentiering som innebär att en kommun antingen helt och hållet omfattas eller utesluts är ett för trubbigt instrument som saknar flexibilitet. Det anfördes att ett utpekande av kommuner genom en författning inte medger en lokal eller regional förankringsprocess och att det med den föreslagna modellen blir svårt att ta hänsyn till befintliga skyddsvärden. En stor del av remissinstanserna, främst kommuner, uttryckte att strandskyddet bör hanteras som, eller utgöra ett riksintresse, och att differentieringen av strandskyddet bör genomföras med stöd av den kommunala översiktsplanen. Vissa remissinstanser har tydligt förordat att strandskyddet bör föras över till PBL.

I 2005 års reviderade promemoria föreslogs att länsstyrelsen efter ansökan från en kommun skulle få besluta om mindre områden i glest bebyggda delar av kommunen i syfte att differentiera strandskyddet. Inom dessa områden föreslogs vissa undantag få medges från strandskyddsbestämmelserna i syfte att gynna glesbygdsutveckling.

En övervägande del av remissinstanserna har ansett att det reviderade förslaget är en förbättring jämfört med det ursprungliga förslaget och tillstyrkt förslaget i huvudsak. Flera remissinstanser har ansett att begreppet glesbygdsutveckling bör ersättas med begreppet landsbygdsutveckling. Flera remissinstanser, främst kommuner, har vidhållit sin kritik mot att länsstyrelserna ska

ansvara för differentieringen av strandskyddet och framhållit att kommunerna bör anförtros det ansvaret.

*Ett strandskydd som är lokalt och regionalt förankrat*

Förslaget i denna promemoria har samma grundläggande inriktning som i 2005 års promemorior. Strandskyddet bör stärkas i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det finns ett fortsatt högt exploateringsstryck, samtidigt som vissa lättnader kan införas i andra delar där tillgången till orörda stränder är god och exploateringsstrycket lågt.

Ett viktigt syfte med det nya förslaget är att utveckla ett strandskydd som medger en tillräcklig lokal och regional förankring. Så var inte fallet med de tidigare förslagen och den nya regleringen behöver därför utformas på ett delvis annat sätt. Det nya förslaget avser huvudsakligen i vilka former som ett differentierat strandskydd ska kunna genomföras. Den principiella synen på karaktären av områden som bör komma i fråga för lättnader i strandskyddet har däremot inte ändrats.

Ett utpekande av områden där lättnader i strandskyddet ska gälla förutsätter en bred inventering av vilka områden i en kommun som kan vara lämpliga för detta. Hänsyn behöver tas till enskilda och allmänna intressen av skilda slag. En differentiering av strandskyddet kräver att en avvägning görs mellan strandskyddsintresset och intresset av att använda en mindre del av stränderna för att stimulera utvecklingen i områden som är förhållandevis glest befolkade. Kommunerna bör ha goda förutsättningar att göra sådana avvägningar. Differentieringen kan på ett naturligt sätt kopplas till kommunernas planering av användningen av mark- och vattenområden och utvecklingen av den byggda miljön. Inriktningen bör därför vara att ge kommunerna ett övergripande ansvar för differentieringen.

*Upphävande av strandskydd vid kommunal planering*

En kommun beslutar om planläggningen av marken i kommunen med stöd av PBL. Skulle en fråga om upphävande av strandskydd uppkomma vid planläggningen får kommunen vända sig till länsstyrelsen, som enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken beslutar om upphävande av strandskydd i samband med detaljplanläggning, om det finns särskilda skäl.

I flera sammanhang har uttalats vikten av att strandskyddsfrågor kommer in och behandlas i ett tidigt skede i den kommunala planeringen. Om prövningen av en fråga om upphävande av strandskydd kommer in i ett sent planeringsskede, riskerar den att reduceras till en formsak.

En kommun som vill bygga i ett strandområde underskattar i vissa fall behovet av att beakta strandskyddet som en viktig och ofta avgörande faktor vid planläggningen. Kommunen bör i ett tidigt skede överväga skälen för ett upphävande av strandskyddet. Annars finns det en risk att strandskyddets syften inte tillgodoses i detaljplanen.

I förarbetena till miljöbalken anförs att det är lämpligt att antagandet av detaljplanen anstår till dess att beslut har fattats i strandskyddsfrågan (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 84). Så sker emellertid ofta inte utan kommunen antar planen innan länsstyrelsen prövar strandskyddsfrågan. Det innebär att det är möjligt att kommunen antar en detaljplan som medger åtgärder som strider mot strandskyddet och att länsstyrelsen därefter beslutar att strandskyddet inte ska upphävas. Därmed kan en situation uppstå där fastigheter genom planen fått byggrätter som strider mot strandskyddet och därför inte kan bebyggas.

Det anförda visar att det finns ett behov av att samordna prövningarna enligt miljöbalken och PBL vid detaljplanering som rör strandskyddsområden. Det bör övervägas att samla beslutsfattandet hos en och samma instans. Kommunerna beslutar redan i dag i stor utsträckning om dispens från strandskyddet, efter delegation från länsstyrelsen. De flesta kommuner har därför erfarenhet av att tillämpa reglerna om strandskydd och god

kännedom om de lokala förhållanden som rör strandskyddet. Inriktningen bör vara att, med undantag för bl.a. försvarsanläggningar, ge kommunerna ansvaret för att pröva frågor om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering.

## 5.2 Stärkt strandskydd där det behövs

Det förslag som läggs fram ska också tillgodose behovet av ett stärkt strandskydd i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det dessutom finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation längs stränderna. Även detta kan ske genom att i större utsträckning utgå från de lokala och regionala förhållandena.

Det behövs flera åtgärder för att få genomslag för ambitionen om ett stärkt strandskydd där det behövs. Flera förslag i 2005 års promemoria är fortfarande aktuella. Ett förslag innebär att man tydliggör förutsättningarna för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet. Med ett ökat kommunalt inflytande över strandskyddet följer ett ökat ansvar att se till att reglerna tillämpas på ett korrekt sätt. Kommunernas kompetens att bedöma hur strandskyddets syften påverkas av olika åtgärder behöver stärkas. Länsstyrelsernas roll behöver också stärkas, vilket kan kopplas till deras uppgift att bevaka statens intressen vid granskningen av förslag till kommunala planer enligt PBL.

När vissa lättnader av strandskyddet genomförs är det viktigt att allmänheten får möjligheter till insyn och deltagande. Det gäller boende och andra som kan beröras av förslag som kan förändra förutsättningarna för friluftslivet, men också miljöorganisationer som kan bidra med sina kunskaper och erfarenheter i frågor som rör naturvårds- och rekreationsintressen.

En differentiering av strandskyddet bör inte utformas så att kommuner vars stränder redan har bebyggt i stor utsträckning är helt undantagna från reglerna om lättnader i strandskyddet. I de mest högexploaterade delarna av landet, framför allt längs kuststräckan från Bohuslän till Roslagen, bör dock utgångspunk-

ten vara att genom större följsamhet mot reglerna begränsa en ytterligare byggnation längs stränderna. I kustkommuner i södra Sverige bör det dock finnas utrymme för en viss differentiering av strandskyddet innanför den mest känsliga kuststräckan.

### 5.3 Samordning av miljöbalken och PBL

På senare år har i flera sammanhang diskuterats möjligheterna att bättre samordna reglerna i miljöbalken och PBL. Diskussionerna har ofta uppstått utifrån erfarenheter av att angelägna samhällsbyggnadsåtgärder fördröjs av att prövningar enligt de båda regelverken kan ta lång tid och att prövningarna inte är tillräckligt samordnade. Ett exempel som brukar nämnas är uppförande av nya vindkraftsanläggningar, där prövningar som delvis avser samma frågor kan behövas enligt båda lagarna.

PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har i ett par betänkanden redovisat sin gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL (Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, SOU 2004:38 och Kortare instanskedja och ökad samordning, SOU 2004:40). Kommittéerna bedömde att strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan lagarna. Enligt kommittéerna är samordningsproblemen komplexa, vilket talar för stegvisa reformer.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande ("Får jag lov? Om planering och byggande", SOU 2005:77) föreslagit att överprövningen av planärenden enligt PBL, med vissa undantag, flyttas från regeringen till de nuvarande miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och – efter ett överklagande – vid de nuvarande miljödomstolarna. PBL-kommittén har även föreslagit att det i PBL införs bestämmelser om att strandskyddsfrågan ska prövas innan kommunen antar en detaljplan eller lämnar bygglov när ett strandskyddsområde berörs.

Riksdagen har ställt sig bakom motsvarande förslag i regeringens proposition Ny instansordning för PBL-ärenden (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr 2006/07:191). En särskild utredare har därefter fått i uppdrag att utreda och föreslå de närmare organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL (dir. 2007:94, Miljöprocessutredningen). Utredningen har redovisat sina förslag vad avser PBL-ärendena i betänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111). Förslaget bereds nu inom Regeringskansliet.

Både miljöbalken och PBL är omfattande och komplexa lagar som rör markanvändningsfrågor i vid bemärkelse. Det finns flera beröringspunkter mellan lagarna. Två exempel är att de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller även på PBL-området och att tillstånd eller dispens enligt miljöbalken enligt huvudregeln inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Men det finns också skillnader i bl.a. de grundläggande synsätten enligt de båda lagarna. De planeringsfrågor som kommunerna ansvarar för enligt PBL innebär att avvägningar ska göras mellan olika allmänna och enskilda intressen. Det kommunala beslutsfattandet enligt PBL är i betydande utsträckning av politisk karaktär. Strandskyddet enligt miljöbalken är ett tydligt exempel på en reglering som utgår från behovet av att skydda miljön genom att sätta gränser för handlingsfriheten. Prövningen av enskilda ärenden sker i stor utsträckning i kommunala och statliga myndigheter utifrån tekniska, miljömässiga och rättsliga bedömningar (avsnitt 7 i Miljöbalkskommitténs betänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, SOU 2004:38, respektive PBL-kommitténs betänkande Kortare instanskedja och ökad samordning, SOU 2004:40).

I denna promemoria lämnas förslag om en differentiering av strandskyddet och om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering. Förslaget bör vara en del av de stegvisa reformer avseende en ökad samordning av miljöbalken och PBL som Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har föror-

dat. Förslaget att föra in delar av strandskyddsfrågorna i den kommunala planeringen bör tillsammans med andra reformer leda till en effektivare prövning och ett snabbare genomförande av angelägna samhällsbyggnadsprojekt.

För att förslaget ska kunna genomföras behöver konsekvenserna av en samordning utredas, särskilt utifrån de skillnader som finns mellan de båda regelverken. En utgångspunkt är att reglerna ska vara tydliga när det gäller vilka frågor som ska prövas inom ramen för PBL och vilka regler som då är tillämpliga. Det gäller både förfarandet och den materiella prövningen. Konsekvenserna av en samordning diskuteras i avsnitt 7.8. I avsnitt 9 redovisas andra konsekvenser av förslaget, bl.a. för staten, kommuner, myndigheter och enskilda.

## 6 Tidigare förslag som fortfarande är aktuella

### 6.1 Strandskyddets syfte

**Tidigare förslag:** I bestämmelsen om strandskyddets syfte anges att bevarandet av stränderna ska ses långsiktigt och att ett av syftena är att trygga förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgången till stränderna.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag ändras endast på så sätt att syftet i fråga om allemansrättslig tillgång preciseras till att avse hela strandområdet.

#### *Skälen för förslaget*

Avsikten med bestämmelsen om strandskyddets syfte har varit att skyddet av stränderna ska ses i ett långsiktigt perspektiv. Det har tidigare betonats att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden (jfr prop. 1993/94:229 s. 10 och prop. 1997/98:45 Del 2, s. 84). Behovet av långsiktighet har dock inte kommit till uttryck i lagtexten.

Sedan de första reglerna om strandskydd infördes 1950 har antalet byggnader inom 100 meter från strandlinjen ungefär fördubblats. Införandet av det generella strandskyddet 1975 har inneburit att antalet årligen uppförda byggnader inom 100-



meterszonen i genomsnitt halverats jämfört med perioden 1950–1975 (i beräkningen inkluderas bostäder, industrilokaler m.m. men inte de areella näringarnas ekonomibyggnader, redskapsbodar m.m.). Ändå har nästan 15 procent av den strandnära bebyggelsen tillkommit under perioden 1975–2000. Bebyggelsestrycket är särskilt högt i skärgårdarna och längs kusten. Kuststränderna utgör ungefär fyra procent av den totala strandlängden, men här finns nästan 20 procent av den strandnära bebyggelsen. Ytterst få kuststränder i kommunerna har en bebyggelsepåverkan som är mindre än 20 procent, vilket kan jämföras med att stränderna i hela landet inklusive kusten har en genomsnittlig bebyggelsepåverkan på 10 procent (SCB, Statistiska meddelanden MI 50 SM 0301). Sammanfattningsvis kan konstateras att förbudet att bygga längs stränderna visserligen har fått genomslag, men inte i en sådan omfattning som man borde kunna förvänta sig med en förbudslagstiftning. Den alltjämt pågående exploateringen av kusterna innebär att en krympande andel oexploaterad kust ska tillgodose dels behovet av skydd för det djur- och växtliv som är beroende eller gynnas av övergången mellan land och hav, dels behovet av kustnära friluftsliv för en växande befolkning. Situationen vid inlandsstränderna är mer varierande, men exempelvis uppförs enbart vid de fyra stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren) årligen mellan 400 och 600 byggnader för bostadsändamål och olika verksamheter. Det finns därför skäl att förtydliga att strandskyddets syften är långsiktiga.

När det gäller syftet att bevara allmänhetens tillgång till strandområden har utformningen av bestämmelsen i 7 kap. 13 § miljöbalken gett upphov till en viss osäkerhet avseende frågan om skyddet gäller i strandområden som för närvarande inte har ett uttalat intresse för friluftslivet, t.ex. områden som är svårtillgängliga eller som av andra anledningar sällan besöks. För att underlätta förståelsen och tillämpningen av bestämmelserna är därför ett förtydligande av syftet motiverat.

Att skyddet avser just allemansrätten uttrycks inte i klartext i lagen, utan endast i förarbetena. Redan i förarbetsuttalanden från 1950-talet framhölls att avsikten var att bevara den möjlighet att

idka friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten. Det finns därför skäl att förtydliga syftet på denna punkt.

Vissa invändningar kan riktas mot att använda begreppet allemansrätt i bestämmelsen om strandskyddets syfte. Allemansrätten har inte definierats i författningstext utan bygger på sedvane-rätt. Den innebär en rätt för allmänheten att vistas i naturen även om det sker på annans mark. Så snart någon får rätt att uppföra ett bostadshus i exempelvis ett strandområde som har varit allemansrättsligt tillgängligt, upphör allemansrätten att gälla inom hemfridszonen. Allemansrätten har ingen självständig rättslig betydelse i det sammanhanget. Det kan ifrågasättas om allemansrätten bör föras in som ett bärande rättsligt moment i bestämmelsen om strandskyddets syfte. Det skulle kunna hävdas att det innebär en kodifiering av allemansrätten. Det kan också konstateras att allemansrätten används sparsamt i miljöbalken och andra författningar. I miljöbalken används i allmänhet uttrycket allmänhetens friluftsliv i bestämmelser som knyter an till allemansrätten, bl.a. i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

De skäl som anförts för ett förtydligande av bestämmelsen om strandskyddets syfte i denna del väger dock tyngre. Det bör därför anges i lagtexten att syftet är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden.

För att öka tydligheten bör lagtexten utformas så att det framgår att skyddet gäller fullt ut inom hela strandområdet och inte enbart i anslutning till vattenbrynet. Förslaget i 2005 års promemoria bör därför justeras på så sätt att ordet stränder ersätts med ordet strandområden.

## 6.2 Nya förutsättningar för att utvidga strandskyddsområdet

**Tidigare förslag:** Strandskyddsområdet får utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen om det är nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syften.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag ändras endast på så sätt att ordet nödvändigt ersätts med behövs.

### *Skälen för förslaget*

Möjligheten att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen har funnits ända sedan de första strandskyddsreglerna infördes. Fram till 1 juli 1994 syftade strandskyddet, och därmed även det utvidgade skyddet, endast till att tillgodose friluftslivets intressen. Vid denna tidpunkt infördes det ytterligare syftet om att bevara stränderna på grund av deras stora biologiska mångfald.

I 2005 års promemoria föreslogs en ändring av bemyndigandet om utvidgning av strandskyddet. Den tidigare föreslagna lagtexten bör justeras genom att det tydliggörs att det för ett utökat skydd är tillräckligt att ett av strandskyddets båda syften berörs och genom att uttrycket ”om det är nödvändigt för att säkerställa” ändras till ”om det behövs för att säkerställa”. Den senare ändringen föreslås för att undvika att bestämmelsen uppfattas som alltför restriktiv, med följd att ett utökat strandskydd blir en sällsynt förekomst, vilket inte är avsikten.

### 6.3 Upphävande av tidigare förordnanden om utökat strandskydd

**Tidigare förslag:** I en övergångsbestämmelse anges att tidigare beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska upphöra att gälla den 1 juli 2009.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag ändras endast på så sätt att tidpunkten för de tidigare beslutens upphörande bestäms till den 31 december 2014.

#### *Skälen för förslaget*

Kravnivån för att få upphäva strandskyddet är hög. Enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken får ett upphävande medges endast om det är uppenbart att ett strandområde saknar betydelse för strandskyddets syften. Införandet av ett ytterligare syfte med strandskyddet 1994 har medfört att uppenbarhetskravet ska uppfyllas även för strandområdets ekologiska värden. Bestämmelsens utformning gör det svårt för länsstyrelserna att ändra tidigare beslut om utvidgat strandskyddsområde, även om området vid en ny bedömning inte skulle anses ha tillräckligt höga ekologiska värden för att motivera ett införande av utvidgat strandskydd.

Det finns för närvarande stora områden som omfattas av utvidgat strandskydd, utan att skälen för utvidgningen är klargjorda. För många av dessa områden behöver sannolikt skyddet finnas kvar, men motiven kan behöva tydliggöras. För vissa av områdena skulle ett utvidgat strandskydd sannolikt inte komma i fråga vid en ny granskning.

Omfattningen av det utvidgade strandskyddet behöver ses över för att tydliggöra de kvarvarande och eventuella nya områdenas värden. Det är angeläget att säkerställa att en sådan över-

syn genomförs på ett sådant sätt att respekten upprätthålls för skyddets syften vid dispensprövningar m.m.

Endast sådana områden som på lång sikt behövs för att säkerställa strandskyddets syften bör omfattas av utvidgat strandskydd. En förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna göra en översyn av gällande beslut om utvidgat strandskydd utan att tillämpa upphävandebestämmelsen i 7 kap. 15 § miljöbalken är att de beslut som grundar sig på de förutsättningar som hittills gällt för att utvidga strandskyddet upphör att gälla efter en övergångsperiod.

Det behövs därför en övergångsbestämmelse som begränsar giltighetstiden för gällande beslut om utvidgat strandskydd. Den tid som föreslagits för översynen i 2005 års promemoria bör dock förlängas. Tidpunkten för när äldre beslut upphör att gälla bör dock flyttas fram till fem år från bestämmelsens ikraftträdande. Anledningen är att det behövs ett uppdrag till länsstyrelserna om att de ska se över gällande beslut om utvidgat strandskydd, för att säkerställa att inte allt utvidgat strandskydd upphör att gälla utan att ersättas av beslut fattade med stöd av den nya bestämmelsen.

För att skapa en enhetlig utformning av beslut om utvidgade strandskyddsområden bedöms det även finnas behov av en nationell vägledning som stöd för länsstyrelsernas översyn. Det får senare övervägas att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta en sådan vägledning.

## 6.4 Bestämmelse om passage för allmänheten

**Tidigare förslag:** Ett beslut om upphävande av strandskydd ska förenas med villkor om att det närmast strandlinjen ska finnas ett område för fri passage för allmänheten, om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag kvarstår med det tillägget att en bestämmelse om fri passage för allmänheten ska gälla även vid beslut om dispens från strandskyddet. Med anledning av andra förslag i promemorian kommer bestämmelsen att gälla också vid upphävande av strandskydd genom bestämmelser i en detaljplan enligt 5 kap. PBL.

### *Skälen för förslaget*

Även om stor restriktivitet bör gälla för att ta i anspråk mark inom strandskyddat område kommer situationer att uppstå när strandskyddet behöver upphävas, bl.a. för att bygga bostäder. Byggande helt nära stranden kan innebära att tillgängligheten för allmänheten helt försvinner. I de flesta fall bör det vara möjligt att undvika att ta området närmast vattnet i anspråk. Det gäller i synnerhet inom obebyggda strandområden. För att betona vikten av passagemöjligheter inom områden där strandskyddet upphävs bör det införas en bestämmelse som garanterar att frågan beaktas. Strandskyddet ska kunna upphävas endast för det område som får tas i anspråk för exploatering enligt detaljplanen, samtidigt som ett område som tillåter fri passage för allmänheten ska kunna lämnas där strandskyddet fortfarande gäller, om det är möjligt med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion. Syftet med bestämmelsen bör vara dels att göra det möjligt för allmänheten att passera, dels att knyta passagens

funktion till strandskyddets andra syfte, dvs. att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

Bestämmelsen är inte avsedd att legitimera ett mildare synsätt i fråga om möjligheten att bygga nära vattnet. Vid planering för ny bostadsbebyggelse gör sig kravet på att undvika en exploatering närmast stranden i första hand gällande i områden som tidigare har varit planlagda och exploaterade. Under sådana förutsättningar har det förekommit att bostäder tillåtits ligga så nära stranden att allmänhetens tillträde till stranden eller en passage-möjlighet har omöjliggjorts.

Kravet bör inte gälla undantagslöst. I vissa fall kan den åtgärd som ska genomföras med stöd av planen ha en sådan karaktär att området närmast stranden måste tas i anspråk. Det kan också finnas fall då det av t.ex. säkerhetsskäl inte är lämpligt att allmänheten vistas i området.

Det finns principiellt inget skäl att behandla frågan om fri passage för allmänheten på ett annat sätt i dispensärenden än i upphävandeärenden. Dispenser från strandskyddet som avser området närmast strandlinjen leder till en gradvis privatisering av det området, vilket på sikt försämrar allmänhetens tillgång till den vanligtvis mest attraktiva delen av strandområdet. För att säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet bör därför en dispens inte avse ett område mellan strandlinjen och den planerade åtgärden, om det är möjligt med hänsyn till åtgärdens funktion.

I avsnitt 7.4 föreslås att en kommun under vissa förutsättningar ska kunna upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. Även i dessa fall bör gälla en regel om att det närmast strandlinjen ska finnas ett område för fri passage för allmänheten, om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion.

## 6.5 Strandskyddets återinträde när en plan upphävs

**Tidigare förslag:** När ett område som omfattas av beslut om upphävande av strandskydd upphör att ingå i en detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser, inträder åter strandskydd för området.

**Nu aktuellt förslag:** Strandskydd som har upphävts för ett område som omfattas eller avses att omfattas av en detaljplan gäller åter om området upphör att omfattas av planen eller om planen ändras eller ersätts med en ny plan och den ändrade eller nya planen saknar en bestämmelse om att strandskyddet är upphävt.

### *Skälen för förslaget*

Nuvarande bestämmelse om strandskyddets återinträde när en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att gälla finns i dag i den bestämmelse som reglerar upphävande av strandskydd. De nu föreslagna ändringarna innebär att den bestämmelsen fortsättningsvis endast tar fasta på de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att strandskyddet ska kunna upphävas. Frågan om strandskyddets permanenta återinträde bör därför regleras skild från frågan om hur strandskydd får upphävas.

Av 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken framgår att strandskydd inträder åter om ett område där strandskyddet tidigare har upphävts upphör att ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. Däremot återinträder inte strandskyddet inom sådana områden där skyddet har upphävts inom en befintlig plan när denna omedelbart ersätts av en ny (jfr prop. 1997/98:45, Del 2 s. 84). Det finns skäl att ifrågasätta denna ordning, då den kan göra det möjligt att ta ett område i anspråk för ett helt annat ändamål än som avsågs då strandskyddet upphävdes.

Ett upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning ska föregås av en noggrann prövning av syftet med



strandskyddet och skälen för ett upphävande. Om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras, kan de skäl som motiverade ett upphävande helt eller delvis sakna relevans. Exempelvis kan den tidigare detaljplanen ha varit avsedd för en campingplats, medan den nya planen syftar till att tillgodose ett bostadsändamål. I övervägandena om att upphäva strandskyddet kan campingens uppgift att erbjuda allmänheten en vistelsemöjlighet och den måttliga graden av ianspråktagande ha spelat en viktig roll. Ett ianspråktagande för bostadsändamål innebär både en privatisering och ett mer intensivt utnyttjande av området, vilket kan innebära att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet.

Det finns även situationer då användningen av ett område formellt sett inte skiljer sig påtagligt mellan en äldre och en ny plan, men där den gamla planen inte har genomförts och marken därför inte har tagits i anspråk. I vissa fall kan den äldre planen ha antagits före 1994 då strandskyddets syften utvidgades, varför upphävandet av strandskyddet aldrig har prövats i förhållande till det biologiska syftet.

Det är därför lämpligt att strandskyddet åter aktualiseras när en detaljplan ersätts med en ny detaljplan. En bestämmelse bör införas om att strandskyddet åter ska gälla när en detaljplan ersätts. På så sätt kommer frågan om strandskyddets vara eller inte vara att aktualiseras på samma sätt som när en ny detaljplan antas för ett tidigare inte planlagt område. Den nya bestämmelsen bör gälla enbart om den ändrade eller nya planen saknar en bestämmelse om att strandskyddet är upphävt.

Strandskyddet kommer att gälla åter utan något särskilt beslut, på samma sätt som om området upphör att ingå i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Anser kommunen att strandskyddet bör vara upphävt även i fortsättningen får det förfarande som redovisas i avsnitt 7.4 tillämpas.

## 6.6 Ändrad byggnad och andra åtgärder inom strandskyddsområde

**Tidigare förslag:** En byggnad eller en byggnads användning får inte ändras så att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller så att livsvillkoren för djur- eller växtarter väsentligen förändras. Förbudet i 7 kap. 16 § 4 och 5 gäller för sådana anläggningar, anordningar eller åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag har endast ändrats redaktionellt.

