

# Inledning

Regeringen gav den 26 april 2001 i uppdrag till Naturvårdsverket att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. Naturvårdsverket lämnade i rapport 5185 – Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna en redovisning av uppdraget med förslag till författningsändringar. Miljödepartementet remitterade utredningen till 128 remissinstanser, däribland samtliga länsstyrelser, 41 kommuner, en rad övriga myndigheter, intresseorganisationer och ideella föreningar. Ytterligare 45 instanser inkom med synpunkter på eget initiativ.

Utvärderingen av Naturvårdsverkets rapport och remissvaren resulterade i att en arbetsgrupp inom Miljödepartementet (fr.o.m. den 1 januari 2005 Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) tillsattes i september 2004 med uppgift att utarbeta förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser på basis av Naturvårdsverkets utredning och inkomna synpunkter i ärendet. Arbetsgruppens arbete har resulterat i föreliggande skrivelse.



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>11</b>
Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) .....	11
Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken .....	20
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ....	21
<b>1 Bakgrund och problembeskrivning</b> .....	<b>23</b>
1.1 Historik .....	23
1.2 Varför behöver stränderna skyddas? .....	25
1.3 Brister i nuvarande lagstiftning .....	32
<b>2 Utgångspunkter för förslaget</b> .....	<b>41</b>
<b>3 Ändringar i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken</b> .....	<b>49</b>
3.1 Strandskyddets syfte .....	49
3.2 Nya förutsättningar för inrättande av utökat strandskydd .....	53

3.3	Upphävande av strandskydd i samband med planläggning .....	58
3.4	Bestämmelse om passage för allmänheten och om strandskyddets återinträde i vissa fall .....	70
3.5	Strandskyddets återinträde när en plan upphävs .....	74
3.6	Krav på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning ....	75
3.7	Ändring av bestämmelsen om ändrad byggnad .....	78
3.8	Undantag från dispenskrav för vägar och järnvägar i vissa fall samt för byggnader m.m. i anslutning till en huvudbyggnad .....	87
3.9	En utökning av dispensgrunderna .....	93
3.10	Intresseprövningen .....	104
<b>4</b>	<b>Övriga ändringar i miljöbalken .....</b>	<b>109</b>
4.1	Bestämmelser om överprövning av dispensbeslut i vissa fall .....	109
4.2	Överklagande av tillsynsbeslut .....	115
4.3	Bestämmelser om överklagande av beslut om upphävande av strandskydd .....	117
<b>5</b>	<b>Ändring i lagen om införande av miljöbalken .....</b>	<b>119</b>
<b>6</b>	<b>Ändringar i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken .....</b>	<b>123</b>
6.1	Frågan om delegation av dispensbefogenheten till kommuner .....	123
6.2	Frågan om vad som skall anses utgöra god tillgång till stränder .....	127

<b>7</b>	<b>Genomförande av det förnyade strandskyddet samt övriga tillämpningsfrågor .....</b>	<b>133</b>
7.1	Uppgifter och uppdrag till Naturvårdsverket med anledning av föreslagna författningsändringar .....	133
7.2	Uppgifter och uppdrag till länsstyrelserna med anledning av föreslagna författningsändringar .....	138
<b>8</b>	<b>Konsekvensutredning .....</b>	<b>143</b>
8.1	Metod för konsekvensbeskrivning .....	143
8.2	Förslag som innebär lättnader i strandskyddet .....	144
8.3	Förslag som innebär ett stärkt strandskydd .....	151
8.4	Förslag till förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna .....	155
8.5	Sammanfattning av konsekvenser av föreslagna lättnader och skärpningar i strandskyddet .....	156
8.6	Administrativ resursåtgång hos länsstyrelserna .....	158
8.7	Administrativ resursåtgång i kommunerna .....	162
8.8	Resursåtgång för Naturvårdsverket .....	163
8.9	Övriga konsekvenser .....	163
<b>9</b>	<b>Tidigare utredningsförslag som inte bör genomföras .....</b>	<b>167</b>
9.1	Strandskyddets omfattning .....	167
9.2	Anmälningsskyldighet för byggnader och anläggningar för de areella näringarnas behov .....	170
9.3	Förordnande om områden där synnerliga skäl för dispens skall gälla .....	172

9.4	Rätt för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter .....	174
9.5	Upphävande av undantaget från huvudregeln i 4 kap. 4 § MB gällande vissa typer av fritidshus .....	175
9.6	Krav på innehåll i en strandskyddsdispens .....	176

## **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Tabell 1: Kommuner som har god tillgång till inlandsstränder, enligt 12 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd .....	179
<i>Bilaga 2</i>	Kommuner som har god tillgång till stränder .....	183
<i>Bilaga 3</i>	Tabell 2: Övriga kommuner, vilka inte anses ha god tillgång till inlandsstränder .....	185

# Sammanfattning

Regeringen gav i april 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och att utreda förutsättningar för och konsekvenser av såväl skärpningar som lättnader i strandskyddet. Uppdraget redovisades i april 2002 i Naturvårdsverkets rapport 5185 "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag". Utredningen har remissbehandlats. Föreliggande skrivelse bygger i väsentliga delar på de utgångspunkter som angavs i regeringsuppdraget och det underlag som presenteras i Naturvårdsverkets rapport. Den nu aktuella skrivelsen har följaktligen en inriktning som innebär en översyn av de befintliga strandskyddsbestämmelserna.

De problem som kan identifieras med nuvarande strandskyddslagstiftning kan delas in i tre kategorier: brister i tillämpningen vid såväl prövning som tillsyn, generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning samt bristande legitimitet framför allt på grund av att samma bestämmelser gäller för såväl de mest som de minst ianspråktagna områdena i landet.

Bristerna i tillämpningen medför ett successivt ianspråktagande av stränder, särskilt i kustområdena. Detta gäller inte enbart i anslutning till storstäderna, utan längs i stort sett hela kusten. Utvecklingen sker som ett resultat av generösa dispensbeslut, få överklaganden och en sporadisk tillsyn.

Problem med lagens utformning är bl.a. bristen på tydliga riktlinjer för vad som skall gälla i samband med upphävande av strandskyddet vid planläggning. Dit hör också svårigheten att

kunna genomföra en översyn av det utvidgade strandskyddet utan att detta skapar negativa återverkningar för strandskyddet som helhet, men också den ibland onödiga prövning som sker av komplementbyggnader m.m. i direkt anslutning till ett bostadshus.

Den bristande legitimiteten bedöms framför allt bottna i bestämmelsernas brist på flexibilitet som medför att en dispens i princip bedöms lika strängt i kommuner med stor tillgång till oexploaterade stränder och ett lågt bebyggelsetryck som i kommuner med en hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsetryck.

Tyngdpunkten i förslaget ligger, i fråga om skärpningar, på att förbättra tillämpningen och att särskilt värna om de från strandskyddssynpunkt generellt sett mest värdefulla områdena. Med anledning av detta föreslås bl.a. att strandskyddets syften förtydligas, att länsstyrelsen inte skall delegera dispensbeslut inom vissa typer av områden samt att länsstyrelsen ges viss möjlighet att på eget initiativ överpröva kommunala dispensbeslut. Tillämpningsproblem kan dock i huvudsak inte avhjälpas genom ny lagstiftning. Utöver lagändringar är det därför angeläget att vägledning, utbildning, information och tillsyn förbättras i syfte att