### *Skälen för förslaget*

Avsikten med bestämmelsen i 7 kap. 16 § 2 miljöbalken är i första hand att förhindra en privatisering av mark genom att ekonomibyggnader m.m. utnyttjas för bostadsändamål. Tillämpningen av bestämmelsen har medfört att det är svårt att förhindra en privatisering om en byggnad, vid sidan av det egentliga användningssättet, har utnyttjats som enkel övernattningsmöjlighet. En sådan praxis innebär att frågan om ändringens effekt på privatiseringen av mark kommer i skymundan, trots att detta är den fråga som bestämmelsen huvudsakligen syftar till att reglera.

En annan fråga som hittills inte har beaktats är att en ändring av en byggnads användning kan ha effekter på strandskyddets biologiska syfte. Nuvarande bestämmelse inkluderar inte heller utvändiga ändringar som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde. Vidare innebär bestämmelsen ett förbud även mot ändringar som möjliggör sådana användningssätt som inte förändrar den allemansrättsliga tillgängligheten.

Mot denna bakgrund bör förbudet i bestämmelsen uttryckligen kopplas till effekterna av en ändring. En ändring som medför att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett allemansrättsligt tillgängligt område ska vara förbjuden, i likhet

med vad som gäller för anläggningar eller anordningar enligt 7 kap. 16 § 4.

En situation som kan uppkomma är att exempelvis ett fritids- hus som har varit obebott i tio år, men som fortfarande är bebo- eligt, börjar användas för permanentboende. I ett sådant fall bör regleringen innebära att användningen av huset inte anses änd- rad, dvs. det bör inte krävs någon dispens. Det synsättet stäm- mer överens med vad som gäller enligt den nuvarande bestäm- melsen, dvs. att huset börjar användas för permanentboende innebär inte att det ändamål som huset tillgodoser anses ändrat.

Bestämmelsen bör också gälla i förhållande till strandskyddets syfte om att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Av- sikten är att tydligare reglera sådana förändringar av byggnader och deras användningssätt som har en påverkan på strandskyd- dets båda syften.

Förslaget innebär en skärpning i flera avseenden och en lätt- nad i ett avseende. Skärpningarna består i att fler fysiska föränd- ringar av byggnaden än tidigare kan vara dispenspliktiga, att användningssättet i sig kräver dispens om det innebär en ökad privatisering och att förbudet mot ändringar gäller även i förhållande till det biologiska syftet. Den sistnämnda delen av bestämmelsen utformas på samma sätt som fjärde och femte punkten i paragrafen, vilket kommenteras närmare nedan.

Lättnaden innebär att bestämmelsen inte längre omfattar så- dana ändringar av byggnader som inte har någon inverkan på strandskyddets syften t.ex. när byggnader tas i anspråk för ett nytt användningssätt utan att en utvidgad hemfridszon skapas. Det torde i större omfattning än tidigare kunna gälla för bygg- nader inom tomtplats, men även för fristående byggnader i vissa situationer.

Enligt 7 kap. 16 § 4 och 5 är det förbjudet att inom strand- skyddsområde utföra anläggningar, anordningar eller åtgärder bl.a. om de väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Det har vid tillämpningen visat sig vara svårt att skilja den grad av försämring som gör att förbuden i fjärde och femte punkten är tillämpliga från den grad av påverkan som innebär att

en dispens enligt 7 kap. 18 § inte kan godtas. Det betyder att om en åtgärd inte innebär en väsentlig förändring av livsmiljön för djur- eller växtlivet så bedöms den inte dispenspliktig, eftersom den inte innebär en oacceptabel påverkan på strandskyddets syften. Motsatt gäller att om åtgärden bedöms vara dispenspliktig genom att den innebär en väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- eller växtarter, så kan den inte godtas vid en dispensprövning på grund av att den medför en oacceptabel påverkan på strandskyddets syften. Eftersom prövningen enligt dispensbestämmelsen i så väsentlig grad överlappar bedömningen av dispensplikten enligt de nuvarande bestämmelserna i 16 § 4 och 5, riskerar dispensbestämmelsen att förlora sin betydelse. Mot denna bakgrund och med hänvisning till att den enskilde under straffansvar förväntas kunna ta ställning till om en anläggning, anordning eller åtgärd är dispenspliktig bör bestämmelsen förtydligas. De nuvarande reglerna i 16 § 2, 4 och 5 bör förtydligas på så sätt att förbuden gäller åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Med åtgärder avses även anläggningar och anordningar. I sådana fall kommer det att krävas en dispens. Förslaget ökar förutsebarheten i fråga om det straffbara området i bestämmelsen om brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.

Det bör vara prövningsmyndighetens ansvar att avgöra betydelsen av de väsentligen förändrade livsvillkoren för djur- och växtlivet. Sådana bedömningar förutsätter kännedom om flera förhållanden som den enskilde inte kan förväntas ha, t.ex. biotopers vanlighet eller känslighet, arters specifika värden, eventuella restriktioner i området eller risker för prejudicerande effekter. Samma typ av väsentlig förändring enligt förbudsbestämmelsen kan vid en prövning enligt dispensbestämmelsen leda till olika resultat i form av beviljad eller vägrad dispens. Det kan även finnas situationer då enighet råder om att åtgärden är positiv, t.ex. att skapa våtmarker i biotopvårdande syfte. Även sådana åtgärder bör dock vara dispenspliktiga för att säkerställa att utformningen sker på ett godtagbart sätt och att eventuella skadeförebyggande åtgärder vidtas.

## 6.7 Undantag för vissa vägar och järnvägar samt för areella näringar

**Tidigare förslag och bedömning:** Byggande av vägar eller järnvägar enligt fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg omfattas inte av förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken. Förbudets syfte beaktas i samråd mellan länsstyrelsen och Vägverket eller Banverket.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag kvarstår med det tillägget att förutsättningarna för de areella näringarnas undantag från strandskyddet förtydligas så att det framgår att de byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som undantas från förbudet ska vara sådana att de för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde.

### *Skälen för förslaget*

För vägar och järnvägar inom strandskyddsområde som inte tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken krävs en separat strandskyddsdispens. Dispenserna prövas ofta i ett sent skede när planprocessen är långt framskriden, vilket riskerar att innebära att prövningen reduceras till en formsak. En bidragande orsak till den sena prövningen är att en dispens måste tas i anspråk inom två år.

För att strandskyddet ska uppmärksammas så tidigt som möjligt i planprocessen vid framtagande av arbetsplaner för vägar och järnvägsplaner för järnvägar, bör frågan i stället behandlas inom ramen för det samråd mellan länsstyrelsen och Vägverket respektive Banverket som krävs enligt 18 § väglagen (1971:948) respektive 2 kap. 8 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Genom att undanta väg- och järnvägsprojekt som bygger på fastställda planer från nybyggnadsförbudet i nuvarande 7 kap. 16 § miljöbalken uppnås en viss administrativ förenkling i och med att ett prövningsmoment försvinner. För att väg- och

järnvägsprojekten ska undantas från strandskyddsförbuden är det dock viktigt att arbetsplanen respektive järnvägsplanen är förenlig med strandskyddets syften. I samrådet måste således strandskyddet beaktas inför fastställande av planen. Länsstyrelsen kan vid samrådet meddela villkor för sin tillstyrkan. Enligt 18 § väglagen respektive 2 kap. 8 § lagen om byggande av järnväg krävs att det råder enighet vid samrådet för att Vägverket eller Banverket ska kunna fastställa planen. I de fall då länsstyrelsen inte tillstyrker planen på grund av att strandskyddet inte har beaktats i tillräcklig omfattning, kommer frågan att avgöras av regeringen. Mindre projekt som inte genomförs med stöd av en fastställd plan kommer även fortsättningsvis att behöva dispensprövas.

I 2005 års promemoria föreslogs ingen ändring av bestämmelsen om undantag för de areella näringarna i nuvarande 7 kap. 17 § första stycket 1 miljöbalken. Flera remissinstanser anförde att bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att de byggnader, anläggningar m.m. som undantas från strandskyddsförbuden för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde. Att lagstiftaren avsett att paragrafen skulle tolkas på detta sätt framgår av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87). Detta krav bör dock lyftas fram tydligare i lagtexten.

## 6.8 Undantag för komplementbyggnader m.m.

**Tidigare förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i ökad omfattning meddela föreskrifter om undantag från kravet på dispens för vissa byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder inom fastställd tomtplats eller inom 25 meter från huvudbyggnaden, men inte närmare vattnet än 25 meter.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag ändras på så sätt att föreskrifter om undantag får meddelas i fråga om kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden, inte närmare strandlinjen än 25 meter och inom en tomtplats, om en sådan har angetts i ett beslut om dispens.

### *Skälen för förslaget*

Dispenser för komplementbyggnader m.m. inom befintliga tomter utgör den enskilt största dispenskategorin. Samtidigt har sådana dispenser ofta en begränsad inverkan på strandskyddets syften. Det är angeläget att i fråga om dispensplikten för komplementbyggnader m.m. minska den administrativa bördan för myndigheterna, utan att åsidosätta strandskyddets syften. För att begränsa antalet dispensprövningar bör bemyndigandet i 7 kap. 17 § miljöbalken ändras så att länsstyrelsen får en utökad rätt att besluta om undantag från strandskyddsförbuden inom redan ianspråktaga tomter.

Bemyndigandet bör utformas så att föreskrifter om undantag från strandskyddsförbuden får meddelas både om en tomtplats har angetts i ett dispensbeslut och om en sådan tomtplatsavgränsning inte har gjorts. Bemyndigandet bör i fråga om sådana fall då

en tomtplats har angetts i ett dispensbeslut begränsas till att avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats.

Enligt det nuvarande bemyndigandet får undantag från dispensplikten endast avse komplementåtgärder som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. Enligt förslaget i 2005 års promemoria skulle bemyndigandet begränsas så att komplementåtgärder inte får företas närmare strandlinjen än 25 meter, vilket innebär en viss lättnad i jämförelse med vad som nu gäller. Att undantaget inte omfattar området närmast strandlinjen motiveras av det stora värde som det området har för den biologiska mångfalden och risken för okontrollerad påverkan genom bebyggelse. Promemorians förslag i denna del är fortfarande aktuellt.

Det nuvarande bemyndigandet innehåller ingen begränsning i fråga om avståndet mellan komplementbyggnader och huvudbyggnaden. Det innebär att sådana byggnader kan uppföras förhållandevis långt bort från huvudbyggnaden och därmed på sikt utgöra grund för fastighetsbildning. En sådan begränsning bör därför anges i bemyndigandet. För att undvika en omotiverad utökning av det privatiserade området bör dock det tidigare föreslagna avståndet från huvudbyggnaden, 25 meter, begränsas till 15 meter.

Bestämmelsen förenas inte med övergångsbestämmelser om att tidigare beslut om undantag upphör att gälla vid en viss tidpunkt. De nu gällande besluten kan således ersättas med nya beslut för de områden där länsstyrelsen bedömer att det är lämpligt med hänsyn till bl.a. skyddsbehoven.

Länsstyrelsens föreskrifter om undantag från kravet på dispens för vissa åtgärder bör grundas på ett för ändamålet lämpligt underlag. Detta bör vara lokalt förankrat. En kommun bör med kännedom om de lokala förhållandena kunna tillhandahålla underlag för länsstyrelsernas beslut. Kommunernas underlag kan t.ex. utarbetas i samband med den kommunala översiktsplaneprocessen.



## 6.9 Skäl för dispens

**Tidigare förslag:** I lagtexten preciseras vad som menas med att det krävs särskilda skäl för att ge dispens från strandskyddet. Det görs genom en uppräkningslista av bl.a. sådana situationer då särskilda skäl anses föreligga enligt praxis. Ett sådant skäl avser situationer där marken redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften. Ett annat skäl avser sådana fall då området i fråga genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Ytterligare ett skäl avser sådana situationer då åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet. Därutöver tillkommer vissa nya grunder. Dispens ska kunna ges för utvidgning av befintlig verksamhet och för angelägna allmänna intressen, om dessa inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. I en kommun som har god tillgång till inlandsstränder, i enlighet med vad regeringen föreskriver, får dispens ges även för sådan verksamhet som har en påtaglig fördel av ett strandnära läge och som inte förhindrar ett hållbart nyttjande av stranden samt för en- och tvåbostadshus i anslutning till samlad bebyggelse. Det föreslås även finnas en möjlighet att ge dispens om det i övrigt finns särskilda skäl.

**Nu aktuellt förslag:** Utöver den förändring som föranleds av den i avsnitt 7.2 föreslagna ändringen av det differentierade strandskyddet, kvarstår tidigare förslag i huvudsak oförändrat. Det tidigare förslaget ändras dock på så sätt att det tydliggörs att de i bestämmelsen uppräknade skälen inte i sig är sådana att de alltid ska motivera dispens, utan att de är skäl som särskilt ska beaktas vid prövningen om dispens ska ges.

### *Skälen för förslaget*

Strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten är att strandskyddet generellt har företräde, vilket innebär att andra allmänna intressen och enskilda intressen i

normalfallet får vika. Det finns dock en möjlighet till undantag från huvudregeln om det finns särskilda skäl.

Den nuvarande bestämmelsen om att det krävs särskilda skäl för att få ge dispens enligt 7 kap. 18 § miljöbalken har visat sig vara otillräcklig för att få avsedd verkan. Det är inte ovanligt att kommunala dispensbeslut antingen saknar uppgifter om vilka skäl som har motiverat en dispens eller innehåller skäl som inte motsvarar vad som angetts kunna utgöra särskilda skäl.

Med hänsyn till de problem som rör innebörden av uttrycket särskilda skäl bör bestämmelsen ändras så att det i lagtexten preciseras i vilka fall en dispens kan vara motiverad. Det bör framgå att de omständigheter som räknas upp inte i sig medför att dispens bör ges, utan att det är omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen. I det enskilda fallet kan det vara motiverat att avslå en ansökan om dispens även om någon eller några av de nyssnämnda omständigheterna föreligger, t.ex. för att den åtgärd som ska vidtas bedöms få en alltför stor inverkan på strandskyddets syften.

Förslaget utgår från de omständigheter som enligt praxis anses kunna utgöra skäl för att bevilja dispens. Därutöver bör två andra omständigheter – utvidgning av befintlig verksamhet och åtgärder som tillgodoser angelägna allmänna intressen – kunna utgöra skäl för dispens, om åtgärderna inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. Med angelägna allmänna intresse kan avses uppförande av olika typer av infrastrukturanläggningar, men även t.ex. åtgärder för handikappanpassning eller som betingas av naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. Denna utvidgning av dispensgrunderna innebär ett avsteg från hittillsvarande grundprincip att skälen för dispens bör utgöra sådana situationer som normalt sett innebär att de allmänna strandskyddsintressena inte alls eller endast obetydligt skulle skadas. I vissa situationer är det ändå rimligt att ge företräde för de angivna intressena, om det kan visas att intressena är angelägna och att en annan lokalisering framstår som omöjlig eller i vart fall orimlig. Det kan ändå i vissa lägen vara så att området skyddsvärden överväger och att dis-

pens därför inte ska ges trots att de angivna skälen föreligger (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 91).

Ett av de nya dispensskälen avses gälla endast inom sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som regleras i de nya bestämmelserna i 7 kap. 18 d §. Vilka dessa områden kan vara beskrivs närmare i avsnitt 7.2.

För åtgärder och verksamheter krävs enligt förslaget inte att dessa ska lokaliseras i anslutning till befintlig bebyggelse, eftersom projekten i fråga kan vara av en sådan art att ett visst mått av avskildhet är en förutsättning för verksamheten. Det blir då å andra sidan särskilt angeläget att inrättandet av området enligt 7 kap. 18 d § föregås av noggranna bedömningar av vilken typ av verksamhet som kan godtas inom området och i så fall under vilka förutsättningar.

I områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör enstaka nya bostadshus inte få uppföras i orörda strandskyddsområden, utan endast i anslutning till befintlig bebyggelse. I samband med detaljplaneläggning bör det dock vara möjligt att pröva lämpligheten av att lokalisera ny bebyggelse också till andra delar av de områden som pekats ut som områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Det bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet att åberopa andra skäl än de särskilt uppräknade, eftersom det alltid kommer att finnas undantagssituationer som inte går att förutse. Avsikten är dock att andra skäl endast ska användas i just sådana fall, dvs. i sådana situationer som är mer eller mindre unika till sin karaktär och som därmed inte riskerar att skapa en praxis som genom frekvent tillämpning leder till en urholkning av strandskyddet. Grundregeln bör även i dessa fall vara att sådana undantag rör situationer då strandskyddsintressena i normalfallet inte alls eller endast obetydligt skadas.

## 6.10 Skäl för upphävande

**Tidigare förslag:** Bestämmelsen om upphävande av strandskydd inom ett område som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL ändras genom att det anges att ett upphävande i samband med detaljplaneläggning endast får medges om intresset av att ta i anspråk strandskyddsområdet enligt planen väger tyngre än strandskyddsintressena.

I lagtexten preciseras vad som menas med att det krävs särskilda skäl för ett upphävande av strandskydd. Det görs genom en uppräkningslista av bl.a. sådana situationer då särskilda skäl anses föreligga enligt praxis. Därutöver införs nya skäl för åtgärder som har sin grund i angelägna allmänna intressen eller som innebär en utvidgning av befintlig verksamhet, och där åtgärderna inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. I de kommuner som har god tillgång till inlandsstränder, i enlighet med vad regeringen föreskriver, införs även ett nytt skäl för åtgärder som långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling.

**Nu aktuellt förslag:** Förslaget överensstämmer i huvudsak med tidigare förslag. Bestämmelserna ändras dock så att det framgår att de situationer som kan anses utgöra särskilda skäl inte i sig är sådana att de alltid är skäl för ett upphävande av strandskydd. Vissa ändringar görs också i de delar av förslaget som rör ett differentierat strandskydd.

### *Skälen för förslaget*

Enligt ett uttalande i förarbetena till miljöbalken är förutsättningen för att upphäva strandskyddet vid planläggning, dvs. att det föreligger särskilda skäl, i princip densamma som för att ge dispens från strandskyddet (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 84). De vanligaste skälen för dispens är som regel anpassade för enstaka fastigheter, t.ex. att dispensen rör en komplementbyggnad i nära anslutning till en huvudbyggnad, eller att tomten redan har tagits i anspråk. Få av dessa skäl kan tillämpas i plansammanhang.

Det är angeläget att tydliggöra förutsättningarna för upphävanden. Länsstyrelsen har i dag ett stort ansvar att tillämpa reglerna på ett väl avvägt sätt. Mindre välgrundade beslut riskerar att skada strandskyddets syften eller på ett omotiverat sätt försvåra bebyggelseutvecklingen. Sådana beslut leder också till att anse- nliga resurser tas i anspråk i onödan. Ett förtydligande bör kunna ske genom en uppräknig av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl.

En sådan uppräknig bör fortsättningsvis, så långt möjligt, stå i huvudsaklig överensstämmelse med de skäl som kan tillämpas vid en dispensprövning. Grundprincipen för de situationer då skäl för upphävande eller dispens kan anses föreligga bör, liksom hittills, vara sådana fall då det allmänna intresset av strandskydd inte alls eller endast obetydligt skulle skadas (prop. 1997/98:45 Del 1, s. 322). För de hittills tillämpade dispensskälen av denna karaktär finns det möjlighet att modifiera dessa så att de kan tillämpas vid såväl dispensprövningar som vid prövning av upphävanden vid planläggning.

Inledningsvis bör omständigheter som vid tillämpningen av nuvarande bestämmelse kommit att betraktas som särskilda skäl för upphävande av strandskyddet räknas upp i bestämmelsen. Det förhållandet att marken redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften kan inkludera situationer som är av betydelse för upphävanden vid planläggning, t.ex. byggande på gammal industrimark eller inom vissa förtättningsområden. Vidare kan det finnas skäl för upphävande om ett område genom annan mänsklig verksamhet redan är väl avskilt från området närmast strandlinjen eller om planeringen gäller anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet, under förutsättning att behovet av anläggningen har styrkts.

Det finns i dag inget stöd för att upphäva strandskyddet med hänvisning till att syftet med detaljplanen är att genomföra åtgärder som tillgodoser ett angeläget allmänt intresse. I vissa undantagssituationer bör det finnas möjlighet att hänvisa till ett sådant skäl för upphävande. Avsikten är inte att varje allmänt intresse, oberoende av omständigheterna, ska kunna åberopas. Avgörande

för bedömningen bör vara dels tyngden i det allmänna intresse som anförs, dels huruvida det går att finna en annan lokalisering utanför strandskyddat område. Resultatet av en prövning kan således variera beroende på de aktuella förutsättningarna, även om de fysiska åtgärderna är likvärdiga. Med angelägna intressen avses, som anfördes i 2005 års promemoria, t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att ett strandskyddsområde tas i anspråk. Andra exempel på åtgärder som tillgodoser angelägna allmänna intressen kan vara miljö- och naturvårdsinsatser, förbättrad tillgänglighet för funktionshindrade eller vissa infrastrukturprojekt.

Det finns även situationer då det bör vara möjligt att upphäva strandskyddet när en förutsättning för att kunna utvidga en befintlig verksamhet är att expansionen sker inom strandskyddat område. Detta betyder inte att en utvidgning alltid kommer att kunna komma till stånd. I vissa fall kommer en sådan expansion inte att kunna genomföras på grund av det berörda strandområdets skyddsvärden.

Lagtextens nuvarande utformning innebär att tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl vid både dispenser och upphävanden i princip ska vara densamma i hela landet, trots de varierande förutsättningarna i fråga om tillgången till stränder och bebyggelsestryck. Både vid dispenser och upphävanden kommer det dock vara möjligt att enligt det förslag som redovisas i avsnitt 7 särskilt beakta de lokala och regionala förutsättningarna inom vissa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

De uppräknade omständigheterna är, som nämnts, endast sådana som särskilt ska beaktas vid prövningen. Särskilda skäl kan finnas även i andra situationer. De uppräknade skälen är dock så omfattande att andra skäl endast i undantagsfall bör läggas till grund för beslut om upphävande av strandskydd. I sådana fall är det av särskild vikt att beakta om skälet är av ett sådant slag att det genom praxis skulle kunna leda till en urholkning av strandskyddet.

## 6.11 Ändring i lagen om införande av miljöbalken

**Tidigare förslag:** Strandskydd inträder när planer som ursprungligen antagits enligt byggnadslagen (1947:385) ändras, ersätts eller upphävs.

**Nu aktuellt förslag:** Tidigare förslag ändras på så sätt att ändringar av plan inte längre omfattas av förslaget och att strandskydd inte ska inträda i den utsträckning det i en ny detaljplan anges att strandområdet inte omfattas av strandskydd.

### *Skälen för förslaget*

Av 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken framgår att ett återinträde av strandskyddet förutsätter att strandområdet i fråga tidigare har omfattats av bestämmelserna om strandskydd. Bestämmelsen gäller inte sådana fall då det fanns en gällande stadsplan, byggnadsplan eller generalplan när strandskyddsbestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1975, jfr 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och fjärde punkten i övergångsbestämmelserna till lagen (1974:1025) om ändring i naturvårdslagen (1964:882).

Eftersom det inte har funnits någon uttrycklig regel om att strandskydd inträder när sådana planer upphävs eller ersätts av en ny detaljplan, har frågan om strandskyddet endast kommit att prövas i de fall länsstyrelsen genom ett särskilt beslut har förordnat om att införa strandskydd.

Det finns ett antal områden som har planlagts med stöd av äldre lagstiftning och som berör områden där strandskydd därför aldrig har gällt. En del av dessa planer har inte exploaterats fullt ut. Vissa av planerna omfattar grönområden som har undantagits från exploatering. Det höga bebyggelsestrycket i anslutning till vissa större tätorter har medfört att dessa områden har blivit attraktiva för tätortens utveckling och att nya detaljplaner utarbetas i syfte att exploatera områdena. I och med att strandskydd aldrig har gällt kan heller inget strandskydd återinträda när en

sådan plan upphävs. Den detaljplan som kommer i den tidigare planens ställe kan därmed, utan hinder av reglerna om strandskydd, medge en exploatering av strandområdet.

Eftersom det saknas anledning att principiellt särskilja strandskyddets betydelse i områden som omfattas av äldre respektive nyare planer (före respektive efter den 30 juni 1975) bör bestämmelserna ändras på så sätt att strandskydd inträder när stadsplaner, byggnadsplaner och generalplaner upphävs eller ersätts av nya planer, jfr avsnitt 6.4.

En särskild problematik uppkommer i sådana fall då en stadsplan, byggnadsplan eller generalplan har ersatts av en detaljplan efter ikraftträdandet av PBL den 1 juli 1987. I dessa fall har frågan om inträde av strandskydd inte aktualiserats tidigare, samtidigt som miljöbalkens bestämmelser om återinträde av strandskydd inte kommer att vara tillämpliga (jfr nuvarande 7 kap. 15 § andra stycket andra meningen respektive den föreslagna 7 kap. 18 f §). Det behövs därför en specialbestämmelse om att strandskydd som huvudregel ska inträda även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt PBL. Utan en sådan bestämmelse skulle strandskydd aldrig kunna inträda i områden som omfattas av en detaljplan som efter ikraftträdandet av PBL den 1 juli 1987 har ersatt en stadsplan, byggnadsplan eller generalplan.

Lagen (1998:911) om införande av miljöbalken bör ändras i de avseenden som nu har angetts.

I vissa fall har länsstyrelsen beslutat att strandskydd ska gälla inom delar av planområden som ursprungligen har planlagts med stöd av äldre lagstiftning. Ett sådant beslut kan omfatta hela eller delar av de områden inom planen som fortfarande är oexploaterade eller på annat sätt har ett värde för strandskyddets syften. I samband med att strandskydd nu föreslås införas då en plan ersätts eller upphävs gäller att skyddet inträder inom hela den del av planområdet som berörs av det generella strandskyddet, dvs. inom 100 meter från strandlinjen. Därmed upphör länsstyrelsebeslut om införande av strandskydd att gälla.



I bestämmelsen bör anges strandskydd inte ska inträda i den utsträckning det i en ny detaljplan anges att strandområdet inte omfattas av strandskydd (jfr avsnitt 7.4).

## 7 Nytt förslag om ett differentierat strandskydd m.m.

### 7.1 Redovisning i den kommunala översiktsplanen

**Förslag:** Kommunen ska i översiktsplanen, enligt kriterier som anges i en ny paragraf i 7 kap. miljöbalken, redovisa områden för utveckling av landsbygden i strandnära lägen.

Kommunen ska även redovisa hur strandskyddets syften i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt.

#### *Inledning*

I båda promemoriorna från 2005 lämnades förslag om en differentiering av strandskyddet. I den första promemorian föreslogs att regeringen skulle få meddela föreskrifter om vilka kommuner som skulle kunna komma i fråga för lättnader i strandskyddet. I det delvis reviderade förslaget föreslogs att länsstyrelsen skulle få ansvaret för att peka ut de områden som ska omfattas av vissa lättnader. Förslagen byggde på delvis olika urvalsprocesser för utpekandet av områdena.

Flera remissinstanser, däribland många kommuner, har kritiserat förslagen och ansett att kommunen bör ansvara för utpekandet av områdena. Det har bl.a. framhållits att kommunerna har

god lokal kännedom om de områden som kan vara aktuella för lättnader i strandskyddet och att de har goda förutsättningar att göra de övergripande avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen som krävs för utpekandet av områdena. Det har också anförts att den kommunala översiktsplaneringen är en lämplig process för att ange områden där lättnader i strandskyddet bör kunna komma i fråga.

#### *Den kommunala översiktsplanen*

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Den är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av planen ska framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer. Till planen hör en planbeskrivning. I den ska redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser vidta för att fullfölja planen. Vidare ska redogöras för planens konsekvenser. Översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet.

Om genomförandet av översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen göra en miljöbedömning. Inom ramen för miljöbedömningen ska kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms.

När ett förslag till översiktsplan upprättas eller ändras ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget ska ges tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen samt tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om vissa allmänna intressen som bör beaktas. Länsstyrelsen ska vidare verka för att riksintressen tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer följs och att mark- och vattenanvändningsfrågor som berör två eller flera kommuner samordnas på lämpligt sätt.

Kommunen ska ställa ut planförslaget under minst två månader. Detta ska kungöras på kommunens anslagstavla och i ortstidning. Synpunkter får lämnas skriftligen under utställningstiden.

Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska bl.a. framgå hur planförslaget förhåller sig till riksintressen, miljö kvalitetsnormer, den mellankommunala samordningen samt till frågor om säkerhet, hälsa och risken för olyckor, översvämning och erosion. De synpunkter som har lämnats ska sammanställas och kommunen ska redovisa sina förslag med anledning av dessa. Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige. Länsstyrelsens granskningsyttrande ska fogas till planen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del ska det anmärkas i planen.

#### *Redovisning i översiktsplanen av vissa strandskyddsfrågor*

Det finns tydliga fördelar med att låta den kommunala översiktsplaneringen utgöra den process inom vilken områden där vissa lättnader i strandskyddet kan komma att gälla identifieras och avgränsas. Frågan kan då handhas inom ramen för ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och

offentlig prövning. Översiktsplanen utarbetas i en process som garanterar insyn och en demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter. Länsstyrelsen ansvarar för att ta till vara statens intressen vid planeringen. Genom att länsstyrelsen medverkar under planeringsprocessen och avger ett granskningsyttrande kan kommunen få besked om länsstyrelsen som företrädare för staten delar kommunens bedömning.

Det nu aktuella förslaget innebär att kommunerna i översiktsplanen ska redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, där vissa lättnader i strandskyddet kan komma att gälla.

Redovisningen bör göras enligt kriterier som anges i en ny paragraf i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Redovisningen i översiktsplanen är vägledande, vilket innebär att det vid prövningen av ett enskilt fall, exempelvis ett ärende om dispens från strandskyddet, på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller kriterierna för vad som är ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Inom dessa områden ska särskilt angivna grunder för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet gälla. På samma sätt som i dag ska det vid prövningen fortfarande göras en avvägning mellan strandskyddets intressen och den enskildes intresse av att ta marken eller vattenområdet i anspråk.

Exploateringsstrycket längs med stränderna är i allmänhet som störst i och i närheten av tätorter. Förslaget ger en möjlighet att tillgodose behovet av ny bebyggelse i strandnära lägen, särskilt inom de delar av landet som inte redan har en hög exploateringsgrad längs stränderna. Det är emellertid viktigt att det finns stränder även på lång sikt som är tillgängliga för allmänheten. Det gäller inte minst för dem som bor och vistas i tätorter och som har önskemål om och ett stort behov av att kunna ta del av strändernas höga naturvärden. En kommun kommer att behöva göra en bred inventering av kommunens strandområden inför identifieringen och avgränsningen av lämpliga områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det är naturligt att kommunen samtidigt ser över hur allmänhetens tillgång till

strandområden i och i närheten av tätorter kan tryggas på lång sikt. Resultatet av den översynen bör också redovisas i översiktsplanen. Det kan bidra till att strandskyddets syften tydliggörs i samband med att ny bebyggelse i tätbebyggda områden prövas enligt PBL och andra lagar.

Till följd av regeringens proposition Ett första steg för en enklare plan- och bygglag samt riksdagens behandling av denna (prop. 2006/07:122, bet. 2007/08:CU:3, rskr. 2007/08:54) har vissa förtydliganden skett när det gäller möjligheten att ändra innehållet i en översiktsplan. Det anges numera uttryckligen i lagtexten att en översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse. De redovisningskrav m.m. som ställs på en översiktsplan gäller också när en översiktsplan ändras. Vid ändring av översiktsplanen ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas tillsammans med planförslaget under utställningstiden.

De uppgifter som rör strandskyddet och som enligt förslaget ska redovisas i översiktsplanen bör kunna behandlas som tillägg till planen under förutsättning att denna i övrigt är aktuell och att sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas. Det gäller både utpekandet av områden inom vilka vissa lättnader i strandskyddet kommer att gälla och redovisningen av hur allmänhetens tillgång till strandområden i närheten av tätorter m.m. ska tryggas på lång sikt.

En fråga är om de nya bestämmelserna om redovisning av vissa strandskyddsfrågor i översiktsplanen bör göras obligatoriska eller inte. De nuvarande bestämmelserna i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § PBL anger vissa skyldigheter som kommunen har i fråga om den kommunala översiktsplanen. I den senare paragrafen anges att kommunen ska redovisa vissa förhållanden i översiktsplanen. Det finns inget som hindrar att en kommun därutöver redovisar även vissa andra förhållanden i översiktsplanen. Det har emellertid ännu inte införts någon bestämmelse i PBL om att kommunen har en möjlighet att redovisa förhållanden av ett visst slag i översiktsplanen.

Förslaget i promemorian innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Förslaget stämmer överens med den systematik som hittills gällt i fråga om kraven på översiktsplanen. Det framhåller också den betydelse som en redovisning i översiktsplanen har för både myndigheter och enskilda. I det följande avsnittet beskrivs närmare vilka kriterier som bör gälla när kommunen redovisar områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Om det skulle visa sig att det blir svårt för en kommun att finna områden som uppfyller kriterierna, kommer någon redovisning i översiktsplanen inte att behövas i den kommunen.

*Förenlighet med bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen*

Det nu behandlade förslaget innebär att kommunen genom översiktsplanen får behandla frågor som rör strandskyddet. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa områden som kan få betydelse för vilka regler som gäller vid prövningen av ärenden om dispens från eller upphävande av strandskyddet. Är ett sådant förslag förenligt med bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen?

Enligt 1 kap. 3 § första stycket PBL ska översiktsplanen ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Den senare bestämmelsen har sin bakgrund i att översiktsplanen inte får innehålla normer som faller under bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen. Enligt regeringsformen måste ett bemyndigande att meddela föreskrifter om t.ex. utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö ske på ett visst sätt. Riksdagen får inte direkt till kommunerna delegera rätten att meddela sådana föreskrifter; en delegation måste först ske till regeringen. Planregleringen i PBL innebär dock att riksdagen direkt till kommunerna har delegerat

makten att besluta om bl.a. översiktsplanen. Detta har ansetts förenligt med bestämmelserna i regeringsformen eftersom översiktsplanen inte har ansetts utgöra normgivning, utan har betraktats som beslutsunderlag inför kommande rättstillämpning. Även beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL har ansetts förenligt med regeringsformen eftersom dessa planbeslut har betraktats som förvaltningsbeslut. Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp behandlas bl.a. i prop. 1985/86:1, s. 87–93, bostadsutskottets betänkande 1986/87:1, s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i lagstiftningsärendet.

Reglerna om ett differentierat strandskydd behöver utformas på ett sådant sätt att innehållet i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. Kriterierna för vad som är områden där särskilda bestämmelser gäller i fråga om dispens från och upphävande av strandskyddet bör anges i miljöbalken. Kriterierna behöver utformas så att det är möjligt att i ett enskilt fall, t.ex. ett dispensärende, pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett sådant område där lättnader i strandskyddet gäller. Avsikten är att utforma ett regelsystem som fungerar på väsentligen samma sätt som riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, som enligt nuvarande regler ska redovisas i översiktsplanen. Reglerna om riksintressen innebär att redovisningen av riksintressen i översiktsplanen är vägledande vid kommande prövningar i enskilda ärenden, t.ex. tillståndsprövningar enligt miljöbalken, men att det ska vara möjligt att i ett enskilt ärende självständigt avgöra om det på den aktuella platsen finns ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som har betydelse för prövningen.

En översiktsplan omfattar hela kommunens yta och kommunen ska göra en samlad bedömning av vilka områden som bedöms vara lämpliga för att främja en utveckling av landsbygden genom lättnader i strandskyddet. Det är inte rimligt att man i ett enskilt ärende ska behöva avgöra vilka dessa områden är i hela kommunen. De kriterier som ska tillämpas i ett enskilt dispens- eller upphävandeärende behöver därför utformas så att det ska vara möjligt att avgöra om den sökta åtgärden avser en plats som



ligger inom ett sådant område där lättnader i strandskyddet gäller.

Även med införandet av sådana kriterier i miljöbalken kommer redovisningen i översiktsplanen att vara vägledande vid prövningen och får normalt stort genomslag vid tillämpningen. Även om bedömningar ska kunna göras i enskilda fall är utgångspunkten att det utifrån miljöbalkens kriterier ska göras en samlad bedömning i översiktsplanen av vilka områden som omfattas av lättnader i strandskyddet.

Sammanfattningsvis har de regler som föreslås i denna promemoria utformats så att redovisningen i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. Redovisningen kommer i likhet med andra delar av planen att utgöra ett beslutsunderlag inför kommande rättstillämpning. Reglerna bedöms därför vara förenliga med bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen.

### *Miljökonsekvenser*

Det behövs en miljöbedömning av översiktsplanen, om den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Inom ramen för miljöbedömningen ska kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms.

Redovisningen i en översiktsplan av vissa förhållanden som rör strandskyddet gör inte att planens genomförande alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, jfr presumtionerna som anges i 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Redovisningen ska dock beaktas vid den bedömning som ändå ska göras av om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den bedömningen ska göras med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till den angivna förordningen. Dessa kriterier avser dels planens karaktäristiska egenskaper (fem punkter), dels typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat (sju punkter). De förhållanden som ska redovisas i översiktsplanen – områden för lands-

bygdsutveckling i strandnära lägen och hur strandskyddets syften långsiktigt ska tryggas i och i närheten av tätorter – får anses vara relevanta enligt dessa kriterier. Hur stor miljöpåverkan planen har får dock bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller översiktsplanen vet kommunen sällan i detalj vilka byggnader, verksamheter eller anläggningar som kan komma att lokaliseras till de redovisade områdena och vilka miljöeffekter dessa kan komma att få. Det får vid prövningen av om en miljöbedömning behövs även beaktas att en bedömning av inverkan på strandskyddets syften kommer att ske i enskilda ärenden om dispens från och upphävande av strandskyddet.

Sammanfattningsvis får det göras en prövning av en översiktsplans miljökonsekvenser enligt gällande bestämmelser. Användningen av översiktsplanen innebär allmänt att kommunernas intentioner beträffande strandskydd blir del i en samlad miljö- och markanvändningsstrategi.

## 7.2 Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

**Förslag:** Enligt nya bestämmelser i 7 kap. miljöbalken gäller särskilda bestämmelser vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eller för en dispens i sådant område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning av en kommuns strandnära områden att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i kommunen, även i och i närheten av tätorter,
3. inte har mer än en liten inverkan på strandskyddets syften i kust- och kustskärgårdsområden, och
4. inte utgörs av vissa särskilt angivna kust- och kustskärgårdsområden.

Syftet med att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden och där en viss byggnation ska kunna ske utan att syftet med strandskyddet åsidosätts. Behovet av att stimulera den regionala utvecklingen finns främst i glesbygds- och landsbygdsområden som inte är belägna i närheten av större tätorter.

De förslag till differentiering av strandskyddet som lämnats tidigare har bl.a. kritiserats för att de inte låter kommunerna få ett större ansvar för att avgöra inom vilka områden som lättnaderna ska gälla. Kritik har också riktats mot kriterierna för vilka strandskyddsområden som kan omfattas av lättnader.

### *Landsbygd*

Gleshet, avstånd, tillgänglighet används ofta som indikatorer för att avgränsa och indela landsbygden och det finns i Sverige i dag inte en utan flera vedertagna definitioner av begreppet landsbygd.

Enkla gleshetsmått, t.ex. invånare per kvadratkilometer i en kommun, visar inte hur befolkningen är fördelad inom denna och är därför i de flesta sammanhang otillräckliga för avgränsning av de områden som anses utgöra landsbygd. Vid indelning av olika områden är det ofta mer meningsfullt att utgå från individen och ställa frågan om tillgänglighet eller avstånd till olika samhällsfunktioner och människor.

Landsbygden kan också definieras som något som tar slut där tätorten/staden börjar. Här går det att välja skala. Ur ett internationellt perspektiv skulle då hela Sverige, utom tätortsområdena i de tre storstadsregionerna kunna betraktas som landsbygd. Enligt OECD:s definition av landsbygd – kommuner med en befolkningstäthet mindre än 150 invånare per kvadratkilometer – bor 70 procent av Sveriges befolkning i landsbygdsregioner, vilket kan jämföras med ca 55 procent inom hela EU. Sverige har

en genomsnittlig befolkningstäthet om 22 invånare per kvadratkilometer.

Den andra ”ytterligheten” av definition är att landsbygd inte ens omfattar de allra minsta tätorterna. Statistiska centralbyrån, SCB, redovisar sedan lång tid tillbaka befolkningsutveckling i ”tätorter” (=200 invånare) och ”icke tätorter” (landsbygd). Med tätort avses här ansamlingar av hus med högst 200 meters luckor. Enligt denna avgränsning bor ca 16 procent av befolkningen på landsbygden. Däremellan återfinns en rad definitioner. Glesbygdverket har en indelning baserad på medborgarnas tillgänglighet till grundläggande service och där ligger gränsen för tätorter på 3 000 invånare (beräkningen är utförd med användande av SCB:s täthetskriterium). Enligt en sådan indelning bor ungefär 24 procent av befolkningen på landsbygden, antingen i tätortsnära landsbygd eller i glesbygd. Med tätortsnära landsbygd avses här områden inom 45 minuters bilresa från tätorterna och med glesbygd övriga områden.

Att det finns flera landsbygdsdefinitioner är inte unikt för Sverige utan ser likadant ut i många länder. Beroende på syftet med avgränsningarna, sakområde och dess sammanhang och vad som är praktiskt möjligt ser avgränsningarna olika ut i olika sammanhang.

Det krävs inte att någon av de angivna definitionerna av landsbygd används vid redovisningen i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt förslaget i denna promemoria. Samtliga definitioner kan vara en utgångspunkt för en bedömning av om ett visst område är ett sådant område där lättnader i strandskyddet får tillämpas i syfte att utveckla landsbygden.

### *Landsbygdsutveckling*

Stora delar av landsbygden har genom sin gleshet, småskalighet och särprägel specifika förutsättningar för utveckling av boende, företagande och arbetsmarknad. Landsbygdens nyckel till ut-

veckling kan sägas ligga i ”de smarta kombinationernas möjligheter”, dvs. i en mångfald av verksamheter för individ, företag och bygd. För att detta ska kunna uppnås krävs en lagstiftning som med lokal och regional förankring förmår främja en långsiktigt hållbar utveckling ur såväl miljömässigt som socialt och ekonomiskt perspektiv. Det är mot denna bakgrund som det i syfte att främja utvecklingen av landsbygden föreslås regler som innebär att vissa lättnader i strandskyddet kan komma att gälla för åtgärder inom särskilt utpekade områden i strandnära lägen.

Med åtgärder som främjar utvecklingen av landsbygden avses i denna promemoria bl.a. sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och/eller bidra till att upprätthålla serviceunderlaget på landsbygden. Sådana situationer kan exempelvis uppstå i samband med etablering av en turistanläggning som bedriver en sådan verksamhet där tillgång till stränder är en förutsättning eller åtminstone en avsevärd fördel. Det kan även tänkas handla om tillkomst av bostäder för permanent- och fritidsboende i syfte att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av service.

#### *Närmare om kriterierna*

En kommun bör som utgångspunkt vara fri att efter en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen och med beaktande av statens intressen, som bevakas av länsstyrelsen, bedöma vilka områden inom kommunen som är lämpliga för lättnader i strandskyddet. Behovet av landsbygdsutveckling får vägas mot den inverkan på strandskyddets syften som långsiktigt kan förutses inom de redovisade områdena. Områdena avgränsas i första hand utifrån de särskilda kriterier som här föreslås, men reglerna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken är tillämpliga vid översiktsplanering och kommer därför också att ge vägledning för vilka områden som kan vara lämpliga för lättnader i strandskyddet. Om behovet av landsbygdsutveckling kan tillgodoses inom flera olika områden, bör

de områden väljas som påverkar strandskyddet minst. En restriktivare syn bör gälla i fråga om områden som har stora värden för djur- och växtlivet eller för allmänhetens friluftsliv.

En kommun som har endast begränsad tillgång till fria strandområden kommer av naturliga skäl inte att ha så stor frihet vid redovisningen av strandskyddsområden där lättnader kan komma i fråga. Det gäller framför allt kommuner längs kuststräckan från Bohuslän till Roslagen, där strandområdena redan har exploaterats i hög grad.

Kriterierna för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör vara förhållandevis öppna. Samtidigt kommer kommunerna vid utpekandet att vara begränsade av syftet med områdena, dvs. att genom bostäder, verksamheter, anläggningar eller åtgärder främja utvecklingen av landsbygden. En exploatering av områden i eller i närheten av storstadsregionerna och större tätorter kan knappast bidra till en utveckling av landsbygden. Inom sådana områden kommer i stället de vanliga strandskyddsreglerna att gälla.

Reglerna måste med nödvändighet utformas på ett sådant sätt att strandskyddets syften inte undergrävs. Det bör således ställas ett grundläggande krav på att områdena för landsbygdsutveckling i strandnära lägen endast får avse strandskyddsområden av sådant slag och sådan omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i hela kommunen, även i och i närheten av tätorter. Det innebär att det långsiktigt i hela kommunen fortfarande ska finnas god allemansrättslig tillgång till strandområden och bevaras goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Det betyder att områdena sammantaget inte bör omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd. Större områden torde normalt inte heller behövas för att stimulera utvecklingen av landsbygden. Utrymmet för utpekande av områden bör vara större i de kommuner som har en låg grad av bebyggelsepåverkan vid stränderna. Ett lågt bebyggelsestryck bedöms som väsentligt för att strandskyddets syften långsiktigt ska kunna upprätthållas.

Vid utpekandet av områdena är det angeläget att kommunen samråder med angränsande kommuner. Förhållandena i två angränsande kommuner kan vara likartade men det kan också vara så att den ena kommunens landsbygd gränsar till den andra kommunens tätortsområden. Såväl de aktuella områdenas belägenhet, omfattning som utbredning i en kommun kan därför komma att påverkas av förhållandena i angränsande kommuner. Det är därför viktigt att kommunernas planering samordnas. Länsstyrelsen har enligt PBL ett särskilt ansvar att verka för att kommunernas planering samordnas på ett lämpligt sätt. Denna uppgift bör även avse kommunernas planering för landsbygdsutveckling i strandnära lägen eftersom staten har ett särskilt och övergripande ansvar för att strandskyddets syften beaktas.

Reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör inte gälla för de delar av kust- och kustskärgårdsområdena från Bohuslän till Roslagen och vid Ångermanland (Höga Kusten) som är mest exploaterade. Inom kust- och skärgårdsområdena är efterfrågan på tomter generellt hög, framför allt för fritidshusbebyggelse. Samtidigt hör kusten och skärgårdarna till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. De angivna kustområdena har stora värden för naturvärden, kulturminnesvärden, friluftslivet och turismen. Detsamma gäller Öland, Gotlandskusten, Östergarn och Storsudret på Gotland samt Fårö. Att dessa kustområden är särskilt skyddsvärda framgår också av att de omfattas av särskilda bestämmelser om hushållning med mark och vatten i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

I övriga kust- och kustskärgårdsområden bör områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kunna utpekas om det långsiktigt inte har mer än en liten inverkan på strandskyddets syften. Dessa områden är inte undantagna från regleringen men en restriktivare syn bör gälla här jämfört med i en kommuns övriga strandområden, eftersom dessa kustområden inte sällan är relativt hårt exploaterade och föremål för ett högt bebyggelsetryck och dessutom har stor betydelse för strandskyddets syften.

Även om kustområdena till viss del utesluts från de lättnader som förslaget medför i denna del omfattas de självklart av de mer generella förtydliganden som föreslås i denna promemoria.

#### *Risk för översvämning m.m.*

Redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen måste föregås av bedömningar i fråga om boendes och övrigas säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion. Till detta hör att bedöma om en bebyggelse riskerar att hamna inom ras- och skredbenägna områden. Dessa frågeställningar behandlas inom ramen för PBL och kommer att bli en naturlig del av kommunens arbete i och med att strandskyddet kopplas direkt till översiktsplaneringen. Ett förtydligande av detta har skett genom den lagändring som trätt i kraft till följd av att riksdagen antagit ett förslag i regeringens proposition Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop. 2006/07:122). Det anges numera uttryckligen i lagtexten att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion.

Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande (Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter, SOU 2007:60) bl.a. dragit slutsatsen att Sverige kommer att påverkas kraftigt av klimatförändringarna och att det är nödvändigt att påbörja anpassningen till klimatförändringarna.

I fråga om översvämningsrisker anförde utredningen bl.a. att många strandnära områden redan i dag är översvämningskänsliga och att situationen kommer att förvärras i ett förändrat klimat. Risken för översvämningar, ras, skred och erosion kommer att öka på många håll i landet. Att förebygga skador i befintlig bebyggelse är både komplicerat och kostsamt, varför det enligt utredningen är viktigt att man undviker att bygga på mark- och vattenområden med risker för översvämningar eller på mark med dålig stabilitet. Ökad hänsyn behöver tas till konsekvenserna av



klimatförändringarna i översikts- och detaljplanering liksom vid planering av infrastruktur. Utredningen framhöll att kravet i PBL på att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet måste tillämpas strikt.

Utredningen har bl.a. föreslagit att kommunernas ansvar för skada till följd av att kommunala beslut enligt PBL inte tillräckligt beaktat risker för översvämningar, ras, skred och erosion ska preciseras. Utredningens betänkande har remissbehandlats och förslagen bereds nu inom Regeringskansliet.

De föreslagna reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ökar möjligheterna till nybyggnation längs stränderna inom de aktuella områdena. Det är kommunens ansvar att se till att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma risken för översvämning, ras, skred och erosion och att den risken beaktas när områdena utpekas. Länsstyrelsen bör ta upp frågan i sin granskning av förslaget till översiktsplan. Att exempelvis översvämningensrisken är förhållandevis hög i ett strandområde behöver inte definitivt utesluta att det redovisas som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I syfte att begränsa risken för skador vid en översvämning kan dock området behöva planeras så att nya byggnader förläggs på ett tillräckligt stort avstånd från strandlinjen. En närmare bedömning av detta kan behöva göras vid bygglovprövningen eller när en detaljplan upprättas.

Det bör däremot inte införas ett särskilt kriterium i fråga om risken för översvämning, ras, skred och erosion i bestämmelserna om vad som avses med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En sådan ändring skulle föra in ett nytt moment i strandskyddet som i dag inte omfattas av regleringen.

Kommunen kommer att ansvara för riskbedömningen även vid prövningen av om strandskyddet ska upphävas genom en detaljplan. Vid prövningen gäller bestämmelsen om att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för översvämning.

### 7.3 Ansvaret för dispensprövningen

**Förslag:** Länsstyrelsen får, om det finns särskilda skäl, ge dispens från de förbud som gäller inom ett strandskyddsområde, om dispensen avser byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller om den avser ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och annan än kommunen har beslutat om det skyddet. I övriga fall får kommunen besluta om dispens.

#### *Skälen för förslaget*

Enligt gällande rätt får länsstyrelsen meddela dispens från de förbud som gäller inom ett strandskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Med stöd av bemyndiganden har länsstyrelserna i stor utsträckning delegerat till kommunerna att i stället för länsstyrelserna besluta i frågor om dispens från strandskyddet. Möjligheten att delegera rätten att besluta om dispenser har funnits sedan 1974.

Med rätten att besluta om strandskyddsdispenser följer också ett ansvar för att bestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt. I Naturvårdsverkets rapport från april 2002 (Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, rapport 5185) redovisas betydande brister i prövningen av dispenser.

Även med beaktande av de problem med tillämpningen som har rapporterats finns det skäl att nu låta kommunerna få huvudansvaret för prövningen av strandskyddsdispenser. Ett sådant ansvar stämmer väl överens med kommunernas ansvar för planeringen av användningen av mark- och vattenområden inom kommunen. En nybyggnation eller tillbyggnad kan ibland komma till stånd endast om det också finns förutsättningar att ge dispens från strandskyddet. Frågor om dispens från strandskyddet har därför ofta en nära koppling till detaljplanering och bygglovgivning. Ett kommunalt beslutsfattande i dispensfrågan kan genom en ökad samordning med beslut enligt PBL och genom en

gemensam instansordning för överklaganden av beslut enligt miljöbalken och PBL bidra till att angelägna samhällsbyggnadsåtgärder kan genomföras både enklare och snabbare än om dispensbesluten fattas av länsstyrelsen utan att för den skull strandskyddets syften behöver äventyras. En annan fördel är att kommunen som regel har god kännedom om de lokala förhållanden som kan påverka bedömningen i en strandskyddsfråga.

Med en utökad rätt att besluta i dispensfrågor följer ett ökat ansvar. Tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna behöver förbättras. Flera av de förslag som presenterades i 2005 års promemoria och som fortfarande är aktuella (jfr avsnitt 6), syftar till att uppnå en bättre och mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Ett viktigt exempel på det är preciseringen av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad som är särskilda skäl.

Det finns också en koppling till förslaget om en differentiering av strandskyddet genom en redovisning i översiktsplanen av områden för vissa lättnader i strandskyddet. En sådan redovisning kommer att kräva en relativt omfattande kartläggning av kommunens strandområden, som visar vilken betydelse olika områden har för strandskyddets syften. Det föreslås också att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt. Detta kommer att kräva en hög kompetens i strandskyddsfrågor. Det är särskilt angeläget att stärka kommunens kunskap i frågor som rör skyddet för djur- och växtlivet. Länsstyrelsen får en viktig roll att bevaka hur kommunerna hanterar strandskyddet och ge vägledning i bl.a. frågor som rör strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet längs stränderna.

Länsstyrelsens delegation av rätten att besluta i dispensfrågor får i dag inte avse byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg, 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Länsstyrelsen bör även i fortsättningen besluta i dispensfrågor i dessa fall, och i ärenden som rör järnvägar.

Det finns även andra situationer då det är mindre lämpligt att kommunerna beslutar i dispensfrågor. Det är när en dispens

avser ett strandskyddsområde som även skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om annan än kommunen har beslutat om det skyddet. Sådana skydd av områden är exempelvis naturreservat med föreskrifter och de särskilda skyddade områden som brukar betecknas Natura 2000-områden. När flera skyddsbestämmelser enligt 7 kap. gäller inom ett område kan det vara olika skyddsaspekter som ligger bakom skyddet. Reglerna har också utformats på olika sätt. De skyddsbestämmelser som ska tillämpas vid sidan om strandskyddsbestämmelserna kan ge ett starkare skydd för naturresursen i fråga. Ett kommunalt beslut om att det finns särskilda skäl för att ge dispens från strandskyddet för en planerad åtgärd skulle kunna följas av ett beslut av länsstyrelsen om att exploateringen strider mot andra skyddsbestämmelser. Det är i ett sådant fall lämpligt att länsstyrelsen beslutar i frågan om strandskyddsdispens, med inriktningen att samtidigt pröva om den planerade åtgärden strider mot de andra skyddsbestämmelserna.

#### **7.4 Upphävande av strandskydd genom en detaljplan m.m.**

**Förslag:** Kommunen får i en detaljplan enligt PBL meddela bestämmelser om att ett strandskyddsområde inte längre ska vara omfattat av strandskydd, om förutsättningarna i vissa bestämmelser i 7 kap. miljöbalken är uppfyllda. Skälen för att upphäva strandskyddet ska redovisas i detaljplanens planbeskrivning. Kommunens beslut får inte avse byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, och inte heller ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om annan än kommunen har beslutat om det skyddet. I dessa fall får länsstyrelsen besluta om upphävande.

*Skälen för förslaget*

Enligt gällande rätt får länsstyrelsen förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL inte längre ska vara omfattat av strandskydd. Det krävs särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Reglerna om detta finns i 7 kap. miljöbalken och innebär att kommunen vid detaljplaneringen behöver vända sig till länsstyrelsen för att i en separat process få prövat om det finns förutsättningar för ett upphävande av strandskyddet. Det dubbla förfarandet med separata beslut i strandskydds- och planfrågorna kan försena angelägna samhällsbyggnadsåtgärder och skapa en osäkerhet om de planerade åtgärderna över huvudtaget kan genomföras. Det finns också fall då en kommun har antagit detaljplanen och först i ett senare skede fått länsstyrelsens besked om att det saknas förutsättningar att upphäva strandskyddet.

Det finns ett behov av en ökad samordning i vissa frågor där prövningar aktualiseras enligt både miljöbalken och PBL. Ett sådant ökat samordningsbehov föreligger när ett område som omfattas av strandskydd ska detaljplaneras. En reglering som innebär att strandskyddet i materiellt hänseende överförs till PBL är inte lämplig, eftersom det skulle kunna innebära att strandskyddets karaktär som skyddslagstiftning går förlorad. Strandskyddet skulle då i stället utgöra ett bland många allmänna intressen som ska beaktas vid lämplighetsavvägningar i markanvändningsfrågor.

En lösning är att samla båda typerna av beslut hos en och samma myndighet genom att överföra rätten att besluta om upphävande av strandskydd till kommunerna. Kommunerna har redan i dag i stor utsträckning rätt att besluta om dispens från strandskyddet, efter delegation från länsstyrelserna. Kommunerna har som regel bred erfarenhet av att tillämpa bestämmelserna om strandskydd och god kännedom om de lokala förhållanden som rör strandskyddet. I avsnitt 7.3 föreslås en lagändring som innebär att kommunerna enligt huvudregeln ska besluta om dispens från strandskyddet.

Sammantaget finns det skäl att ge kommunerna en möjlighet att besluta om upphävande av strandskydd genom att meddela bestämmelser om detta direkt i en detaljplan. En sådan möjlighet bör dock kombineras med en rätt för länsstyrelsen att pröva kommunens beslut. Förslaget innebär att kommunens planering av angelägna samhällsbyggnadsåtgärder kan effektiveras i fall då strandskyddet behöver upphävas. Genom förslaget förenklas planprocessen och separata prövningar enligt miljöbalken och PBL undviks. Risken för att en situation uppkommer där ett beslut kan tillåta bebyggelse och ett annat kan förbjuda samma bebyggelse undanröjs. Dessutom säkerställs att kommunerna beaktar strandskyddsfrågan tidigt i planprocessen.

Det är endast förfarandereglerna avseende upphävande av strandskydd vid planläggning som överförs till PBL. De materiella reglerna bör finnas kvar i miljöbalken. En invändning i det här sammanhanget skulle kunna vara att prövningen av en strandskyddsfråga kommer att påverkas materiellt av att den sker i ett annat sammanhang. Bedömningen av om strandskyddet ska upphävas skulle kunna påverkas av att ett beslut om en detaljplan enligt PBL karaktäriseras av de övergripande avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som kommunen gör, vilket skiljer sig från en prövning enligt en förbudsreglering i miljöbalken som inte medger samma handlingsutrymme för beslutsmyndigheten.

Förslaget innebär att bestämmelser om upphävande av strandskydd införs i en ny paragraf i 5 kap. PBL, skild från övriga bestämmelser om innehållet i en detaljplan. För att strandskyddet ska kunna upphävas inom planområdet bör det krävas att förutsättningarna i vissa av miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda. Det innebär bl.a. att särskilda skäl kommer att krävas och att proportionalitetsprincipen i 7 kap. 25 § miljöbalken kommer att vara tillämplig. Reglerna utformas därmed på ett sätt som gör att de skiljer sig från de avvägningsregler som är tillämpliga vid detaljplaneläggning. Av betydelse i sammanhanget är också förslagen om att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att strandskyddet inte upphävs utan att förutsättningarna för detta

är uppfyllda och att länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL ska pröva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan om strandskyddet har upphävts utan att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Därutöver föreslås i avsnitt 6.10 nya regler som innebär ett förtydligande av vad som menas med särskilda skäl. Detta skapar tydliga ramar för när undantag från strandskyddet kan ges och underlättar den prövning som ska göras. Reglerna kommer i princip att vara desamma som vid prövning av dispens från strandskyddet.

Med hänsyn till det anförda bör prövningen av en fråga om upphävande av strandskydd inte påverkas materiellt av att den sker i samband med beslut om en ny eller ändrad detaljplan.

I avsnitt 7.3 föreslås att kommunerna får huvudansvaret för ärenden om dispens från strandskyddet. Enligt förslaget bör dock länsstyrelsen även i fortsättningen besluta om dispenser i vissa fall. Samma begränsning bör också gälla i fråga om kommunens möjlighet att upphäva strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan. En sådan planbestämmelse bör därför inte få avse byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, och inte heller ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken. I dessa fall bör länsstyrelsen besluta, huvudsakligen enligt det förfarande som gäller i dag.

#### *Upphävande av strandskydd genom områdesbestämmelser?*

Gällande bestämmelser innebär att länsstyrelsen får upphäva strandskyddet även i ett område som avses omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL. Bestämmelserna om detta har tillämpats endast i ett begränsat antal fall. PBL-kommittén har sett över reglerna om områdesbestämmelser och funnit att det finns en stor variation i användningen och synen på områdesbestämmelserna i olika kommuner. Kommittén har föreslagit att områdesbestämmelser ska finnas kvar som en regleringsmöjlighet i PBL men att användningsområdet ska begränsas och förtydligas.

Det kan finnas situationer när det skulle kunna vara lämpligt att besluta om upphävande av strandskyddet i samband med antagande av områdesbestämmelser. Detta torde främst gälla områdesbestämmelser som får användas för att reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål enligt 5 kap. 16 § 2 PBL.

Det finns dock argument som talar emot att använda områdesbestämmelser för upphävande av strandskydd. Markens lämplighet för bebyggelse kan inte prövas genom områdesbestämmelser utan detta sker genom detaljplaneläggning eller vid bygglovsprövning. Den slutliga lämplighetsprövningen är alltså inte genomförd genom områdesbestämmelserna, vilket gör att underlaget för prövningen av upphävande av strandskydd kan vara otillräckligt. Inriktningen i PBL-kommitténs förslag är att begränsa användningsområdet för områdesbestämmelser, bl.a. genom att ta bort möjligheten att reglera grunddragen i markens användning genom områdesbestämmelser. Förslaget har motiverats av de svårigheter som uppkommit vid tillämpningen av områdesbestämmelser. Utredningen visar att det i vissa fall finns en osäkerhet om bestämmelsernas räckvidd och om regleringsmöjligheterna samt att regleringen lämnar ett oklart och varierande utrymme för bygglovsprövningen. Erfarenheter från överprövningen hos länsstyrelsen och regeringen visar att oklarheter har lett till att områdesbestämmelser har upphävts i ett flertal fall. Andra tillämpningsproblem har hängt samman med att byggrätter och byggnaders omfattning inte kan regleras genom områdesbestämmelser.

Med hänsyn till att behovet av att kunna upphäva strandskyddet genom områdesbestämmelser bedöms vara litet och till att det finns svårigheter vid tillämpningen av områdesbestämmelser, bör förslaget om upphävande av strandskydd vid planläggning begränsas till att avse bestämmelser i en detaljplan.



*Förenlighet med bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen*

De områden som omfattas av strandskydd anges i generella termer i 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken. Strandskyddet innebär inskränkningar i markanvändningen genom det generella förbudet att uppföra nya byggnader och vidta vissa andra åtgärder enligt 7 kap. 16 §. Dessa regler har karaktär av sådan normgivning som omfattas av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen.

Enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL inte längre ska vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Regeringen har i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. bemyndigat länsstyrelsen att meddela förordnanden enligt den angivna bestämmelsen.

Ett beslut av länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan omfattar ett avgränsat område och kan beröra markägare och nyttjanderättshavare inom detta område. Det talar för att det har karaktär av förvaltningsbeslut. Bedömningen att det är fråga om ett förvaltningsbeslut ändras inte av det förhållandet att beslutet inverkar på de skyddsändamål som strandskyddet har, dvs. att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Allmänheten kan inte anses berörd på ett sådant ingripande sätt som brukar krävas för att det ska vara fråga om ett normbeslut.

Eftersom en detaljplan enbart får omfatta en begränsad del av en kommun får sammanfattningsvis ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan anses ha rättsverkningar inom ett sådant avgränsat geografiskt område och beträffande en sådan bestämd och avgränsad personkrets att det utgör ett förvaltningsbeslut.

Denna bedömning stämmer överens med det synsätt som brukar anläggas i fråga om rättsverkningarna av en detaljplan,

dvs. planen innehåller bestämmelser som är bindande för en avgränsad personkrets (sakägarna) inom ett avgränsat geografiskt område. I förarbetena till PBL görs bedömningen att en detaljplan inte kan anses utgöra normbeslut som omfattas av bestämmelsen om normgivning i 8 kap. regeringsformen (plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp behandlas bl.a. i prop. 1985/86:1, s. 87–93, bostadsutskottets betänkande 1986/87:1, s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i lagstiftningsärendet).

Det bör mot bakgrund av det anförda inte finnas något hinder på grund av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen att införa bestämmelser i PBL om att en kommun i en detaljplan får upphäva strandskyddet.

## 7.5 Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters roll

**Förslag:** Länsstyrelsen ska under samrådet avseende en översiktsplan verka för att strandskyddets syften enligt 7 kap. miljöbalken beaktas. Av länsstyrelsens granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan ska framgå om förslaget inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften.

Länsstyrelsen ska under samrådet avseende en detaljplan verka för att strandskydd inte upphävs utan att förutsättningarna enligt vissa bestämmelser i PBL och miljöbalken är uppfyllda. Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet upphävs utan att förutsättningarna för ett upphävande är uppfyllda. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om detaljplanen om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inte är uppfyllda.

Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut i ett ärende om strandskyddsdispens om det finns skäl att anta att förutsättningarna för ett upphävande enligt vissa bestämmelser i 7 kap. miljöbalken inte är uppfyllda eller en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska besluta om en överprövning ska ske eller inte inom tre veckor från den dag då kommunen meddelade beslutet. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om förutsättningarna för att ge dispens inte är uppfyllda.

Naturvårdsverket ska även i fortsättningen ha rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i första instans om dispens från eller upphävande av strandskydd, men inte kommuners beslut om dispens eller upphävande.

*Överprövning av kommunala dispensbeslut*

I 2005 års promemoria föreslogs att länsstyrelsen skulle få rätt att under vissa förutsättningar överpröva kommuners beslut om dispens från strandskyddet. Förslaget är fortfarande aktuellt men bör utformas på ett något annorlunda sätt, vilket beskrivs i det följande.

Det finns i dag betydande skillnader mellan olika myndigheters dispenshantering, vilket undergräver rättssäkerheten och reglernas acceptans. En viktig orsak till detta är att det i princip enbart är sökanden och Naturvårdsverket som har rätt att överklaga dispensbeslut. Det har medfört att myndigheternas praxis inte kunnat utvecklas tillräckligt.

De brister som identifierats i tillämpningen är det sannolikt allvarligaste långsiktiga hotet mot strandskyddets syften. En rad insatser är motiverade för att ändra denna situation. Av central betydelse i detta sammanhang är behovet av att dispensbeslut överprövas, dels för att ge direkt återkoppling till dispensmyndigheten, dels för att få tillräckligt många ärenden som underlag för praxisskapande domar.

Dispensbeslut kan enligt 16 kap. 12 § miljöbalken överklagas av bl.a. den som beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Med det avses den som beslutet riktar sig till eller den som är sakägare, dvs. den som är berörd av beslutet i egenskap av markägare eller innehavare av särskild rätt till mark. Även vissa ideella föreningar har rätt att överklaga dispensbeslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Enskilda kan dock inte överklaga dispensbeslut enbart med hänsyn till allmänna intressen.

Naturvårdsverket har i dag till uppgift att bevaka att de allmänna intressena tillgodoses och har rätt att överklaga dispensbeslut. Rätten att överklaga hänger samman med att verket har det centrala ansvaret för områdesskyddet enligt 7 kap. miljöbalken och för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning. Rätten att överklaga är ett av de instrument Naturvårdsverket kan använda när det utövar det centrala ansvaret för strandskyddet. Verket kan övervaka tillämpningen av strand-

skyddsreglerna i hela landet och överklaga beslut som bedöms avvika från praxis, t.ex. i fråga om vad som är särskilda skäl vid dispensprövningen. Naturvårdsverket kan därigenom bevaka de allmänna intressena, allmänhetens tillgång till strandområden och skyddet för djur- och växtlivet, i strandskyddsärenden.

Det finns skäl som talar för att Naturvårdsverket inte längre bör ha rätt att överklaga alla beslut som rör strandskyddet. Rätten att överklaga utnyttjas i begränsad omfattning i förhållande till det redovisade behovet. Naturvårdsverket har svårt att klara uppgiften eftersom det krävs stora resurser för att granska tusentals strandskyddsbeslut varje år. Samtidigt bör länsstyrelserna ha bättre förutsättningar att bedöma dessa ärenden utifrån lokala och regionala förhållanden. Uppgiften att övervaka besluten om dispens påverkas också av förslaget att kommunerna får ett ökat ansvar i fråga om dispenser från och upphävanden av strandskyddet. Staten skulle därmed i större utsträckning överlåta till kommunerna att göra de intresseavvägningar som behövs vid prövningen av sådana ärenden.

Länsstyrelserna bör med hänsyn till det anförda ta över huvudansvaret för statens kontroll av hur strandskyddsreglerna tillämpas i enskilda fall. En del i ett sådant förslag är att länsstyrelserna bör ha rätt att överpröva kommunala beslut i dispensärenden. Eftersom frågan om dispens har anknytning till kommunala frågor, bl.a. bygglov, kan det föreligga en konflikt mellan kommunala önskemål och ambitioner, å ena sidan, samt mera allmänna intressen av strandskydd, å den andra. Det är därför motiverat att klargöra hur förslaget förhåller sig till principen om kommunalt självstyre i 1 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Frågan om dispens inom strandskyddsområde är ursprungligen en statlig angelägenhet, som av mera praktiska än principiella skäl bedöms kunna anförtros till kommunerna.

Överprövningsrätten för länsstyrelsen bör inte vara obegränsad och det förefaller naturligt att bl.a. koppla överprövningen till frågan om hänsyn till strandskyddets syfte. Rätten att överpröva kan naturligt kopplas till om det vid en inledande

granskning av kommunens beslut i ett dispensärende finns skäl att anta att förutsättningarna för ge dispensen inte är uppfyllda. Länsstyrelsen bör också kunna ta till sig ärendet om det finns skäl att anta att en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

Det grundlagsskyddade förbudet i 11 kap. 7 § regeringsformen om att en myndighet inte får bestämma hur en annan myndighet ska besluta i ett särskilt ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag, bedöms inte bli aktuellt i detta sammanhang. Förslaget medför endast att en länsstyrelse kan överpröva ett beslut som en kommun redan har fattat, inte att en länsstyrelse kan gå in i ett enskilt pågående dispensärende och påverka hur kommunen beslutar. Det finns exempel på liknande överprövningsrätt i andra lagar. Att länsstyrelsen, sedan kommunen fattat sitt beslut, på eget initiativ kan gå in och överpröva kommunens beslut kan således inte anses strida mot 11 kap. 7 § regeringsformen.

Naturvårdsverket bör även i fortsättningen ha en kontrollfunktion i dispensärenden och andra ärenden som rör strandskyddet, i de fall ärendet berör ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, t.ex. statliga naturreservat eller Natura 2000-områden. Det bör dock inte gälla om det är kommunen som har beslutat om det skyddet. Naturvårdsverket bör alltså få en möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om strandskydd i första instans. Naturvårdsverket får då en möjlighet att bevaka de allmänna intressena utifrån ett nationellt perspektiv.

Utformningen av de föreslagna reglerna om länsstyrelsens överprövning av dispensbeslut har sin förebild i 12 kap. 1–3 §§ PBL och innebär sammanfattningsvis följande.

Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut om dispens om det finns skäl att anta att förutsättningarna för en dispens enligt vissa bestämmelser i miljöbalken inte är uppfyllda, eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om en sådan

prövning ska ske eller inte (frågan om tidsfristen för överklagande av det allmänna behandlas på s. 65 i Miljöprocessutredningens betänkande En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen, SOU 2007:111). Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att ge dispens från strandskyddet om förutsättningarna i miljöbalkens bestämmelser inte är uppfyllda.

Skulle länsstyrelsen i samband med att den beslutat att ta upp ett ärende till överprövning få in ett överklagande av kommunens beslut, bör detta naturligtvis inte föranleda två separata prövningar av länsstyrelsen, utan överklagandet prövas då lämpligen samtidigt som länsstyrelsens överprövningsärende.

#### *Länsstyrelsens roll vid upphävande av strandskydd*

Enligt gällande rätt beslutar länsstyrelsen om upphävande av strandskydd i samband med planläggning. Länsstyrelsens befogenhet i denna fråga kan inte delegeras till en kommun.

I avsnitt 7.4 redovisas förslag som innebär att staten, genom länsstyrelsen, i flertalet fall inte längre kommer att besluta om upphävande av strandskydd i samband med detaljplanering. Länsstyrelsen kommer i huvudsak att pröva strandskyddsfrågan endast för detaljplaner som gäller byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, och när områden som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken berörs.

Staten kommer dock att ha en viktig funktion under samrådet. Enligt 5 kap. 22 § PBL ska länsstyrelsen under samråd om planprogram och förslag till detaljplan särskilt ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen ska vidare ge råd beträffande tillämpningen av vissa bestämmelser i PBL om allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m. Det bör införas en särskild bestämmelse i 5 kap. 22 § PBL om att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att strandskyddet inte upphävs utan att förutsättningarna i vissa bestämmelser i PBL och miljöbalken är uppfyllda.

Det föreslås också att länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet upphävs utan att förutsättningarna för ett upphävande enligt vissa bestämmelser i PBL och miljöbalken är uppfyllda. Det innebär att länsstyrelsen ska utöva den statliga kontrollen över kommunens beslut om strandskydd i en detaljplan på motsvarande sätt som länsstyrelsen redan i dag utövar sådan kontroll över kommunens tillämpning av bestämmelserna om bl.a. riksintressen. Den statliga kontrollen innebär att länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ska besluta om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om en detaljplan innehåller en planbestämmelse som innebär att strandskyddet upphävs och förutsättningar för ett sådant upphävande inte har funnits. Ett beslut om upphävande med stöd av bestämmelserna i PBL om statlig kontroll kan överklagas till regeringen. Frågan om instansordningen för överklagande behandlas vidare i avsnitt 7.8.

Enligt 28 § jämförd med 27 § andra stycket förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska beslut om upphävande av strandskydd sändas till bl.a. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket. Enligt ett förslag i promemorian ska en kommun under vissa förutsättningar kunna upphäva strandskydd genom en detaljplan. Enligt 11 § jämförd med 10 § plan- och byggförordningen (1987:383) ska länsstyrelsen vid samråd om förslag till detaljplaner på lämpligt sätt hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Den regleringen får anses tillräcklig i fråga om behovet av underrättelser till statliga myndigheter i de fall som ett upphävande av strandskydd sker genom en detaljplan.

#### *Länsstyrelsens roll i arbetet med översiktsplanen*

I avsnitt 7.1 redovisas förslag som innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden för landsbygdsutveckling i



strandnära lägen inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses gälla. Redovisningen i översiktsplanen är visserligen endast vägledande och det är först vid prövningen i det enskilda fallet som det slutligt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd ligger inom ett sådant område där lättnaderna i strandskyddet gäller. Men den övergripande avvägning mellan olika allmänna intressen som kommunen gör inför redovisningen i översiktsplanen torde få stor betydelse för den kommande rättstillämpningen. Det är därför av stor vikt att det finns ett statligt inflytande över hur kommunen redovisar områdena i översiktsplanen.

Det statliga inflytandet vid översiktsplaneringen sker i huvudsak under samrådet. Länsstyrelsens övergripande uppgift under samrådet är att ta till vara och samordna statens intressen samt att tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om vissa allmänna intressen som bör beaktas vid beslut i mark- och vattenanvändningsfrågor.

Det bör införas en bestämmelse om att länsstyrelsen under samrådet också ska verka för att strandskyddet i 7 kap. miljöbalken beaktas. Vidare bör länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan ange om förslaget i den delen inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken. Om länsstyrelsen inte har godtagit översiktsplanen i en viss del, ska det enligt gällande rätt anmärkas i planen. Länsstyrelsens eventuella invändningar mot redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får en betydelse vid prövningen av efterföljande ärenden om dispens från eller upphävande av strandskyddet. Det gäller i fall då en planerad åtgärd berör ett strandskyddsområde som länsstyrelsen inte har godtagit som ett sådant område. Länsstyrelsen kan, om kommunen har gett dispens enligt den särskilda grund som föreslås gälla i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, enligt ett förslag i detta avsnitt, egenhändigt besluta om en prövning av kommunens beslut.

## 7.6 Miljöorganisationers rätt att överklaga ärenden

**Förslag:** Rätten att överklaga domar eller beslut enligt miljöbalken gäller även för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintressen, om föreningen uppfyller övriga kriterier för att få överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. De föreningar som har rätt att överklaga får också överklaga avgöranden om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken.

### *Skälen för förslaget*

Regler om miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken finns i 16 kap. 13 § miljöbalken. För att en organisation ska ha rätt att överklaga ska vissa krav i fråga om bl.a. dess syfte och medlemsantal vara uppfyllda. Miljöorganisationer har rätt att överklaga avgöranden även enligt flera andra lagar som rör markanvändningsfrågor; i dessa lagregler hänvisas till 16 kap. 13 § miljöbalken när det gäller vilka slags organisationer som har rätt att överklaga. Enligt en ny bestämmelse i 13 kap. 6 § PBL, som trädde i kraft den 1 januari 2008, får en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket PBL. Utöver reglerna om överklaganderätt finns i ett stort antal författningar regler om att miljöorganisationer har rätt till insyn och deltagande i mål och ärenden.

Enligt miljöbalkens bestämmelser får överklagbara domar eller beslut överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken. För att få överklaga ska föreningen

ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

En förening som uppfyller de angivna kraven får alltså överklaga avgöranden om dispens från strandskyddet. Däremot får en förening inte överklaga beslut om upphävande av strandskydd. Det gäller både beslut att upphäva strandskyddet i ett område som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och beslut att upphäva strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan enligt PBL (jfr regeringens beslut den 18 juni 2003, M2002/2579/F/M).

Ett av kraven för att få överklaga ett dispensbeslut är att föreningen enligt sina stadgar ska ha till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Frågan om friluftorganisationer omfattas av reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken har inte prövats av Högsta domstolen eller Miljööverdomstolen. Den restriktiva tolkning som domstolarna hittills har gjort av 16 kap. 13 § miljöbalken kan dock tala för att en ideell förening inte har rätt att överklaga enbart på den grunden att den har till ändamål att tillvarata friluftintressen. Det skulle innebära att friluftorganisationer inte kan överklaga beslut om dispens från eller upphävande av strandskyddet, trots att sådana beslut uppenbarligen rör ett av strandskyddets syften, dvs. att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden.

En miljöorganisation kan i undantagsfall vara berörd av ett avgörande som sakägare, dvs. i egenskap av markägare eller innehavare av särskild rätt till mark som berörs av ett beslut. Organisationen har då möjlighet att överklaga avgöranden enligt miljöbalken enligt de allmänna bestämmelserna i 16 kap. 12 § första stycket 1, dvs. av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Den situationen berörs dock inte av reglerna om miljöorganisationers talerätt.

Om en miljöorganisation inte är sakägare innebär reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken en begränsning av rätten att överklaga beslut i strandskyddsärenden. Möjligheterna för miljöorganisationer att tillföra värdefulla synpunkter och bidra till ett förbättrat faktaunderlag begränsas därmed.

De förändringar av strandskyddet som föreslås i denna promemoria har betydelse i frågan om miljöorganisationers överklaganderätt. Några av förslagen är att vissa lättnader i fråga om skälen för dispens från och upphävande av strandskyddet ska kunna gälla i vissa områden som kommunen redovisar i översiktsplanen, att en kommun ska kunna upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan och att statens intressen på strandskyddsområdet huvudsakligen ska bevakas av länsstyrelserna och inte Naturvårdsverket. När lättnader i strandskyddet införs är det angeläget att samtidigt öka möjligheterna att få en allsidig bedömning av de frågor som aktualiseras vid bl.a. upphävanden av strandskyddet i detaljplanerade områden. Det kan handla om tätbebyggda områden där möjligheterna till rekreation för boende och övriga påverkas av ett förändrat strandskydd. Det bör också beaktas att beslut om upphävande av strandskyddet många gånger kan vara mer ingripande från naturvårds- och rekreationssynpunkt än vanliga dispensbeslut, eftersom de ofta berör större strandområden. Det kan därför ses som inkonsekvent att miljöorganisationer har rätt att överklaga dispensbeslut men inte beslut om upphävande av strandskyddet. Det anförda talar för att miljöorganisationers rätt att överklaga beslut bör omfatta även beslut om upphävande av strandskydd.

Naturvårds- och friluftsintrassen kan även beröras av beslut om upphävande av andra slags skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken, främst upphävande av naturreservat eller del av naturreservat. Upphävanden av det slaget är ovanliga. Men de argument som anförts för att ge miljöorganisationer en möjlighet att överklaga upphävanden av strandskydd gör sig gällande med samma styrka för andra avgöranden om upphävande av skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken.

Beslut om dispens från eller upphävande av strandskyddet kan ofta påverka förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv. Eventuella begränsningar av strandskyddet har ett särskilt intresse för föreningar som ägnar sin verksamhet åt friluftsförslag och som har god kunskap om områden som ofta används för allmänhetens friluftsliv. Sådana föreningar kan tillföra värdefulla

synpunkter och bidra till ett bättre faktaunderlag i ärenden om dispens från och upphävande av strandskydd.

På grund av det anförda finns det skäl att vidga miljöorganisationers överklaganderätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. De miljöorganisationer som omfattas av bestämmelserna bör få överklaga även domar och beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Detta bör gälla även när kommunen, enligt vad som föreslås i avsnitt 7.4, upphäver strandskyddet genom en detaljplan. När det gäller sådana beslut bör en ny bestämmelse om miljöorganisationernas överklaganderätt införas i 13 kap. 6 § PBL.

Det skulle kunna invändas att en vidgad överklaganderätt för miljöorganisationer i kommunala planärenden utgör ett avsteg från PBL-systemets huvudprincip att det är kommunerna som har uppgiften att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhällets intressen. Frågan om att upphäva strandskyddet har dock en annan karaktär än flertalet av de frågor som prövas genom en detaljplan och som innebär att avvägningar ska göras mellan olika allmänna och enskilda intressen. De regler som föreslås i promemorian innebär att kommunen ska pröva om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet enligt miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda, bl.a. att det ska finnas särskilda skäl. Utvidgningen av överklaganderätten kan därför inte anses utgöra ett avsteg från den angivna huvudprincipen i PBL-systemet. Det bör däremot framgå av bestämmelsen att överklaganderätten endast omfattar frågan om upphävande av strandskydd.

Det bör därutöver preciseras att överklaganderätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken gäller även för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsentressen. För att en sådan förening ska få överklaga måste föreningen uppfylla kriterierna i paragrafens andra stycke.

Med hänsyn till de begränsningar som följer av de vanliga kriterierna för att en miljöorganisation ska få överklaga, särskilt kravet på minst 2 000 medlemmar, torde det i praktiken inte vara många ideella föreningar som kommer att omfattas av överklaganderätten.

Enligt konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – Århuskonventionen – är ett av konventionens mål att ge miljöorganisationer en omfattande tillgång till rättslig prövning. Det nu framlagda förslaget bidrar på ett positivt sätt till ett förbättrat genomförande av konventionen.

## 7.7 Konsekvenser från ett samordningsperspektiv

Förslaget i avsnitt 7.4 om att kommunerna ska kunna upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan väcker frågor om samordningen mellan miljöbalken och PBL och vilka konsekvenser det kan få för beslutsfattandet på strandskyddsområdet. Förslaget behöver analyseras från ett samordningsperspektiv både i fråga om materiella regler och förfaranderegler. Detsamma gäller förslaget i avsnitt 7.1 att kommunen i sin översiktsplan ska redovisa bl.a. områden där lättnader i strandskyddet ska gälla.

### *Redovisning av vissa strandskyddsfrågor i den kommunala översiktsplanen*

I avsnitt 7.1 föreslås att kommunen i sin översiktsplan enligt PBL ska redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Förslaget innebär att bedömningen av områdena ska göras enligt materiella regler som finns i både miljöbalken och PBL, även om de slutligt avgörande kriterierna anges i miljöbalken. Denna reform syftar på så sätt till att integrera en väsentlig del av strandskyddet i den kommunala översiktsplaneringen. Det innebär bl.a. att man i fråga om grundläggande synsätt inte bör hänföra sig till antingen miljöbalken eller PBL. Kommunen måste bedöma frågan om utpekande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen utifrån både miljöregleringens skyddsperspektiv och planregle-

ringens krav på avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.

I fråga om förfarandet innehåller PBL detaljerade regler om handläggningen av ett ärende om en ny översiktsplan eller en ändring av den befintliga planen. Det är kommunen som initierar ett sådant ärende. Kommuninvånarna får lämna synpunkter på förslaget till översiktsplan. Det kommer att gälla även en redovisning av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Miljöorganisationer kommer också att kunna ta del av och lämna synpunkter på den delen av planförslaget.

Vilket underlag behövs i ärendet? Frågan om miljökonsekvenser behandlas i nästa avsnitt. Därutöver kommer det av reglerna i 4 kap. PBL att följa krav på annan redovisning av underlag i samband med översiktsplaneringen. Under samrådet ska motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas. Under utställningstiden ska planförslaget åtföljas av en planbeskrivning, en samrådsredogörelse, gällande översiktsplan och sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget. Sammanfattningsvis innebär detta en tillräcklig reglering av vilket underlag som behövs i ärendet när det gäller kommunens uppgift att redovisa områden för landsbygdsutveckling.

Vad kommer att gälla i fråga om överklagande? En översiktsplan är inte bindande mot enskilda och myndigheter. Enligt gällande rätt får en översiktsplan endast överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Det kommer att gälla även i fråga om en kommuns redovisning av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Bestämmelserna om laglighetsprövning innebär att alla kommunmedlemmar har rätt att överklaga och att överprövningen är begränsad till vissa frågor, framför allt om de formella kraven på framtagandet av en översiktsplan är uppfyllda. Någon omprövning av ärendet i sak kommer däremot inte till stånd.

Frågan om en plats ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan i sak bli överprövad först i samband med prövning av ett enskilt fall som rör dispens från

eller upphävande av strandskyddet. Rätten att överklaga ett beslut om dispens följer de vanliga reglerna i miljöbalken, vilket innebär att det framför allt är den som har ansökt om dispens som har rätt att överklaga. I de flesta fall kommer kommunen att pröva dispensfrågan och överklagande görs då hos länsstyrelsen, med vidare överprövning hos miljödomstolen och Miljööverdomstolen.

#### *Upphävande av strandskydd genom en detaljplan*

Den reglering som föreslås i avsnitt 7.4 innebär att kommunen ska pröva om de förutsättningar som anges i vissa bestämmelser i miljöbalken är uppfyllda. Vid sidan om bestämmelserna i miljöbalken kommer de vanliga reglerna i PBL om innehållet i en detaljplan att vara tillämpliga. I PBL finns emellertid inga regler om under vilka förutsättningar som strandskyddet får upphävas. Förslaget utformas dock så att de krav som följer av miljöbalken, dvs. att det ska finnas särskilda skäl, gäller fullt ut och inte påverkas av reglerna i PBL. Tillämpningen av miljöbalkens regler förutsätter i grunden en prövning mot strandskyddets syften.

Ett syfte med förslaget är att förenkla hanteringen av strandskyddsfrågan vid kommunernas detaljplanering. Frågan om upphävande av strandskydd tas upp samtidigt med övriga frågor som rör den nya detaljplanen. Förfaranderegler i PBL bör därför tillämpas. En tillämpning av miljöbalkens förfaranderegler skulle innebära en olämplig dubbelreglering vid planarbetet.

Det finns i dag inga särskilda regler om hur länsstyrelsen ska handlägga ett ärende om upphävande av strandskydd i ett område som avses ingå i en detaljplan. Regler om överklagande finns i miljöbalken, bl.a. i fråga om vem som har rätt att överklaga och till vilken instans överklagande ska ske.

Regler om förfarandet vid detaljplaneläggning finns i 5 kap. 18–36 §§. Kommunen kommer att ha initiativrätten i fråga om upphävandet av strandskydd. En detaljplan ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det



inte är onödigt. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av förslaget när ett program utarbetas och ett förslag till detaljplan upprättas. Samråd ska hållas med sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt med de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget. Syftet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. I en samrådsredogörelse ska kommunen redovisa de synpunkter som framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna. Planförslaget ska ställas ut under minst tre veckor och den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det skriftligen under den tiden. Detaljplanen antas enligt huvudregeln av kommunfullmäktige. Länsstyrelsen har en aktiv roll under planprocessen genom att den bl.a. ska ta till vara och samordna statens intressen och ge råd om tillämpningen av de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse m.m. Länsstyrelsen utövar också den statliga kontrollen efter det att en kommun har antagit en detaljplan.

Vad som nu har beskrivits är det normala förfarandet, men det finns också ett s.k. enkelt planförfarande som kan tillämpas om planförslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Det torde normalt inte vara lämpligt att använda ett enkelt planförfarande vid upphävande av strandskyddet, eftersom skyddet bl.a. syftar till att just tillgodose allmänhetens behov av områden för friluftsliv.

Det detaljreglerade förfarandet vid detaljplaneläggning är mer långtgående än länsstyrelsernas nuvarande hantering av en fråga om upphävande av strandskydd i ett område som avses ingå i en detaljplan. Det breda samrådet garanterar att de markägare och innehavare av särskild rätt som kan vara berörda av upphävandet får möjlighet till insyn och deltagande i ärendet. I förordningen

(1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns däremot inga regler om vem som ska kommuniceras i ett ärende hos länsstyrelsen om upphävande av strandskydd. Enligt huvudregeln ska dock enligt denna förordning ett beslut om upphävande av strandskydd kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet; kungörelsen ska också införas i ortstidning. Den som är berörd av beslutet och anser att beslutet bör ändras får överklaga beslutet till regeringen.

Miljöorganisationer bör få en möjlighet att delta i samrådet avseende programmet och förslaget till detaljplan när detta innehåller ett förslag om att upphäva strandskyddet. Någon ny regel om detta behövs inte utan följer av reglerna om samråd i 5 kap. PBL, som även omfattar sammanslutningar som har ett väsentligt intresse av programmet och förslaget.

Vilka regler kommer att gälla i fråga om det underlag som behövs i ärendet? I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns inga regler om vilket underlag som behövs i ett ärende om upphävande av strandskydd i ett område som avses ingå i en detaljplan. För att kunna avgöra ett sådant ärende behövs i vart fall en redovisning av upphävandets konsekvenser för strandskyddets syften. Något krav på en miljökonsekvensbeskrivning finns inte.

I PBL finns regler om det underlag som behövs i ett ärende om antagande av en detaljplan. När ett förslag till detaljplan upprättas ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera för ändamålet avsedda kartor och en fastighetsförteckning. Under det samråd som ska hållas i ett ärende bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns ett program och en miljökonsekvensbeskrivning ska även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan ska motiven till förslaget redovisas. De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska redovisas i en gemensam samrådsredogörelse. Kraven på underlag enligt PBL är sammanfattningsvis omfattande.

Bestämmelser om en detaljplans miljökonsekvenser finns i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. En miljöbedömning behövs om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det får i det enskilda fallet bedömas om genomförandet kan antas medföra en sådan miljöpåverkan. Att strandskydd upphävs i ett område som ingår i en detaljplan gör inte att planen ska presumeras medföra en betydande miljöpåverkan enligt 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Upphävandet ska dock beaktas vid den bedömning som ändå ska göras av om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den bedömningen ska göras med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till den angivna förordningen. Dessa kriterier avser dels planens karaktäristiska egenskaper (fem punkter), dels typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat (sju punkter). Ett upphävande av strandskydd får anses vara ett förhållande som är relevant enligt dessa kriterier. Hur stor miljöpåverkan planen har får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I ett fall då strandskydd behöver upphävas bör kommunen normalt ha förhållandevis god kännedom om vilka byggnader, verksamheter eller anläggningar som kan komma att lokaliseras till området och vilka miljöeffekter dessa kan komma att få. Utgångspunkten är att det behövs en redovisning av planens konsekvenser för strandskyddets syften. Att strandskyddsintressena påverkas av detaljplanen behöver däremot inte innebära att planen ska anses ha en betydande miljöpåverkan. Avgörande för den bedömningen bör många gånger vara om detaljplanen ger förutsättningar för lokalisering av verksamheter eller åtgärder som medför att planen har en betydande miljöpåverkan. Behovet av underlag får avgränsas på ett lämpligt sätt med hänsyn till förhållandena i det enskilda planärendet.

Även om kraven på underlag i ett detaljplaneärende enligt PBL är omfattande bör regleringen i PBL sammantaget inte innebära mer omfattande krav i de delar som avser upphävande av strandskyddet än som gäller i dag.

Reglerna om överklaganderätt påverkas av förslaget. Ett detaljplanebeslut får enligt PBL som utgångspunkt överklagas av de personer, sammanslutningar, myndigheter och övriga berörda kommuner som omfattas av samrådskretsen avseende detaljplanen. När frågan om upphävande av strandskydd införs i detaljplanebeslutet kommer den att kunna överklagas till länsstyrelsen på samma sätt som andra frågor som prövas i detaljplanen. Konsekvensen är att rätten att överklaga vidgas jämfört med vad som gäller i dag. Enligt miljöbalken räcker det inte att åberopa de allmänna intressen som ligger bakom strandskyddet för att få överklaga ett beslut av länsstyrelsen att upphäva strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan. Rätten att överklaga enligt PBL är vidare och förslaget torde ge en möjlighet att överklaga detaljplanebeslutet enbart i frågan om upphävande av strandskyddet, om klaganden hör till de som omfattas av samrådskretsen. En annan sak är att klaganden kan få svårt att få gehör för ett överklagande som enbart rör de allmänna intressena bakom strandskyddet. En förutsättning för att få överklaga en detaljplan är dock att klaganden senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Att överklaganderätten förändras behöver inte medföra någon ökning av antalet överklagade detaljplaner eller en ökning av antalet överklaganden i ett enskilt detaljplaneärende. På samma sätt som i dag torde överklagandefrekvensen främst bero på hur väl förberett beslutet om detaljplanen är och i vilken utsträckning de berörda synpunkter har beaktats under planarbetet.

Med nuvarande instansordning för överklagade beslut om antagande av detaljplaner respektive beslut om upphävande av strandskydd kommer den slutliga prövningen av ett överklagande att bli densamma oavsett om upphävandet kommer till stånd genom en planbestämmelse eller om det är länsstyrelsen som fattar beslutet. I båda fallen är det regeringen som efter överklagande avgör frågan.

Riksdagen har godkänt regeringens förslag i propositionen Ny instansordning för PBL-ärenden (prop. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191), dvs. godkänt att inriktningen för det fortsatta ar-

betet med en ny instansordning för överprövning av rättsverkande planer. Denna inriktning innebär att överprövningen av sådana planer, med undantag för ärenden avseende ingripande med stöd av bestämmelserna i 12 kap. PBL om statlig kontroll, flyttas från regeringen till miljödomstol. En särskild utredare har regeringens uppdrag att utreda och föreslå de närmare organisations- och författningsändringar som behövs för att genomföra en sådan reform. Utredaren har i december 2007 redovisat sina förslag i betänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111). Förslaget bereds nu vidare inom Regeringskansliet. Vid ett genomförande av en sådan reform kommer sådana beslut om upphävande av strandskyddet som regleras genom en planbestämmelse att överklagas till länsstyrelsen och därefter vidare till miljödomstol medan de beslut som länsstyrelsen fattar om upphävande av strandskyddet överklagas till regeringen. Regeringen kommer härigenom att avlastas en stor del av de beslut om upphävande av strandskyddet som överklagas. Dessa ärenden kommer fortsättningsvis i stället att prövas inom ramen för miljödomstolsorganisationen som redan har kompetens i frågor som rör strandskyddet bl.a. till följd av att de redan i dag handlägger ärenden som avser överklagade beslut om dispens från strandskyddet. När det gäller de ärenden som avser den statliga kontrollen har det inte föreslagits några förändringar av instansordningen vilket innebär att länsstyrelsens beslut att upphäva ett beslut att anta en detaljplan med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll också fortsättningsvis ska kunna överklagas till regeringen, se vidare avsnitt 7.5.

När det gäller överprövningens omfattning har det en viss betydelse att frågan om upphävande av strandskydd prövas i en detaljplan. Utgångspunkten är att den instans som prövar ett överklagande av ett beslut om en detaljplan antingen ska fastställa eller upphäva detaljplanen i dess helhet. Om en detaljplan som innehåller en bestämmelse om upphävande av strandskydd av något skäl skulle upphävas, skulle det innebära att beslutet om upphävande av strandskyddet också upphävs. Det skulle bli

följden även om den överprövande instansen har bedömt att det fanns förutsättningar för att upphäva strandskyddet.

Om kommunen har medgett det, får den överprövande instansen upphäva en detaljplan i en viss del eller ändra den på annat sätt. Det skulle kunna bli aktuellt om strandskyddet har upphävts i ett onödigt stort område och utan att det behövs för att en planerad bebyggelse ska kunna komma till stånd (frågan behandlas vidare i avsnitt 7.5). Därutöver gäller att ändringar av ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande. En ändring av ett beslut om upphävande av strandskydd torde i regel inte vara en ändring av ringa betydelse.

## 7.8 Instansordningen vid överklagande

I promemorian föreslås vissa ändringar i fråga om vem som beslutar i ärenden om dispens från och upphävande av strandskydd. Det handlar huvudsakligen om att fler sådana ärenden kommer att prövas av kommunen i stället för länsstyrelsen i första instans. I det här avsnittet redovisas vad som kommer att gälla i fråga om instansordningen vid överklagande av beslut i dessa ärenden. Frågan om handläggningstider hos myndigheter och domstolar redovisas i avsnitt 9.

En kommuns beslut i ett ärende om dispens från strandskyddet överklagas i dag hos länsstyrelsen enligt 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Länsstyrelsens beslut i ett sådant överklagandeärende, liksom länsstyrelsens beslut i första instans i ett ärende om dispens från strandskyddet, får överklagas till miljödomstolen enligt 19 kap. 1 § tredje stycket och sedan till Miljööverdomstolen enligt 23 kap. 1 § första stycket. Vid överklagande till Miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd enligt 23 kap. 1 § andra stycket. Miljööverdomstolens beslut får inte överklagas till Högsta Domstolen enligt 23 kap. 8 §. Denna instansordning kommer att gälla även i fortsättningen vid överklaganden av dispensbeslut av kommuner och länsstyrelser.

Överklaganden av länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd prövas i dag av regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken. I avsnitt 7.4 föreslås att en kommun under vissa förutsättningar ska kunna upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan. Förslaget innebär att ett beslut om upphävande av strandskydd blir en del av kommunens beslut om detaljplan enligt bestämmelserna i PBL. Kommunens beslut om detaljplanen får överklagas hos länsstyrelsen enligt 13 kap. 2 § PBL. Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan får överklagas hos regeringen enligt 13 kap. 4 § andra stycket. Enligt den nu gällande ordningen i PBL skulle instansordningen därmed bli densamma som i dag, även om instanskedjan skulle bli något längre i och med att frågan om upphävande i flertalet fall prövas av kommunen i stället för länsstyrelsen i första instans.

Regeringen har gett Miljöprocessutredningen i uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL (dir. 2007:94). Utredningen har i sitt första betänkande (En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen, SOU 2007:111) föreslagit bestämmelser om att länsstyrelsens beslut enligt PBL överklagas till miljödomstol, med undantag för länsstyrelsens beslut om statlig kontroll enligt 12 kap. PBL som även i fortsättningen bör överklagas till regeringen. Miljöprocessutredningens förslag har betydelse för förslaget i denna promemoria om att en kommun under vissa förutsättningar ska kunna upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan.

Om Miljöprocessutredningens förslag genomförs kommer länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan som innehåller ett beslut om upphävande av strandskydd att överklagas till miljödomstol, och vidare till Miljööverdomstolen. Länsstyrelsens beslut att med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. PBL upphäva en detaljplan som innehåller ett beslut om upphävande

av strandskydd kommer däremot på samma sätt som i dag att överklagas till regeringen.

Miljöprocessutredningens förslag påverkar inte de ärenden om upphävande av strandskydd som enligt förslaget i denna promemoria fortfarande ska prövas av länsstyrelsen i första instans, dvs. länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 18 och 18 a §§ miljöbalken. Överklaganden av dessa beslut kommer även i fortsättningen att prövas av regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken.

Vad som nu sagts i fråga om instansordningen vid överklagande av beslut om upphävande av strandskydd kan illustreras i följande tabell:

<i>Länsstyrelsens upphävanden i dag</i>	<i>Kommunens upphävande i detaljplan enligt förslag</i>		<i>Länsstyrelsens upphävande enligt förslag</i>
	kommunen		
länsstyrelsen	länsstyrelsen		länsstyrelsen
regeringen	miljödomstol (vanliga överklaganden)	regeringen (länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL)	regeringen
eventuell rättsprövning i Regeringsrätten	Miljööverdomstolen	eventuell rättsprövning i Regeringsrätten	eventuell rättsprövning i Regeringsrätten
	?		

I den andra kolumnen finns ett frågetecken när det gäller den framtida möjligheten att överklaga Miljööverdomstolens avgöranden i ärenden om detaljplaner. Det förklaras av att Miljöprocessutredningen i sitt fortsatta arbete ska överväga frågan om hur prejudikatbildningen på ett lämpligt sätt tillgodoses även med en ny instansordning.

I detta sammanhang bör nämnas att Miljöprocessutredningen i betänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111) även redovisat förslag till en ny in-



stansordning för överklagade beslut om bygglov och förhandsbesked enligt PBL. I dag kan sådana kommunala beslut överklagas till länsstyrelsen och vidare till allmän förvaltningsdomstol. Enligt Miljöprocessutredningens förslag ska kommunens beslut också fortsättningsvis kunna överklagas till länsstyrelsen medan länsstyrelsens beslut i framtiden ska kunna överklagas till miljödomstolarna. Ett genomförande av det förslaget kommer att innebära att instansordningen för kommunala beslut i frågor om dispens från strandskyddet kommer att sammanfalla med de kommunala besluten om bygglov och förhandsbesked enligt PBL.

## 7.9 Tillsyn, utbildning och information

**Tidigare bedömning:** Naturvårdsverket och Boverket ges i uppdrag att utforma nya allmänna råd för tillämpningen av bestämmelserna om strandskydd. Naturvårdsverket ges även i uppdrag att närmare identifiera behovet av tillsynsmetoder och att utveckla sådana metoder.

**Nu aktuell bedömning:** Tidigare bedömning ändras med anledning av de i avsnitt 7 föreslagna ändringarna i PBL. Därutöver bör bestämmelserna om vilka myndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen över strandskyddsområden ändras med anledning av förslagen om att kommunen i större utsträckning får ansvaret för prövningen av dispens- och upphävandeärenden.

### *Operativ tillsyn över strandskyddsområden*

Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ansvarar enligt huvudregeln länsstyrelsen för den operativa tillsynen över strandskyddsområden (punkt 17 i förordningen). Länsstyrelsen får dock överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen över strandskyddsområden. En överlåtel-

se av tillsynen förutsätter att kommunfullmäktige har gjort en framställning om det.

I promemorian föreslås ändringar i fråga om vem som ska ansvara för prövningen av ärenden om dispens från och upphävande av strandskydd. Det föreslås att kommunen enligt huvudregeln ska ansvara för dessa prövningar. Länsstyrelsen föreslås behålla ansvaret endast i vissa avseenden, bl.a. när det gäller försvarsanläggningar och prövningar av dispenser och upphävanden som rör även andra skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken. Med anledning av dessa ändringar bör också reglerna om vem som ansvarar för den operativa tillsynen över strandskyddsområden ändras. I fortsättningen bör kommunen ha huvudansvaret för tillsynen. Länsstyrelsen bör endast ansvara för den operativa tillsyn som behövs i fråga om sådana verksamheter och åtgärder som kommer att dispensprövas av länsstyrelsen.

Det kan finnas anledning att tydliggöra viktigare principer i den operativa tillsynen hos länsstyrelse och kommun, eftersom denna är ett eftersatt område där erfarenheter till stor del saknas, alternativt inte sprids. Tillsynen rör även, direkt eller indirekt, ett stort antal medborgare med intresse för frågorna, men som inte kan förväntas ha kännedom om gällande regler och deras tillämpning. Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att ta fram en ny vägledning för tillämpningen av bestämmelserna om strandskydd. Till följd av den nu föreslagna kopplingen till PBL bör även Boverket involveras i processen med utarbetande av tillsynsvägledande material. Vägledning behöver tillhandahållas på flera sätt. Förutom vägledning i form av handböcker och allmänna råd bedöms finnas behov av utbildningsinsatser. Det kan övervägas om vissa sådana insatser bör ingå i ett uppdrag till respektive verk i anslutning till att de nya bestämmelserna ska träda i kraft.

Enligt 1 kap. 8 § PBL har länsstyrelsen tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Boverket har haft regeringens uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna redovisa förslag till hur det aktuella lagrummet kan revideras för att tyd-

liggöra Boverkets och länsstyrelsernas ansvar för uppsikt respektive tillsyn över plan- och byggnadsväsendet. Boverket har i en rapport Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen i juni 2007 redovisat ett förslag till helhetsgrepp på statens ansvar i PBL. Rapporten har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande vidare inom Miljödepartementet.

Utöver vägledning i frågor som rör de rättsliga aspekterna av tillsynen i enskilda fall bedöms finnas ett behov av att utvärdera och utveckla metoder för att effektivisera tillsynen t.ex. genom att låta dem och att få metoderna att komma till uttryck i respektive myndighets tillsynsplanerna. Spridda erfarenheter finns i kommuner och län av t.ex. operativ tillsyn över enskilda objekt, administrativ tillsyn över t.ex. kommunernas dispensgivning, och av vägledning från länsstyrelsernas sida till kommunerna. Det finns ett behov av att inventera de erfarenheter och goda exempel som finns för att sedan identifiera utvecklingsbehovet mot bakgrund av vilka tillsynsinsatser som bedöms kunna göra störst nytta. Eftersom de samlade erfarenheterna av tillsynsarbetet är små kan det finnas anledning att inleda ett vägledningsarbete med en pilotstudie för att närmare kartlägga problemområden, befintliga metoder, nya behov, resursfrågor och, inte minst, lämpliga sätt att närmare utveckla och effektivisera tillsynsmetoderna. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att genomföra en sådan studie. Boverket bör involveras i arbetet med anledning av den föreslagna kopplingen mellan miljöbalken och PBL.

#### *Nationell vägledning med utgångspunkt i föreslagna lagändringar*

Naturvårdsverkets allmänna råd om strandskydd har sin tyngdpunkt i vägledning om dispensprövningen. Behovet av denna typ av vägledning kvarstår. De allmänna råden behöver dock förnyas i samband med att nya bestämmelser träder i kraft. Det kan även finnas anledning att fördjupa innehållet i vägledningen med utgångspunkt i de svårigheter vid dispensprövningen som har iden-

tifierats i Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 26 ff.). Det gäller bl.a. hur djur- och växtlivets villkor bör beaktas vid en prövning och hur skälen för dispens bör bedömas, t.ex. vad gäller avvägningen mellan enskilda intressen och strandskyddsintresset. Vägledning kan också behövas i frågor som rör tomtplatsavgränsning och vilken typ av anlagda vatten som inte bör anses utgöra vattendrag. Frågorna är till sin karaktär sådana att de bör hanteras genom vägledning snarare än genom lagstiftning.

Promemorians förslag innebär att lagen ändras när det gäller förutsättningarna för upphävande och dispens samt formen för dessa beslut, vilket medför ett behov av förnyad vägledning. Den föreslagna kopplingen till planprocessen i PBL innebär att även de områden för vilka Boverket ansvarar för vägledning berörs. Sådan vägledning bör utformas i nära samarbete med Naturvårdsverket. Det kan i detta sammanhang framhållas att även utökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program, enligt lagen (2004:606) om ändring i miljöbalken och förordningen (2005:206) om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, medför ett behov av vägledning för att klargöra vilken typ av konsekvenser som är viktiga att lyfta fram i samband med översiktlig planering och detaljplaneläggning inom strandskyddat område. Även detta arbete utförs lämpligast i samarbete mellan nyssnämnda myndigheter.

För att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna ska kunna analyseras finns det ett behov att kontinuerligt sammanställa och tillgängliggöra de vägledande beslut och domar som kan förväntas komma åren efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Det är rimligt att Naturvårdsverket utifrån sin tillsynsvägläggande roll har denna samlande funktion. Vad gäller tillämpning av de föreslagna förändringarna i PBL föreslås Boverket få motsvarande funktion, dock i samråd med Naturvårdsverket.

*Övrig nationell vägledning*

De nu föreslagna författningsändringarna innebär att ny praxis kommer att utvecklas bl.a. vad gäller beslut om utvidgning av strandskydd och beslut om dispens från strandskyddet i syfte att främja landsbygdsutveckling. Den roll som länsstyrelsen föreslås få i strandskyddsfrågor bör också medföra att fler dispensbeslut kommer att överprövas. Även antalet överklagade tillsynsbeslut som fattats med stöd av miljöbalken kan förväntas öka, dels som en effekt av en förutsatt ökning av tillsynsinsatserna, dels p.g.a. det tydliggörande av allmänhetens rätt att få underlåtenheter av myndigheter prövade som framgår av förslaget till ändring i 26 kap. 1 § miljöbalken enligt propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65 s. 124).

## 8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 8.1 Lag om ändring i miljöbalken

**Förslag:** Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2009, utom de särskilda bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § miljöbalken som träder i kraft den 1 juli 2011. Föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 17 § andra stycket i dess tidigare lydelse upphör att gälla när nya föreskrifter meddelas för området.

Miljödepartementet planerar att efter remissbehandling av memorian utarbeta en proposition som regeringen överlämnar till riksdagen i slutet av 2008. Ändringarna i reglerna om strandskydd bör då kunna träda i kraft den 1 juli 2009.

Frågan är om ett senare ikraftträdande borde gälla för de särskilda bestämmelserna som gäller inom vissa områden vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eller för en dispens enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken. Enligt förslaget ska kommunerna i översiktsplanen redovisa sådana områden som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken. En sådan redovisning kommer att vara vägledande vid bedömningen av exempelvis en fråga om en dispenspliktig åtgärd ligger inom ett sådant område. Förslaget är samtidigt utformat så

att den frågan kommer att avgöras på ett rättsligt bindande sätt först vid prövningen av dispensärendet.

För att få fram en ny eller ändrad översiktsplan krävs det betydande insatser av kommunen och andra som berörs av en sådan planering. Det kommer därför normalt att ta minst ett år, ofta betydligt längre tid än så, innan kommunerna har genomfört de planeringsåtgärder som behövs för att antagande av en ny eller ändrad översiktsplan. Fram till dess kommer de särskilda bestämmelserna i 7 kap. 18 d § att gälla i alla pågående och nya ärenden om dispens från och upphävande av strandskyddet.

Vissa skäl talar för att bestämmelserna bör träda i kraft samtidigt med övriga bestämmelser. Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen skulle då kunna få effekt tidigare, i vart fall i viss utsträckning. Eftersom det inte kommer att finnas någon redovisning i kommunala översiktsplaner av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, är det troligt att kommuner och länsstyrelser ofta kommer att anse att det inte är möjligt att göra en bedömning enligt de nya reglerna. Men det skulle kunna finnas fall där en kommun på ett tidigt stadium bedömer att ett visst område är särskilt lämpligt för en strandnära bebyggelse eller verksamhet som främjar utvecklingen av landsbygden och att en angelägen investering därmed skulle kunna påbörjas efter en dispensprövning i ett enskilt fall.

Övervägande skäl talar dock för att bestämmelserna i 7 kap. 18 d § bör träda i kraft senare än övriga bestämmelser. En övergångsperiod på två år skulle ge kommunerna drivkrafter att i vart fall inleda arbetet med en ändring av översiktsplanen för att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kommunerna skulle få tid att dra upp riktlinjer för hur de nya reglerna ska tillämpas så att bostäder, verksamheter eller anläggningar därefter kan komma till stånd på ett sätt som stämmer överens med syftet med reglerna. Kommunernas och länsstyrelsernas arbete med frågorna kommer att underlättas av att det under övergångsperioden utarbetas allmänna råd och andra dokument som ger vägledning för hur de nya reglerna bör tillämpas. Det finns annars en risk att tillämpningen inledningsvis blir

splittrad och att lättnaderna tillämpas i alltför många eller alltför stora områden i en kommun. En sådan utveckling skulle föregripa den samlade intresseavvägning som behövs vid översiktsplaneringen för att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Sammantaget skulle en övergångsperiod skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och förutsebar tillämpning.

På grund av det anförda bör de särskilda bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § träda i kraft den 1 juli 2011.

Slutligen bör erinras om förslaget till övergångsbestämmelse i avsnitt 6.3 som innebär att beslut om att utvidga strandskyddsområde enligt 7 kap. 14 § miljöbalken som meddelats enligt äldre bestämmelser upphör att gälla den 31 december 2014.

## 8.2 Lag om ändring i plan- och bygglagen

**Förslag:** Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2009. De särskilda bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § miljöbalken tillämpas dock från och med den 1 juli 2011. Äldre föreskrifter gäller för planer som formellt börjat förberedas före den 1 juli 2009.

Tidsplanen för ändringarna i PBL är densamma som för ändringarna i miljöbalken. Ändringarna i PBL bör alltså träda i kraft den 1 juli 2009. I det föregående avsnittet föreslås att bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § miljöbalken ska träda i kraft två år senare, dvs. den 1 juli 2011. Det har i fråga om ikraftträdandet betydelse för den nya bestämmelsen i 5 kap. 7 a § PBL om upphävande av strandskydd genom en detaljplan. Bestämmelserna i 7 kap. 18 d § miljöbalken bör även i det sammanhanget tillämpas från och med den 1 juli 2011.

I fråga om planer som formellt börjat förberedas före den 1 juli 2009 bör äldre föreskrifter gälla. En sådan övergångsbestämmelse behövs för att de nya reglerna inte ska förhindra ett



fortsatt arbete med planer som är under handläggning sedan en tid tillbaka. Ett ärende kan normalt anses formellt inledas t.ex. när en kommunal nämnd ger i uppdrag åt den ansvariga förvaltningen i kommunen att ta fram underlag i ett planärende.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Naturvårdsverket och Boverket

#### *Naturvårdsverket*

Såsom påtalats i avsnitt 4.3 finns det brister i tillämpningen av strandskyddsreglerna avseende såväl prövning som tillsyn. Det finns därför behov av att Naturvårdsverket, i egenskap av central tillsynsvägladande myndighet, i anslutning till införandet av nya bestämmelser genomför riktade insatser för att förstärka vägledningen om tillämpningen av strandskyddet. Det gäller t.ex. översynen av det utvidgade strandskyddet, vägledning om utpekande av områden för landsbygdsutveckling samt övriga tillämpningsfrågor som rör strandskyddsbestämmelserna och hur tillsynen över dem ska bedrivas. Dessutom föreslås verket bevaka praxisfall som kan tjäna som vägledning för län och kommuner.

Såsom framgår av avsnitt 7.5 föreslås Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut som rör strandskyddet inskränkas till att endast omfatta beslut där länsstyrelsen varit första beslutande myndighet, t.ex. vid beviljande av dispens inom ett Natura 2000 område. Förslaget väntas medföra en kostnadsminskning

*Boverket*

Det kommer att behövas vägledning för tillämpningen av de föreslagna reglerna som innebär att strandskyddsbestämmelserna kopplas till PBL och planprocessen. En sådan vägledning bör tas fram av Boverket i samråd med Naturvårdsverket eftersom tillämpningen av bestämmelserna om utpekande i översiktsplan av områden inom vilka vissa lättnader i strandskyddet kan komma att gälla och bestämmelserna om upphävande av strandskydd vid detaljplaneläggning förutsätter en samordning med miljöbalkens bestämmelser om strandskydd.

## 9.2 Länsstyrelserna

*Översyn av det utvidgade strandskyddets omfattning*

Den föreslagna översynen medför att länsstyrelsen kommer att få i uppgift att se över omfattningen av det utvidgade strandskyddet i länet. Uppgiften ska genomföras under perioden fram till den 31 december 2014. I avvaktan på den vägledning som Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att genomföra bör länsstyrelserna kunna genomföra vissa förberedelsearbeten i samarbete med kommunerna. Ett något mera intensivt arbete kan förväntas under den senare delen av övergångsperioden. Översynen väntas i högre grad leda till att en del områden som nu omfattas av utvidgat strandskydd upphör att vara skyddade, än att nya områden tillkommer. Detta medför i så fall en viss minskning av antalet dispensärenden.

*Redovisning av områden för landsbygdsutveckling*

Enligt förslaget ges kommunerna rätt att i översiktsplan redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Utpekande

av sådana områden kräver ett inventeringsarbete och kommunen kommer att behöva stöd och råd av länsstyrelsen under processens gång. Det torde vara tiden fram till utpekande och införlivande i översiktsplanen som är mest resurskrävande, innan det har etablerats en samsyn om vilken typ av områden som är lämpliga att utpekade och hur dessa bör avgränsas. Länsstyrelsens roll i översiktsplanprocessen utökas i förhållande till i dag till följd av att länsstyrelsen får ett ansvar för att under plansamrådet särskilt verka för att strandskyddets syften beaktas. Under planens utställningstid ska länsstyrelsen vidare avge ett granskningsyttrande av vilket det ska framgå om planen inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften.

#### *Upphävande av strandskydd vid detaljplanläggning*

Enligt förslaget ges kommunerna rätt att i översiktsplan redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Utpekande av sådana områden kräver ett inventeringsarbete och kommunen kommer att behöva stöd och råd av länsstyrelsen under processens gång. Det torde vara tiden fram till utpekande och införlivande i översiktsplanen som är mest resurskrävande, innan det har etablerats en samsyn om vilken typ av områden som är lämpliga att utpekade och hur dessa bör avgränsas. Länsstyrelsens roll i översiktsplanprocessen utökas i förhållande till i dag till följd av att länsstyrelsen får ett ansvar för att under plansamrådet särskilt verka för att strandskyddets syften beaktas. Under planens utställningstid ska länsstyrelsen vidare avge ett granskningsyttrande av vilket det ska framgå om planen inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften.

Länsstyrelsen ska redan i dag medverka i den kommunala detaljplanprocessen genom samråd under planens program- och förslagsskeden. Länsstyrelsen ska vidare, sedan kommunen antagit en detaljplan svara för den statliga kontrollen avseende bl.a. hur planen tillgodoser riksintressen. Till följd av promemorians förslag om att kommunen under vissa

förutsättningar får upphäva strandskyddet genom en detaljplan, får länsstyrelsen nya och utökade uppgifter i den kommunala planprocessen. En sådan ny uppgift är att länsstyrelsen särskilt ska verka för att strandskyddet inte upphävs utan att de i PBL och miljöbalken angivna förutsättningarna är uppfyllda. Länsstyrelsen ska också, sedan kommunen antagit en detaljplan, pröva kommunens beslut om planen om det kan befaras att förutsättningarna för ett sådant upphävande inte är uppfyllda. Om länsstyrelsen vid en sådan prövning finner att förutsättningarna inte varit uppfyllda, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.

Dessa nytillkommande arbetsuppgifter för länsstyrelserna ska ställas mot att länsstyrelsen inte längre ska behöva pröva och fatta beslut med anledning av kommunala ansökningar om att vissa områden som avses ingå i en detaljplan inte längre ska omfattas av strandskydd i enlighet med det nuvarande regelsystemet. Det föreslagna regelsystemet innebär att länsstyrelserna på ett annat sätt än hittills måste arbeta mera över de traditionella sektorsgränserna.

#### *Granskning och överprövning av kommunala dispensbeslut*

Enligt förslaget ges länsstyrelsen rätt att överpröva kommunala dispensbeslut i vissa avseenden. Redan i dag gäller att dispensbeslut sänds till länsstyrelsen för att den ska kunna utöva sin tillsynsvägledande funktion. Granskningen i sig innebär således ingen ny uppgift för länsstyrelsen. Däremot tillkommer själva överprövningen i de utvalda fallen.

För närvarande överklagas cirka en procent av dispensbesluten av Naturvårdsverket, vilket motsvarar ett till två ärenden per län och år. Det har framförts kritik mot att Naturvårdsverket inte i tillräcklig utsträckning använt sig av sin rätt att överklaga. De nu föreslagna ändringarna, där länsstyrelsen ges viss rätt att överpröva kommunala dispensbeslut, syftar till

att stärka bevakningen av att strandskyddets syften tillgodoses på ett adekvat sätt.

Då strandskyddsbestämmelserna nu skärps och förtydligas lämnas mindre utrymme för skönsmässiga tolkningar, något som väntas leda till högre kvalitet på de beslut som fattas. Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att antalet överprövningar på länsstyrelsens initiativ, med beaktande av den höjda ambitionsnivån, kan handla om några procent av det totala antalet dispensbeslut som fattas under ett år. Då antalet dispensärenden i dag uppgår till något under 5 000 ärenden per år skulle det i dagsläget handla om uppskattningsvis 10 ärenden per län och år. Antalet ärenden som överprövas kan med tiden förväntas minska till uppskattningsvis hälften vid en förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna.

#### *Länsstyrelsens tillsyn över strandskyddsdispenser*

Tillsynen över strandskyddet regleras i miljöbalken och är ett eftersatt område. Länsstyrelsens tillsynsinsatser behöver förstärkas framförallt vad gäller styrelsens tillsynsvägladande roll men även avseende den operativa tillsyn länsstyrelsen har att bedriva.

#### *Prövning av överklagade kommunala beslut om dispenser och upphävanden*

Då kommunen föreslås få rätt att själv genom antagande av en detaljplan som innehåller en särskild planbestämmelse upphäva strandskyddet för ett visst avgränsat område och då kommunen enligt förslag i denna promemoria kommer att ta över en stor del av dispensbesluten bedöms antalet kommunala beslut som kan överklagas till länsstyrelsen komma att öka.

*Beslut om dispenser och tillsyn som överförs från länsstyrelsen till kommunerna*

Kommunernas ökade befogenheter vad gäller beslutanderätt avseende dispenser och tillsynsansvar väntas medföra ett minskat resursbehov för länsstyrelserna. Länsstyrelsen är i dag första beslutande myndighet i 20 procent av det totala antalet dispensärenden. Med nu föreslagna ändringar väntas denna andel minska till 10 procent, dvs. i dag motsvarande ca 500 ärenden. Då den operativa tillsynen som kommunen föreslås överta ansvaret för i dag i stor utsträckning redan delegerats till kommunerna kommer denna del av den föreslagna ändringen endast att medföra marginella förändringar av resursåtgången för länsstyrelsen.

### 9.3 Regeringen och miljödomstolarna

Det samlade förslaget bedöms inte leda till någon ökning av antalet dispenser årligen i hela landet. Fler dispensärenden kommer att prövas av kommunerna. Överklaganden av kommunernas beslut kommer att prövas av länsstyrelserna innan en prövning i miljödomstol kan bli aktuell. Något färre dispensärenden kan därför komma att överklagas till miljödomstolarna. Framför allt kommuner i landets norra delar bör ha goda möjligheter att tillämpa reglerna om lättnader för bostäder, verksamheter och anläggningar som främjar utvecklingen av landsbygden i strandnära lägen. Det kan leda till en viss ökning av antalet dispenser där. Förslaget i den del som rör dispenser bör sammantaget inte leda till längre handläggningstider hos miljödomstolarna.

Överklaganden av länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd prövas i dag av regeringen. I promemorian föreslås att kommunerna ska kunna upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan. Om Miljöprocessutredningens förslag genomförs kommer ett överklagande av länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om en detaljplan att prövas av miljödomstolen i stället för

regeringen (En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen, SOU 2007:111). Flertalet överklagade beslut om upphävande av strandskydd kommer därmed att prövas i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Förslaget i denna promemoria bedöms dock ha en marginell påverkan på antalet detaljplaner som överklagas till miljödomstolarna eftersom det kan antas att en detaljplan sällan kommer att överklagas enbart i strandskyddsfrågan. Konsekvenserna för miljödomstolarna är i stället i allt väsentligt beroende av Miljöprocessutredningens förslag.

Om Miljöprocessutredningens förslag inte genomförs, kommer överklaganden av länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd även i fortsättningen att prövas av regeringen. Flera faktorer har betydelse för hur antalet ärenden hos regeringen då påverkas. En förändring blir att överklaganden av kommunernas beslut om upphävande av strandskydd direkt i en detaljplan kommer att prövas av länsstyrelserna innan en prövning i regeringen kan bli aktuell. Fler enskilda och även miljöorganisationer kan komma att uppmärksamma strandskyddsfrågan vid kommunernas detaljplanering. Miljöorganisationer kan i enstaka fall komma att överklaga en detaljplan enbart i strandskyddsfrågan. Det kan gälla t.ex. en detaljplan i ett orört område som fastighetsägaren avser att exploatera men där det inte finns någon annan som kan anses berörd på ett sådant sätt som krävs för att ha rätt att överklaga. Antalet detaljplaner som överklagas till regeringen enbart i strandskyddsfrågan bedöms dock bli litet. Den viktigaste faktorn bör i stället vara hur många detaljplaner som i allmänhet överklagas. Sammantaget bedöms antalet ärenden hos regeringen ändras endast marginellt och förslaget bör därför inte påverka handläggningstiderna hos regeringen.

#### **9.4 Statsfinansiella konsekvenser.**

Förslaget innebär en omfördelning av ansvar mellan olika statliga och kommunala aktörer och även en effektivisering av strandskyddsprocessen. Initialt kan dock kostnaderna för



strandskyddet komma att öka. Detta främst till följd av översynen av det utvidgade strandskyddets omfattning, länsstyrelsens utökade roll i översiktsplaneprocessen och kommunernas behov av tillsynsvägledning. Utgångspunkten är att eventuella kostnadsökningar ska finansieras genom omprioriteringar på statsbudgeten.

Såsom beskrivits ovan väntas kommunernas ökade befogenhet att besluta i dispensärenden medföra en kostnadsminskning. Ur ett statsfinansiellt perspektiv kommer denna kostnadsminskning dock inte att innebära någon reell besparing. Detta då länsstyrelsen i dag administrerar uttag av en statlig avgift för handläggning av dessa ärenden. Detta framtida intäktsbortfall beräknas i stort överensstämma med den väntade kostnadsminskningen.

## 9.5 Kommunerna

Avsnittet syftar till att uppskatta konsekvenser av förslaget med avseende på kommunernas resursbehov. Behoven kommer att variera mellan kommunerna, varför siffrorna speglar ett bedömt genomsnitt per kommun, sammanslaget till en post för hela landet.

### *Administrativ belastning*

Antalet dispensärenden hos en kommun bör minska jämfört med i dag på grund av förslagen om att öka möjligheten att undanta vissa kompletteringsåtgärder från dispensplikten och att vissa områden som i dag omfattas av utvidgat strandskydd kan komma att upphöra att utgöra sådana områden. Samtidigt bör kommunens utökade rätt att besluta om dispenser medföra en ökning av antalet ärenden. Förslaget bedöms sammantaget inte leda till en ökning av antalet dispensärenden hos en kommun.

Den administrativa belastningen i denna del bedöms därför inte öka.

Oavsett om förslagen i praktiken medför en ökning eller minskning av antalet dispensärenden är den ekonomiska effekten svår att beräkna. Det beror på att kommunerna till skillnad från länsstyrelserna har rätt att själva besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det saknas uppgifter om i vilken grad sådana avgifter täcker de faktiska kostnaderna.

### *Strandskyddet och kommunal planering*

Kommunens uppgift att utarbeta en ny översiktsplan eller att ändra sin översiktsplan så att den behandlar frågan om landsbygdsutveckling i strandnära lägen kommer att medföra en betydande arbetsinsats för kommunerna. Den förändring av PBL som har ägt rum till följd av regeringens proposition Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop.2006/07:122) och riksdagens behandling av denna har dock medfört att det har förtydligats att översiktsplanen kan ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse. Ett sådant skulle just kunna vara att beakta intresset av en landsbygdsutveckling som kan ske i strandnära lägen.

Kommunens uppgift att pröva upphävande av strandskyddet i samband med planläggning kan komma att påverkas i två riktningar med anledning av det samlade förslaget. Förslaget om förtydliganden av vilka särskilda skäl som bör kunna tillämpas i samband med planläggning innebär formellt vissa lättnader jämfört med nuvarande bestämmelser, men utgör ändå i flera fall skärpningar i förhållande till nuvarande tillämpning. Förslaget innebär dock en regelförenkling. Länsstyrelsen beslutar om upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning i sammanlagt cirka 200 fall per år. Dessa beslut kommer i fortsättningen normalt att fattas av kommunerna. Den dubbelprövning som nu förekommer avskaffas alltså i cirka 200 fall. Det innebär att det inte heller blir fråga om dubbla prövningar vid

eventuella överklaganden. Det är i första hand kommunerna som gynnas av detta men även enskilda drar nytta av en snabbare detaljplaneläggning, t.ex. vid bostadsbyggande.

En ny regel införs som ska underlätta planläggning för åtgärder som kan bidra till landsbygdsutveckling, men endast inom särskilt utpekade områden. Då dessa områden lokaliseras i glest bebyggda områden förväntas lättnaden inte leda till ett stort antal nya planärenden i förhållande till nuvarande situation.

Förslaget innehåller även bestämmelser som medför att ersättande av detaljplaner inom strandskyddat område kommer att omfattas av krav på förnyad prövning av strandskyddet. Resursåtgången, i förhållande till vad som nu gäller, styrs dels av om förslaget sammantaget beräknas leda till fler eller färre nya detaljplaner, dels hur många befintliga planer inom strandskyddat område som ersätts, och i vilken mån dessa leder till en grundlig prövning i förhållande till strandskyddet. Bedömningen är att förslaget kommer att få förhållandevis små effekter på resursåtgången, men ändå med en viss marginell ökning.

#### *Kommunens tillsyn enligt miljöbalken*

Omfattningen av kommunernas tillsyn över strandskyddsområden är inte närmare känd. Nu aktuella lagförslag innebär inte i sig några ändringar som påverkar tillsynens omfattning i enskilda ärenden. Det synes dock finnas ett behov av ökade insatser, redan med utgångspunkt i nuvarande lagstiftning. Såsom framgår av avsnitt 7.9 finns det behov av utökade insatser såväl inom den förebyggande som den kontrollerande tillsynen.

## **9.6 Enskilda och företag**

Förslaget innebär att reglerna om strandskydd förtydligas i flera avseenden. Ett sådant förtydligande är att förutsättningarna för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet specificeras i lag-

texten. Det bör göra att tillämpningen av reglerna blir mer förutsebar för enskilda och företag.

Förslaget innehåller i övrigt både lättnader och skärpningar i strandskyddet. Avsikten är att skapa förutsättningar för bostäder, verksamheter och anläggningar som främjar utvecklingen av landsbygden i strandnära lägen och att begränsa en fortsatt exploatering av områden som redan är högexploaterade och där det redan finns ett högt bebyggelsestryck. Det är svårt att dra några generella slutsatser om vad ändringarna kommer att betyda för enskilda och företag. Prövningen av dispenser och upphävanden kommer även i fortsättningen att göras i enskilda fall och vara beroende av förhållandena på den berörda platsen. En förbättrad tillämpning av reglerna kan i vissa fall leda till en skärpt syn på strandskyddet. En regelförenkling som föreslås är att länsstyrelsen får undanta fler kompletteringsåtgärder från dispensplikten.

Ett förslag som riktar sig till både boende och näringsverksamhet är reglerna om vissa lättnader för strandnära bostäder, verksamheter och anläggningar som främjar utvecklingen av landsbygden. En tillämpning av reglerna bör inte minst kunna gynna små företag på landsbygden.

Sammantaget bör acceptansen för reglerna om strandskydd öka. De förtydliganden som görs i regleringen bör leda till en mer enhetlig tillämpning i hela landet. Samtidigt innebär förslaget att strandskyddet förs in i kommunens planarbete på ett nytt sätt och att det i vissa områden av landsbygdskaraktär ges utrymme att ta större hänsyn till de lokala och regionala förhållandena vid bedömningen av dispenser och upphävanden genom detaljplaneläggning. Ett ökat inflytande för kommunerna och en fördjupad dialog mellan kommunerna och länsstyrelserna bör leda till att strandskyddet förankras bättre på lokal och regional nivå.

Förslaget bedöms sammantaget i vart fall inte innebära ökade administrativa kostnader för företag. Kostnaden kan minska för enstaka företag som berörs av förslaget om att fler kompletteringsåtgärder inom befintliga tomtplatser undantas från dispensplikten. Förslaget bör i övrigt ha positiva effekter för företag. De

delar av förslaget som innebär tydligare regler och möjligheter till utveckling av landsbygden har redan nämnts. En annan ändring som kan få betydelse är att kommunen under vissa förutsättningar får upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan. En sådan regelförenkling kan leda till ett snabbare genomförande av sådana detaljplaner som behövs för att kunna bygga t.ex. bostäder i strandnära lägen. En snabbare och mer förutsebar hantering av strandskyddsfrågan i dessa fall underlättar företags planering vid investeringar.

Möjligheten att exploatera strandnära lägen är inte till fördel för alla markägare och innehavare av särskild rätt. En exploatering av ett strandområde kan ofta påverka förhållandena på närliggande fastigheter. Ett beslut om dispens från strandskyddet innebär normalt att fastighetsägaren får möjlighet att utföra en planerad bebyggelse eller anläggning. En sådan bebyggelse eller anläggning kan påverka utsikten från bostadshus som ligger utanför strandskyddsområdet och där ägaren kanske räknat med att någon exploatering inte skulle ske på grund av strandskyddet. En försämrad sjöutsikt torde inte sällan påverka värdet på en fastighet. En ökad privatisering av strandområdet kan också begränsa närboendes och andras möjligheter att vistas där. Enligt praxis har ägare och innehavare av särskild rätt på kringliggande fastigheter begränsad rätt att överklaga beslut om dispens från strandskyddet då det inte anses tillräckligt att åberopa de allmänna intressen som ligger bakom strandskyddet. Även i fortsättningen bör dock dessa sakägares intressen i dessa frågor kunna behandlas på ett tillfredsställande sätt i samband med prövningen av bygglov m.m. enligt PBL. Det bör i det sammanhanget vara en fördel att strandskyddsfrågorna förs in i kommunens planarbete.

## 9.7 Miljöorganisationer

Förslaget innebär att förutsättningarna för miljöorganisationer att delta i ärenden som rör strandskydd förbättras. Det bör bli följden av förslaget om att låta kommunerna pröva frågor om

upphävande av strandskydd direkt vid en detaljplanering. Redan i dag deltar lokala och regionala miljöorganisationer inte sällan i de samråd som föregår kommunens beslut om en detaljplan. Att strandskyddsfrågan behandlas vid detaljplaneringen bör göra det enkelt för miljöorganisationer att ta del av det underlag som kommunen har tagit fram i frågan, men också att lämna värdefulla synpunkter och bidra till ett förbättrat faktaunderlag inför bedömningen av frågan. Det kan, tillsammans med länsstyrelsens synpunkter, leda till att planerade byggnaders och anläggningars inverkan på strandskyddets syften, även vad gäller de biologiska värdena, belyses på ett bättre sätt i än tidigare.

Förslaget om en något utvidgad talerätt för miljöorganisationer bedöms inte leda till annat en försumbar förändring av antalet ärenden hos regeringen. Det kan komma att leda till en ytterst liten ökning av antalet mål och ärenden hos länsstyrelser och miljödomstolar. Miljöorganisationernas rätt att överklaga är dock begränsad genom krav på ett visst medlemsantal och att föreningen bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år. Att ideella föreningar som har till ändamål att tillvarata friluftsinressen uttryckligen nämns i lagtexten innebär att något fler organisationer än tidigare omfattas av talerätten, men fortfarande är det endast ett fåtal miljöorganisationer som uppfyller samtliga kriterier i miljöbalken. Erfarenheten hittills är att den talerätt som sedan miljöbalkens införande finns för miljöorganisationerna har utnyttjats endast i ett begränsat antal fall (Miljöbalkskommitténs slutbetänkande, SOU 2005:59 s. 165 f.).

## 9.8 Övriga konsekvenser

Avsikten med vissa ändringar i 7 kap. 15 och 18 §§ miljöbalken är att dessa ska få effekt på sysselsättning, offentlig och kommersiell service i landsbygdsområden i, principiellt sett, hela landet. Det kan däremot vara svårt att kvantifiera dessa effekter.

Effekterna för små företag bedöms vara övervägande positiva, framför allt i de områden där det blir lättare att få bedriva sådan

verksamhet nära vattnet som har en tydlig fördel av ett strandnära läge. Förslaget innehåller även en ny bestämmelse om att befintliga verksamheter, däribland små företag, som ligger inom eller invid strandskyddat område lättare kan få dispens för utvidgning av verksamheten. Även något större verksamheter som kräver detaljplaneläggning kan komma att gynnas.

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen berörs genom en ny konstruktion för överprövning av kommunala strandskyddsdispenser. Denna innebär att länsstyrelsen på eget initiativ ges rätt att, i vissa specificerade fall, överpröva dispensbeslut som har meddelats av kommunen.

Förslaget bedöms vara könsneutralt och har inga direkta effekter i ett integrationspolitiskt perspektiv.

Sammanfattningsvis bör resultatet av de nu föreslagna ändringarna kunna bli en viss minskad exploateringstakt av stränder i allmänhet, medan vissa särskilt utpekade strandområden för landsbygdsutveckling kan få ett mera intensivt utnyttjande på sikt.

## 10 Författningskommentarer

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 7 kap. 13 §

Genom ändringen i *andra stycket* förtydligas att strandskyddets syften är långsiktiga. Långsiktigheten ska beaktas i alla ärenden som rör strandskydd.

Den tidigare bestämmelsen har delats upp i två punkter. Av den *första punkten* framgår att ett av syftena med strandskyddet är att bevara den möjlighet att utöva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten. Det innebär dock ingen reell förändring av syftets nuvarande innebörd. Strandskydd gäller i samma utsträckning vid stränder som utnyttjas endast i liten omfattning för det rörliga friluftslivet.

Enligt *andra punkten* är syftet med strandskyddet också att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Det gäller för hela det land- och vattenområde som omfattas av strandskyddet och inte bara området närmast vattnet.

#### 7 kap. 14 §

Ändringen i *andra stycket* innebär en skärpning av kraven för att få utvidga det område som omfattas av strandskydd. En utvidgning får ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Föreskrifterna ska grundas på hänsyn till berörda områdens värden samt till nuvarande och förväntade behov av



tillgängliga strandområden. Avgörande för bedömningen är om området behövs för att långsiktigt säkerställa strandskyddets syften.

Beslut om utvidgat strandskyddsområde kan komma att avse exempelvis

1. områden som omfattas av annat områdesskydd, t.ex. naturreservat, som inte innebär samma skydd för strandområden som bestämmelserna om strandskydd,

2. riksintresseområden enligt 4 kap. 2–8 §§ och 3 kap. 6 § andra stycket som är relevanta för strandskyddet,

3. kust- och skärgårdsområden, som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering,

4. grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna,

5. välbesökta friluftsområden eller områden som har tydlig potential att bli det och som riskerar att gå förlorade utan ett nybyggnadsförbud,

6. tätortsnära strövområden, eller

7. ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd.

Det har förtydligats att en utvidgning av strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen sker genom beslut av länsstyrelsen i särskilda fall. Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter.

#### 7 kap. 15 §

Paragrafen motsvarar den tidigare 16 § och anger de förbud som gäller inom ett strandskyddsområde.

Ändringen i *andra punkten* innebär en skärpning i förhållande till den tidigare bestämmelsen. Avsikten är att på ett tydligare sätt reglera sådana förändringar av byggnader och deras användningssätt som påverkar strandskyddets syfte om att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Fler fysiska förändringar av byggnader än tidigare kommer att omfattas av förbudet och därmed kräva dispens för att få utföras.

Utvändiga ändringar som påverkar allmänhetens rätt eller benägenhet att vistas nära byggnaden kan utgöras av utbyggnader,

tillbyggnader, verandor eller exteriör utformning som ger intryck av ett bostadshus. Denna typ av ändringar behöver inte vara dispenspliktiga inom tomtplats, när det t.ex. handlar om en gäststuga som inte har en avhållande effekt på allmänheten utöver vad som redan gäller p.g.a. den befintliga tomten, medan ändringarna däremot som regel ska kräva dispens om byggnaden är fristående och inte klassificeras som en huvudbyggnad.

Invändiga ändringar omfattas inte i sig av bestämmelsen, även om de kan ha betydelse för hur byggnaden utnyttjas, t.ex. om byggnaden isoleras eller förses med elektricitet eller vatten och avlopp. Endast om byggnadens användningssätt ändras krävs dispens, förutsatt att användningen har en avhållande effekt för allmänheten.

Förbudet mot ändringar av byggnaders användningssätt omfattar situationer då mindre byggnader, t.ex. sjöbodar och fiskebodar, inreds och utnyttjas för bostadsändamål. Det gäller även när en enkel byggnad med övernattningsmöjlighet, t.ex. en jaktstuga, tas i anspråk på ett sätt som gör att byggnaden bör karakteriseras som en fritids- eller permanentbostad. Förbudet motiveras av att det i dessa fall uppstår en privatiserande effekt.

En ansökan om att ta i anspråk en enkel övernattningsbostad, t.ex. för fritidshusändamål, bör således bedömas utifrån effekten, dvs. om en sådan användning innebär att tomtplatsen utökas, vilket i sig inverkar på strandskyddets syfte. En formellt godkänd, utvidgad tomtplats kan även komma att underlätta ett ökat ianspråktagande på grund av komplementbyggnader m.m. För att motivera en dispens krävs särskilda skäl. Det är normalt inte avsikten att skälet om redan ianspråktagen mark ska tillämpas i fall som dessa, eftersom effekten av en tillåten ny användning innebär att dittills allemansrättsligt tillgänglig mark privatiseras, dvs. marken har inte tidigare varit ianspråktagen.

I *fjärde punkten*, som motsvarar de tidigare fjärde och femte punkterna, ersätts uttrycket väsentlig försämring med väsentlig förändring. Syftet är att underlätta för den enskilde att kunna avgöra om åtgärden är dispenspliktig eller inte. En väsentlig förändring kan vara både positiv och negativ från biotopsynpunkt.

Genom ändringen tydliggörs att det är prövningsmyndigheten som ska avgöra betydelsen av de väsentligen förändrade livsvillkoren för djur- och växtlivet och om dessa är förenliga med strandskyddets syften.

Att åtgärden ska innebära en väsentlig förändring innebär att det inte är fråga om obetydliga förändringar, som att på en tomt gräva en grop eller trädgårdsdamm av måttlig storlek, lägga upp en jordhög eller vedstapel eller röja sly i normal omfattning.

Allmänt gäller att förhållandevis få normala åtgärder på befintlig tomtmark är dispenspliktiga av den anledningen att de väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- och växtlivet. Anledningen är dels att befintliga tomter mera undantagsvis utgörs av värdefulla biotoper, dels att åtgärder på land inom förhållandevis små tomter sällan är av så ingripande slag, även om undantag naturligtvis förekommer. Exempelvis bör omskapande av tomter genom schaktning och sprängning omfattas av dispensplikt. Åtgärder i vatten i anslutning till en befintlig tomt kan oftare än på land vara av det slag att de väsentligen förändrar livsvillkoren för djur och växter.

Samma åtgärd kan kräva olika bedömning beroende på om åtgärden ska företas på eller utom en befintlig tomt. En åtgärd som inte utgör en väsentlig förändring på en befintlig tomt kan innebära väsentlig förändring om åtgärden utförs utom en befintlig tomt, exempelvis i närheten av en fiskestuga eller ett båthus utanför en avgränsad tomtplats. I de fall dessa ligger i opåverkad naturmiljö kan exempelvis ett iordningställande av en parkeringsplats innebära en väsentlig förändring av livsmiljön, jämfört med det förhållande som dittills rått på platsen.

En väsentlig förändring kan allmänt sett handla om muddring av mjukbottnar eller vassområden, utfyllnader i vattenområden, fällning av mer än ett fåtal träd, anläggande av konstgjorda sandstränder eller våtmarker i anslutning till befintliga vattenområden, schaktning eller ledningsdragning över större ytor, sprängningsarbeten – särskilt i vattenområdet – anläggande av pirar, kajer, båtbyggor eller större badbyggor m.m.

En dispenspliktig, ändrad användning kan bestå i att t.ex. en ekonomibyggnad planeras användas för en ny verksamhet som kommer att innebära en tillströmning av besökare, med åtföljande inverkan på naturmiljön.

Vid tillsyn bör utgångspunkten så långt möjligt vara att bedöma en byggnads effekt på strandskyddet, eller effekten av dess användning, i jämförelse med vad som kan förväntas med ledning av rubriceringen av byggnadens ändamål enligt tidigare givet bygglov eller strandskyddsdispens.

### 7 kap. 16 §

I paragrafen, som tidigare betecknades 7 kap. 17 §, anges undantag från förbuden i 15 §. Undantagen i *första stycket* avser ekonomibyggnader inom areella näringar, verksamheter som har tillåtit av regeringen enligt 17 kap. och byggande av vissa allmänna vägar och järnvägar. Ändringen i *första punkten* innebär ett förtydligande av att undantaget enbart gäller för ekonomibyggnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet.

Undantagen i *tredje och fjärde punkterna* är nya och gäller för byggande av en allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948) och byggande av en järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Frågan om strandskyddet ska i stället tas upp så tidigt som möjligt i planprocessen när arbetsplanen eller järnvägsplanen utarbetas. Frågan om planen är förenlig med strandskyddets syften behandlas inom ramen för samrådet mellan länsstyrelsen och Vägverket respektive Banverket.

Andra stycket i tidigare 7 kap. 17 § tas in i en ny 17 §.

### 7 kap. 17 §

I paragrafen, som motsvarar den tidigare bestämmelsen i 17 § andra stycket, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att förbuden i 15 § inte ska gälla för kompletteringsåtgärder under vissa förutsättningar. Enligt 11 § förordningen (1998:1252) om områdes-

skydd enligt miljöbalken m.m. får i dag länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna om undantag får utöver byggnader, anläggningar och anordningar i fortsättningen avse även andra åtgärder. Den nya termen kompletteringsåtgärder används för att täcka in dessa fall. I 8 kap. 13 § PBL anges vad som avses med kompletteringsåtgärder i den lagen. På samma sätt som i PBL avser begreppet i den nu berörda bestämmelsen både komplementbyggnader och vissa andra kompletteringsåtgärder, främst mindre tillbyggnader. Det är naturligtvis endast kompletteringsåtgärder som omfattas av förbuden i 7 kap. 15 § som kan omfattas av en föreskrift om undantag från dispensplikten.

Bemyndigandet begränsas i *första punkten* av att undantagen enbart får avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden och inte närmare strandlinjen än 25 meter. För exempelvis en komplementbyggnad gäller att båda dessa begränsningar gäller hela byggnaden. Begränsningen i fråga om avståndet till huvudbyggnaden avser det längsta avstånd som kan uppmätas från någon punkt på komplementbyggnaden till den punkt på huvudbyggnaden som är närmast den punkten på komplementbyggnaden.

Om det på en fastighet finns flera huvudbyggnader, exempelvis tre ungefär lika stora fritidshus, gäller begränsningarna för varje huvudbyggnad.

Av *andra punkten* följer att föreskrifterna om undantag från dispensplikten inte får avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats, om en sådan har angetts i ett beslut om dispens. Att detta gäller även beslut om dispenser som meddelats enligt äldre lagstiftning följer av 5 § första stycket lagen (1988:811) om införande av miljöbalken.

För områden med stora naturvärden finns det anledning att vara restriktiv i fråga om undantag från förbuden i 15 §. Det kan vara olämpligt med undantag med hänsyn till friluftslivet inom särskilt attraktiva områden, särskilt där strandområdet inte utgörs av tomtmark men där en ökad privatisering ner till 25 meter från vattnet kan vara avgörande för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde.

Tidigare meddelade undantag enligt den tidigare bestämmelsen i 17 § andra stycket fortsätter att gälla, om de inte upphävs eller ersätts med föreskrifter enligt den nya lydelsen.

### 7 kap. 18 §

I paragrafen finns bestämmelser om att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att upphäva strandskyddet i ett område under vissa förutsättningar. Paragrafen motsvarar de tidigare bestämmelserna i 15 §. Det är inte möjligt att upphäva strandskydd genom generella föreskrifter.

Ett upphävande av strandskydd i samband med planläggning kommer i regel att prövas enligt den nya paragrafen i PBL. I tredje stycket erinras om att bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en detaljplan finns i 5 kap. 7 a § PBL.

Bestämmelserna i första stycket 2 och andra stycket är tillämpliga endast när planeringen avser antingen ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om annan än en kommun har beslutat om det skyddet, eller byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller av järnväg. För byggande av allmän väg och järnväg finns nya bestämmelser i 7 kap. 16 § 3 och 4 som innebär undantag från förbuden i 15 § för byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd arbets- eller järnvägsplan. Undantaget innebär att en dispensprövning hos länsstyrelsen endast kan behövas för mindre projekt som inte genomförs med stöd av en sådan plan.

Paragrafen innebär att länsstyrelsen är behörig att pröva en fråga om upphävande avseende den del av ett strandskyddsområde som också skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, och endast om det gäller ett områdesskydd som annan än kommunen har beslutat om. Om strandskyddet behöver upphävas i samband med planläggning även i ett område som inte omfattas av ett sådant annat områdesskydd, prövas upphävandet i den delen av kommunen enligt 5 kap. 7 a § PBL.

**7 kap. 18 a §**

Paragrafen betecknades tidigare 7 kap. 18 §. Den innehåller bestämmelser om när länsstyrelsen får ge dispens från strandskyddet i enskilda fall. Det krävs som tidigare särskilda skäl för att ge en dispens. I 18 c § och 18 d § finns nya bestämmelser om vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det finns särskilda skäl för en dispens.

**7 kap. 18 b §**

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när kommunen får ge dispens från strandskyddet i enskilda fall. Kommunen har rätten att besluta om dispens utom i de fall då länsstyrelsen beslutar enligt 18 a § 1 och 2.

**7 kap. 18 c §**

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som förtydligar vilka krav som ska vara uppfyllda för att upphäva strandskyddet eller för att ge en dispens enligt 18 a § eller 18 b §. Ett beslut om upphävande och dispens förutsätter som tidigare att det finns särskilda skäl. Vid prövningen ska en intresseavvägning göras enligt 25 §, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen. Dispensen ska därutöver enligt 26 § vara förenlig med strandskyddets syften. Det innebär på samma sätt som tidigare en restriktiv syn på dispensmöjligheterna (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 88–92).

I paragrafen räknas i fem punkter upp några omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad som är särskilda skäl för upphävande av strandskydd eller för en dispens. I 18 d § räknas upp några andra omständigheter som ska beaktas vid bedömningen, om upphävandet eller dispensen avser vissa områden för landsbygdsutveckling.

Uppräkningarna i 18 c och 18 d §§ är inte uttömmande utan även andra omständigheter kan ha betydelse för bedömningen. Andra omständigheter kan i undantagsfall utgöra skäl för dispens. De bör då vara av en karaktär som inte medför en sådan prejudicerande effekt att strandskyddets syften påverkas nega-

tivt. Skäl för dispens kan t.ex. föreligga om åtgärden genomförs inom ett utvidgat strandskyddsområde där uppenbar enighet råder mellan berörda parter att området inte längre ska vara skyddat efter den översyn som ska genomföras enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen till 14 §.

Exempel på omständigheter som inte i sig bör anses utgöra skäl för dispens är att området saknar särskilda värden för strandskyddets syften, att endast en liten del av strandskyddsområdet tas i anspråk eller att området sällan eller aldrig utnyttjas av besökare. Dessa förhållanden kan dock ingå som moment vid prövningen av om en dispens strider mot strandskyddets syften, förutsatt att det finns skäl för dispens. Inte heller förhållandet att terrängen är oländig och svårtillgänglig, att åtgärden genomförs i närheten av befintlig bebyggelse, att åtgärden utgör näringsverksamhet eller personliga skäl såsom sjukdom, eller anknytning till platsen m.m. bör i sig kunna betraktas som skäl för dispens.

Enligt *första punkten* kan ett särskilt skäl för att ge dispens vara att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Ianspråktagen mark utgörs ofta av etablerade tomtplatser runt bostadshus. Komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan vara skäl för dispens. Det hittills i praxis tillämpade skälet att det föreligger en lucktomt bör tillämpas med stor restriktivitet i områden med högt bebyggelsetryck eller med hög grad av bebyggelsepåverkan längs stränderna. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen gäller givetvis att det handlar om ett lagligt ianspråktagande.

Enligt *andra punkten* ska det särskilt beaktas om området genom mänsklig verksamhet redan är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Den avskiljande effekten ska ha sitt upphov i en exploatering som åstadkommits av människor. Naturliga fenomen, t.ex. branter, höjdformationer, sänkor eller otillgänglig mark, omfattas inte av dispensgrunden. Skälen för



dispens måste klargöras i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som finns i förhållande till strandskyddets syften.

En prövning enligt *tredje punkten*, dvs. av anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet, måste ingående göras i förhållande till strandskyddets båda syften. Stor restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, t.ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Det måste klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, t.ex. muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och vilka alternativa lösningar som finns.

Ett skäl för dispens kan enligt *fjärde punkten* vara att åtgärden behövs för en utvidgning av en redan pågående verksamhet och som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet.

Enligt *femte punkten* kan åtgärder som avser angelägna allmänna intressen utgöra skäl för dispens. Det ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför strandskyddat område, ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturåtgärder, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade, eller åtgärder som betingas av friluft-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet.

De uppräknade omständigheterna har en starkare koppling till inverkan på allmänhetens tillgång till strandområden än till inverkan på livsvillkoren för djur- och växtarter. Samtidigt ska det biologiska intresset väga lika tungt som det allemansrättsliga intresset vid dispensprövningen. Om tillämpningen av 7 kap. 26 § vid dispensprövningen leder till bedömningen att de biologiska värdena påverkas på ett oacceptabelt sätt, ska en dispens inte ges.

### 7 kap. 18 d §

Paragrafen är ny och innehåller särskilda bestämmelser om undantag från och lättnader i strandskyddet för bostadsbebyggelse, verksamhet m.m. inom vissa områden som enligt 4 kap. 1 a § PBL ska redovisas i den kommunala översiktsplanen.

Bestämmelserna har ingen motsvarighet i tidigare lagstiftning. I paragrafen anges särskilda grunder för upphävande och dispens. De är avsedda att innebära en lättnad vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eller ge dispens från det.

En kommun ska i översiktsplanen, enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. 1 a § första stycket PBL, redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i denna paragraf. Redovisningen är inte bindande för myndigheter och enskilda men kommer att vara vägledande vid prövningen i enskilda fall av dispens från eller upphävande av strandskyddet.

Områden som avses i denna paragraf kan inte omfatta områden som ligger utanför strandskyddsområden eller områden där strandskyddet har upphävts. Däremot kan det avse områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Det ska dock vara fråga om ett strandskyddsområde där utvecklingen av landsbygden kan främjas genom tillkomsten av nya av bostäder och verksamheter etc.

Kriterierna i paragrafen är i och för sig uttömmande, men i avsnitt 7.1 beskrivs vilka bedömningar som normalt kan behöva göras när kommunen pekar ut områdena. Att redovisningen av områden görs inom ramen för kommunens översiktsplanering medför att ett omfattande underlag kommer att vara tillgängligt. Kommunen måste väga in en mängd olika faktorer och pröva frågan utifrån bl.a. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken. Givetvis måste det också beaktas om ett strandskyddsområde omfattas av andra skyddsbestämmelser enligt miljöbalken. Att ett område omfattas av annat områdesskydd bör ofta förhindra att det redovisas som ett område enligt denna paragraf. Det finns dock ett visst utrymme att redovisa ett område som också omfattas av andra

skyddsbestämmelser, om en verksamhet, anläggning etc. kan tillgodose ett allmänt intresse inom t.ex. ett naturreservat och detta kan bedömas vara förenligt med syftet med reservatet.

Inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen gäller särskilda grunder vid prövningen av dispens från eller upphävande av strandskyddet. En tillämpning av dessa förutsätter inte att en kommun i översiktsplanen har redovisat områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Om en redovisning inte har skett torde det dock vara svårt att i ett enskilt ärende ta fram det underlag som behövs för att visa att det berörda området uppfyller kriterierna i paragrafen och är lämpligt som ett område för lättnader i strandskyddet. De vanliga dispens- och upphävandegrunderna kommer i vilket fall som helst att vara tillämpliga.

Syftet med regleringen är att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder. Vad som menas med landsbygden får bedömas från fall till fall. Inget hindrar att även strandskyddsområden i och i närheten av tätorter redovisas som områden enligt paragrafen, så längre redovisningen även i den delen kan hänföras till en utveckling av landsbygden.

Det är vid tillämpningen i ett enskilt fall som det på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den plats som berörs av åtgärden ligger inom ett sådant område som avses i paragrafen. En redovisning i den kommunala översiktsplanen är vägledande. Det bör normalt inte finnas anledning att frångå kommunens bedömning. Så kan dock vara fallet om redovisningen av områdena tydligt avviker från kriterierna, exempelvis om redovisningen avser ett kust- eller skärgårdsområde som anges i tredje eller fjärde punkten eller om redovisningen omfattar en alltför stor del av kommunens strandområden. Om kommunen redovisar sådana områden i sin översiktsplan ska länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande särskilt påtala att planen inte tillräckligt har beaktat strandskyddets syften.

Redovisningen i översiktsplanen kommer i likhet med riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i regel inte att innebära en exakt avgränsning; den skala som används för kartor i över-

siktsplaneringen är ofta för liten för att det alltid ska vara möjligt att precisera vilka fastigheter som ligger inom det redovisade området. I ett gränsfall får bedömningen göras med utgångspunkt från kriterierna, bl.a. hur strandskyddets syften påverkas av den planerade åtgärden.

Enligt bestämmelsen ska det vid prövningen av om det finns särskilda skäl för upphävande av strandskydd eller för en dispens särskilt beaktas om ett strandnära läge för bostadsbebyggelse, verksamheter, anläggningar eller åtgärder bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det strandnära läget bör innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Avsikten är inte att utgå från vilken fördel det strandnära läget har för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, t.ex. campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter. Det kan även handla om ideell verksamhet med betydelse för det lokala föreningslivet, t.ex. lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Det bör inte vara ett tillräckligt skäl för en dispens att byggandet av ett hus tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden.

Det bör samtidigt inte ställas orimligt höga krav på att det ska finnas utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utvecklingen av landsbygden. En övergripande bedömning får göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt.

Av *första punkten* följer att man vid bedömningen måste kunna konstatera att det rör sig om ett område som verkligen lämpar sig för en landsbygdsutveckling med sådan bebyggelse och annat som anges i styckets ingress.

Av *andra punkten* följer att en begränsning gäller i både kvalitativt och kvantitativt hänseende när kommunen redovisar områden i översiktsplanen. Områdena får endast avse strandskyddsområden av sådant slag och sådan begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i

kommunen, även i och i närheten av tätorter. Det innebär att de områden som redovisas i kommunens översiktsplan endast får omfatta en begränsad del av en kommuns samlade strandskyddsområden. Kriteriet är inte uppfyllt om det inte långsiktigt i kommunen fortfarande finns god tillgång till strandområden och bevaras goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Den kvantitativa begränsningen gäller alltså i förhållande till strandskyddets båda syften enligt 13 §. Begränsningen gäller även i och i närheten av tätorter. Utrymmet att redovisa områden är normalt mindre i närheten av tätorter. Hur stort utrymmet är får bedömas i varje kommun och med beaktande av bl.a. hur stor del av kommunens tätortsnära strandområden som redan har exploaterats.

Kriteriet kan inte anses uppfyllt om en kommun i översiktsplanen anger exempelvis att ”hela kommunen med undantag för kustområdet och områden som omfattas av annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken” eller ”västra delarna av kommunen” är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Avsikten med redovisningen får inte vara att i en stor del av kommunen allmänt försvaga strandskyddet genom att redovisa det som ett sådant område. Avsikten är att kommunen på ett väl avvägt sätt ska redovisa sådana begränsade områden där lättnader i strandskyddet kan godtas i syfte att bidra till en utveckling av landsbygden. Vad kravet på en kvantitativ begränsning närmare innebär kan dock skilja sig mellan olika kommuner. Hänsyn får tas till bl.a. hur mycket stränder som finns i kommunen, hur stor del av dessa som redan är bebyggda, vilka områden som bedöms ha störst effekt på landsbygdens utveckling, hur terrängförhållandena är samt hur stor negativ påverkan som ett bedömt ianspråktagande av områdena på lång sikt kan ha på strandskyddets syften.

Kommunen bör vid redovisningen i översiktsplanen om möjligt välja de områden där en god utveckling av landsbygden bedöms leda till så liten inverkan som möjligt på strandskyddets syften. Om flera områden bedöms som likvärdiga i fråga om möjligheterna till utveckling, bör kommunen välja de områden

som innebär en mindre inverkan på strandskyddets syften. Att den långsiktiga inverkan ska beaktas innebär att kommunen bör utgå från en realistisk bedömning av hur omfattande exploateringar som sammantaget kan komma att ske inom ett område under i vart fall de närmaste 10 åren framåt i tiden. Kriteriet kommenteras i övrigt i avsnitt 7.2.

I ett ärende om dispens från eller upphävande av strandskyddet ska bedömas om den plats som berörs av en byggnad eller annan åtgärd ligger inom ett område som avses i paragrafen. Om inte tredje eller fjärde punkten är relevant kommer bedömningen främst att utgå från kriterierna i första och andra punkten. Bedömningen i ett enskilt fall behöver inte göras utifrån förutsättningarna i hela kommunen, utan kriterierna kan tillämpas utifrån förhållandena på den aktuella platsen och ett närområde av rimlig omfattning.

Vid bedömningen av om platsen i fråga ingår i ett sådant område som avses i paragrafen, får vägledning i första hand sökas i kommunens översiktsplan. Om platsen ingår i ett redovisat område och länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har haft några invändningar mot redovisningen i den delen, bör det normalt vara tillräckligt för att de särskilda bestämmelserna i 18 d § ska vara tillämpliga. Det kan dock inträffa att det i ett ärende framkommer omständigheter som tydligt talar för att kommunens redovisning av området bör ifrågasättas. Om kommunen inte har redovisat några områden i översiktsplanen får bedömningen göras utifrån underlaget i ärendet. Kommunala planer bör fortfarande kunna ge vägledning i frågan, liksom bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Enligt *tredje punkten* får områdena avse övriga kust- och kustskärgårdsområden om det inte har mer än en liten inverkan på strandskyddets syften. Det innebär att man vid tillämpningen måste ha en restriktivare syn på dessa områden jämfört med områden innanför kuststräckan. För att kunna avgöra vad som är en liten inverkan på strandskyddets syften kan det behövas en samlad bedömning av vilka områden inom en kommun som bör

omfattas av lättnader i strandskyddet. Men de stora värden som finns i kust- och kustskärgårdsområdena utifrån friluftslivs- och naturvårdsintressena får särskild betydelse vid utpekandet av områden.

*Fjärde punkten* innebär att kust- och kustskärgårdsområdena längs kuststräckan från Bohuslän till Roslagen och vid Höga Kusten i Ångermanland, liksom ytterligare några områden, inte kan utgöra områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Enligt *andra stycket* gäller inte första stycket vid prövningen av en dispens som behövs för att uppföra ett en- eller tvåbostadshus. I ett sådant fall ska det i stället särskilt beaktas om huset uppförs i anslutning till befintlig bebyggelse. Genom att styra ny bebyggelse till områden som redan har tagits i anspråk kan en kommun motverka ett ostrukturerat byggande som på längre sikt kan innebära att orörda områden splittras upp. Begreppet en- och tvåbostadshus avses få samma tillämpning som enligt PBL. Avsikten är inte att styra om bostadsbyggnaden används för fritids- eller permanentboende.

I andra stycket ställs det inte krav på att det är det strandnära läget som gör att uppförandet av en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden. Vad det innebär att byggnaden ska uppföras i anslutning till befintlig bebyggelse får bedömas från fall till fall och kan skilja sig mellan olika delar av landet. Hänsyn bör tas till bl.a. tillgången till obebyggda strandområden, byggnadstätheten i det berörda området och lokala eller regionala byggnadstraditioner. Syftet med bestämmelsen bör beaktas, dvs. att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Endast i undantagsfall, huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet, kan ett hus anses ligga i anslutning till befintlig bebyggelse om avståndet är mer än tvåhundra meter. I större delen av södra Sverige bör avståndet i allmänhet vara klart mindre än så för att bestämmelsen ska vara tillämplig. När det gäller den närmare placeringen av bebyggelsen bör det eftersträvas att påverka strandskyddets syften så lite som möjligt.

**7 kap. 18 e §**

Paragrafen är ny och innebär att ett beslut om en dispens från eller ett upphävande av strandskydd inte ska omfatta ett område närmast strandlinjen om det är möjligt med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion. Avsikten är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet. Redan i dag läggs ofta området närmast vattnet ut som allmän plats i en detaljplan, t.ex. när området markeras som parkmark i en detaljplan som möjliggör byggande av strandnära bostäder. Det får i varje fall bedömas om det finns förutsättningar att låta strandskyddet finnas kvar i området närmast strandlinjen. Tillämpningen får inte leda till orimliga konsekvenser med hänsyn till bl.a. befintlig bebyggelse eller strandområdets tidigare användningsområden. Befintliga byggnader kan innebära att man får godta att behovet av exempelvis en strandpromenad tillgodoses genom att promenadvägen delvis anläggs inom en del av strandskyddsområdet som inte ligger närmast strandlinjen.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar den tidigare bestämmelsen i 18 § första stycket andra meningen.

**7 kap. 18 f §**

Paragrafen är ny och ersätter 15 § andra stycket andra meningen. Bestämmelserna innebär att strandskydd som tidigare upphävts åter kommer att gälla under vissa förutsättningar.

Det krävs inget särskilt beslut för att strandskyddet åter ska gälla när en ny plan antas för ett tidigare planlagt område. Bestämmelsen innebär en återgång till det strandskydd som gällde då upphävandet beslutades, dvs. även ett utvidgat strandskydd kan återinträda. Om strandskyddet bör vara upphävt även i fortsättningen får det prövas om det finns förutsättningar för det. Den planerade användningen av mark- och vattenområden kan ha ändrats på ett sätt som gör att strandskyddet påverkas på ett annat sätt. Strandskyddet bör inte upphävas mer än som behövs för att genomföra planen.



**7 kap. 18 g §**

Bestämmelsen motsvarar innehållet i tidigare 7 kap. 18 § andra stycket.

**7 kap. 26 §**

Paragrafen följdändras med anledning av de föreslagna ändringarna i 7 kap.

**16 kap. 13 §**

Två ändringar har gjorts i bestämmelserna om miljöorganisationers överklaganderätt. Den ena är att rätten att överklaga nu också gäller en ideell förening som har till ändamål att tillvarata friluftsintressen. Den andra är att de avgöranden som får överklagas har utvidgats till att omfatta frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap.

För att det ska finnas en rätt att överklaga avgöranden i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. krävs att domen eller beslutet är överklagbart. Beslut om upphävande av strandskydd enligt de nya bestämmelserna kommer att utgöra förvaltningsbeslut som normalt är överklagbara. I andra fall kan ett upphävandebeslut omfatta ett så stort område att beslutet får karaktär av generella föreskrifter. Vid en bedömning i ett enskilt fall enligt förvaltningsrättslig praxis kan det visa sig att ett sådant beslut inte är överklagbart.

En friluftsförening som vill överklaga ett miljöärende måste uppfylla övriga kriterier i andra stycket, dvs. den ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Vad som avses med att tillvarata friluftsintressen får avgöras med utgångspunkt från stadgarnas innehåll och den verksamhet föreningen har bedrivit för att tillgodose ändamålet. Det ska vara fråga om en kontinuerlig verksamhet.

**19 kap. 3 a §**

Paragrafen är ny och innebär att länsstyrelsen är skyldig att på eget initiativ överpröva vissa kommunala beslut om dispens från strandskyddet. Denna skyldighet gäller om det inte finns

förutsättningar för dispens eller en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen är alltså skyldig att i varje enskilt fall som en kommun har gett dispens från strandskyddet pröva om de materiella förutsättningarna för att ge dispensen har varit uppfyllda. Länsstyrelsens beslut om att göra en överprövning behöver inte betyda att länsstyrelsen även slutligt bedömer att det saknas förutsättningar för att ge en dispens. Det räcker att man kan befara att dispensreglerna har tillämpats på ett felaktigt sätt. I vissa fall kan underlaget vara så bristfälligt att det är omöjligt att bedöma om det funnits skäl för dispens. I så fall kan beslutet om överprövning grundas på att det förekommit en brist i ärendet handläggning som kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. En överprövning ska inte ske om det trots att det förekommit en brist i ärendet kan konstateras att det funnits skäl för dispensen.

Länsstyrelsen ska besluta om att göra en överprövning av ett kommunalt dispensbeslut inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen inte beslutar om en överprövning inom den tiden, har rätten till överprövning gått förlorad. Länsstyrelsens beslut om att överpröva eller att avstå från att överpröva ett kommunalt dispensbeslut får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut att överpröva ett dispensbeslut är inget hinder för att beslutet överklagas av någon annan. Om så sker bör handläggningen av de båda ärendena samordnas.

Bestämmelsen om när länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet omfattar inte det fallet att det förekommit en brist i ärendets handläggning som kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Utgångspunkten i ett sådant överprövningsärende är att länsstyrelsen ska vidta åtgärder för att läka bristen i ärendets handläggning hos kommunen, t.ex. att ta in ett kompletterande underlag för bedömningen av dispensfrågan. Det kan då visa sig att det finns skäl för att ge en dispens. Om bristen i ärendets handläggning av någon anledning inte kan läkas, får länsstyrelsen överväga vilken åtgärd som bör vidtas med tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga regler.

Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas hos miljödomstolen.

#### 29 kap. 2 §

Paragrafen följdändras med anledning av att nuvarande 7 kap. 16 § betecknas 7 kap. 15 §.

#### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

I *tredje punkten* anges att beslut om att utvidga strandskyddsområde enligt 7 kap. 14 § miljöbalken som meddelats enligt äldre bestämmelser upphör att gälla den 31 december 2014. Följden av bestämmelsen blir att länsstyrelserna ska fatta nya beslut som gäller områden med utvidgat strandskydd. Nya föreskrifter om utvidgat strandskyddsområde får meddelas endast om kraven i den nya bestämmelsen är uppfyllda.

Av *fjärde punkten* följer att bestämmelserna om återinträde av strandskydd i 7 kap. 18 f § gäller även i fråga om vissa beslut om upphävande av strandskydd som fattats med stöd av tidigare gällande bestämmelser. Bestämmelserna i 7 kap. 18 f § gäller enbart återinträde av strandskydd i vissa angivna detaljplanesituationer. Av det skälet finns det i den *andra meningen* i fjärde punkten en särskild bestämmelse som avser sådana fall då strandskydd upphävts genom ett beslut i anslutning till att områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) avses att antas.

## **10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken**

#### 10 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att strandskydd inträder i vissa fall som rör äldre kommunala planer. Enligt *första stycket första meningen* inträder strandskyddet åter när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan ersätts

eller upphävs. Det innebär att samma princip kommer att gälla i dessa fall som i de fall som regleras i 7 kap. 18 f § miljöbalken.

Enligt *andra meningen* gäller bestämmelsen om inträde av strandskydd även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Bestämmelsen har utformats så att det inte spelar någon roll om det efter ikraftträdandet av PBL den 1 juli 1987 har antagits flera detaljplaner för samma område utan att strandskydd har kunnat inträda. För att strandskydd ska inträda räcker det att konstatera att det för det aktuella området tidigare har funnits en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Motivet till bestämmelsen finns i avsnitt 6.11.

Om planen ersätts med exempelvis en ny detaljplan och strandskyddet bör vara upphävt även i fortsättningen, får det prövas om det finns skäl för det. Enligt *andra stycket* gäller första stycket inte i den utsträckning det i en bestämmelse i en ny detaljplan anges att strandområdet inte omfattas av strandskyddet

## 12 §

Ändringen föranleds av ändringarna i 7 kap. 18 g § miljöbalken. Motiven till övergångsbestämmelsen finns i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 388.

## 10.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

### 4 kap. 1 a §

Paragrafen är ny och innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Inom sådana områden gäller särskilda bestämmelser vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eller för en dispens

Enligt *andra stycket* ska kommunen i översiktsplanen även redovisa hur strandskyddets syften i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt. Det gäller båda syftena, dvs. att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Den nya paragrafen behandlas i avsnitt 7.1.

#### 4 kap. 5 §

Enligt den nya bestämmelsen i *tredje punkten* ska länsstyrelsen under samrådet om översiktsplanen särskilt verka för att strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken beaktas.

Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen generellt ska bevaka strandskyddsintresset under samrådet. Kommunens bedömningar i fråga om användningen av mark- och vattenområden ska granskas utifrån den långsiktiga inverkan som planen kan ha på strandskyddets syften i kommunen. Länsstyrelsen bör bl.a. granska om förslaget stämmer överens med kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken. Länsstyrelsen bör verka för att kommunen inte redovisar fler och större områden än som under överskådlig framtid kan behövas för att bidra till utvecklingen av landsbygden. Områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i hela kommunen är en viktig del av granskningen.

Andra frågor som bör bevakas är vad översiktsplanen anger i fråga om områden med utvidgat strandskydd enligt 7 kap. 14 § miljöbalken och hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt.

Länsstyrelsens roll i strandskyddsfrågor behandlas i avsnitt 7.5.

#### 4 kap. 9 §

Enligt den nya bestämmelsen i *tredje punkten* ska det av länsstyrelsens granskningsyttrande framgå om förslaget inte tillräckligt beaktar strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken. Yttrandet bör särskilt behandla redovisningen av sådana områden enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken där särskilda bestämmelser

gäller i fråga om undantag från och lättnader i strandskyddet. Kriterierna i 7 kap. 18 d § miljöbalken medger ett visst mått av frihet för kommunerna att peka ut vilka områden som enligt kommunens bedömning ska omfattas av lättnaderna i strandskyddet. Om kommunen har behandlat frågan på ett korrekt sätt under översiktsplaneringen och utifrån ett fullgott underlag, bör det normalt inte finnas anledning att frånga kommunens bedömning. Så kan dock vara fallet om redovisningen av områdena tydligt avviker från kriterierna i 18 d § miljöbalken, exempelvis om redovisningen avser ett kust- eller skärgårdsområde som anges i 18 d § andra punkten eller om redovisningen omfattar en betydande del av kommunens strandområden.

#### **5 kap. 7 a §**

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om upphävande av strandskydd i en detaljplan. Paragrafen ersätter delvis bestämmelserna i 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.

Genom bestämmelserna får kommunen huvudansvaret för prövningen av upphävande av strandskydd i samband med kommunal detaljplanering. I några fall, som anges i första stycket 1–2, får kommunen inte besluta om upphävande av strandskyddet, utan frågan prövas av länsstyrelsen enligt 7 kap. 18 § miljöbalken.

Kommunens rätt att besluta om upphävande av strandskydd gäller enbart när ett beslut meddelas i en detaljplan. Kommunen får inte besluta om upphävande av strandskydd i ett beslut som är skilt från beslutet om detaljplan. I 7 kap. 18 § miljöbalken finns en bestämmelse om att länsstyrelsen i enskilda fall får besluta om upphävande av ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Det bemyndigandet avser upphävande av strandskydd utan att det behöver finnas ett samband med detaljplanering.

För ett upphävande av strandskyddet krävs att det finns särskilda skäl och att intresset av att ta området i anspråk på det

sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken gäller när kommunen avser att upphäva strandskyddet genom en detaljplanebestämmelse.

#### **5 kap. 22 §**

Bestämmelsen i tredje punkten är ny och anger att länsstyrelsen under samrådet om en detaljplan ska verka för att strandskyddet inte upphävs utan att förutsättningarna i 7 a §, som i sin tur hänvisar till förutsättningarna i vissa bestämmelser i miljöbalken, är uppfyllda. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

#### **5 kap. 26 §**

I *andra stycket* har det lagts till att kommunen i planbeskrivningen ska redovisa även skälen för ett beslut om upphävande av strandskydd. Ett upphävande av strandskyddet har i regel stor betydelse för förhållandena i strandområdet och det är därför angeläget att kommunen anger skälen för bestämmelsen i denna del. För de boende och övriga som berörs av upphävandet, och som kan ha rätt att överklaga detaljplanen, är det viktigt med ett klagörande av skälen för upphävandet.

#### **12 kap. 1 §**

Enligt den nya *fjärde punkten* ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut avseende en detaljplan om strandskyddet upphävs utan att förutsättningarna i 5 kap. 7 a § är uppfyllda. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

#### **13 kap. 6 §**

Paragrafen har ändrats på det sättet att de miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i fråga om en bestämmelse enligt 5 kap. 7 a § om upphävande av strandskydd. Visserligen innebär bestämmelsen att en miljöorganisation får överklaga beslutet att anta, ändra eller upphäva den detaljplan som innehåller

en bestämmelse om upphävande av strandskydd. Men överklaganderätten är begränsad till frågan om upphävande av strandskydd. Andra planfrågor, t.ex. andra miljöfrågor, får inte överklagas. Om en miljöorganisation i ett överklagande tar upp både strandskyddsfrågan och en annan planfråga bör överinstansen bortse från den andra frågan, såvida inte någon annan klagande har överklagat planen i den frågan. Bestämmelsen behandlas i övrigt i avsnitt 7.6 och kommentaren till 16 kap. 13 § miljöbalken.



# Bilaga 1 Författningsförslag i Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att 7 kap. 13–15, 16–18 och 31 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 7 kap. 15 a–b §§, 18 a §, 19 kap. 3 a–c §§ samt närmast före 19 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.**

13 §

Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Syftet med strandskyddet är

att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till stränder

2. bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

14 §

Strandskyddet omfattar land-

Strandskyddet omfattar land-

och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det *behövs* för att *tillgodose något av* strandskyddets syften.

Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.

## 15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *förordna* att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *förordna* att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, *om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i en detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.*

och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det *är nödvändigt* för att *säkerställa* strandskyddets syften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *besluta* att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *besluta* att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd. *Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns ett intresse av att ta strandskyddsområdet i anspråk i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna, detta intresse väger tyngre än strandskydds-*

*intressena och*

*1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,*

*2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*

*3. åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet,*

*4. åtgärden avser utvidgning av en befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,*

*5. åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång på inlandsstränder,*

*6. åtgärden tillgodoser angelägena allmänna intressen eller*

*7. det i övrigt finns särskilda skäl.*

*15 a §*

*Ett beslut om upphävande av strandskydd enligt 15 § andra stycket skall*

*1. förenas med villkor om att i de områden där strandskyddet upphävs skall, om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion, finnas fri passage för allmänheten mellan strandlinjen och planerad bebyggelse eller anläggning,*

2. omprövas om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts eller ändras.

15 b §

När ett område som omfattas av beslut om upphävande av strandskydd upphör att ingå i en detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser, inträder åter strandskydd för området.

15 §

Inom strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,  
2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,

2. byggnader eller byggnaders användning ändras på ett sätt som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter,

3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,

4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

5. andra åtgärder vidtas som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

## 17 §

Förbuden i 16 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, om länsstyrelsen i det samråd som föregått fastställandet har tillstyrkt planen och planen är förenlig med förbudens syfte.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att förbuden i 16 § inte skall gälla byggnader, anläggningar, anordningar eller andra åtgärder som utgör komplement (komplementåtgärder) till en huvudbyggnad.

Komplementåtgärder får i dessa fall inte företas närmare än 25 meter från strandlinjen. Om inte tomtplats enligt 18 § är bestämd får komplementåtgärden endast företas inom högst 25 meter från huvudbyggnaden.

## 18 §

Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från bestämmelserna i 16 §, om

1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften

2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet,

4. åtgärden avser utvidgning av befintlig verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

5. verksamheten eller åtgärden har en påtaglig fördel av ett strandnära läge och inte hindrar ett hållbart nyttjande av stranden i en kommun med god tillgång till inlandsstränder,

6. beslutet avser ett en- eller tvåbostadshus i anslutning till samlad bebyggelse i en kommun med god tillgång till inlandsstränder,

7. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

8. det i övrigt finns särskilda skäl

*Om dispens ges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.*

*18 a §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vilka kommuner som enligt 15 och 18 §§ skall anses ha god tillgång på inlandsstränder.*

**31 §**

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får för en enskild kommun besluta att kommunen i stället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.

**19 kap.**

### **Statlig kontroll beträffande strandskyddsdispenser**

*3 a §*

*Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut i ett ärende om dispens från bestämmelserna i 7 kap. 16 § om förbud mot vissa åtgärder i strandskyddsområde, om det kan befaras att*

*1. värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen åsidosätts, eller*

*2. beslutet innehåller betydande formella brister.*

*3 b §*

*Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om en prövning enligt 3 a § skall göras eller inte.*

*Detta beslut får inte överklagas.*

*3 c §*

*Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut att medge dispens, om länsstyrelsen finner att beslutet brister på ett sätt som anges i 3 a § 1 eller 2.*

- 
1. Dessa bestämmelser träder i kraft den 1 juli 2006.
  2. Beslut om att utvidga strandskyddsområde enligt 7 kap. 14 § miljöbalken som meddelats enligt äldre bestämmelser upphör att gälla den 1 juli 2009.
  3. Föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 17 § före den 1 juli 2006 upphör att gälla när nya föreskrifter meddelas för området.



## Bilaga 2 Författningsförslag i den reviderade promemorian från december 2005

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att 7 kap. 15 och 18 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i balken skall införas två nya paragrafer, 7 kap. 14 a och 14 b §§, av följande lydelse.

*Tidigare föreslagen lydelse enligt Ds 2005:23*      *Nu föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

##### *14 a §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får efter ansökan av en kommun förklara ett mindre land- eller vattenområde som ett område för glesbygdsutveckling i syfte att differentiera strandskyddet.*

*Ett område för glesbygdsutveckling kan endast avse de*

*delar av en kommun som*

- 1. är glest bebyggda,*
- 2. har god tillgång till återstående fria strandområden,*
- 3. inte ligger i storstadsregionerna eller i närheten av större tätorter,*
- 4. inte utgörs av kust- och skärgårdsområden, och*
- 5. inte utgörs av andra områden med stora värden för strandskyddets syften.*

*I ett beslut om att bilda ett område för glesbygdsutveckling skall skälen för beslutet anges.*

*14 b §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 14 a § om det finns särskilda skäl.*

**15 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10)

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10)

inte längre skall vara omfattat av strandskydd. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns ett intresse av att ta strandskyddsområdet i anspråk i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna, detta intresse väger tyngre än strandskyddsintressena och

1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet,

4. åtgärden avser utvidgning av befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

5. *åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång på inlandsstränder,*

6. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet, eller

7. det i övrigt finns särskilda skäl.

inte längre skall vara omfattat av strandskydd. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns ett intresse av att ta strandskyddsområdet i anspråk i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna, detta intresse väger tyngre än strandskyddsintressena och

1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet,

4. åtgärden avser utvidgning av befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

5. *åtgärden långsiktigt bidrar till glesbygdsutveckling i ett område som beslutats enligt 14 a §,*

6. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet, eller

7. det i övrigt finns särskilda skäl.

## 18 §

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från bestämmelserna i 16 §, om

1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som göra att den saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet,

4. åtgärden avser utvidgning av befintlig verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

5. verksamheten eller åtgärden *har en påtaglig fördel av ett strandnära läge och inte hindrar ett hållbart nyttjande av stranden i en kommun med god tillgång till inlandsstränder,*

6. beslutet avser ett en- eller tvåbostadshus i anslutning till *samlad bebyggelse i en kommun med god tillgång till inlandsstränder,*

7. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från bestämmelserna i 16 §, om

1. marken i området redan har tagits i anspråk på ett sätt som göra att den saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet,

4. åtgärden avser utvidgning av befintlig verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

5. verksamheten eller åtgärden *har en påtaglig fördel av ett strandnära läge och långsiktigt bidrar till glesbygdsutveckling i ett område som beslutats enligt 14 a §,*

6. beslutet avser ett en- eller tvåbostadshus i anslutning till *befintlig bebyggelse i ett område som beslutats enligt 14 a §,*

7. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,

8. det i övrigt finns särskilda

8. det i övrigt finns särskilda skäl.

Om dispens ges skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Om dispens ges skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008 i fråga om 14 a–14 b §§ och i övrigt den 1 januari 2007.



**Fritzes**

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se) [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

ISBN 978-91-38-22944-6 ISSN 0284-6012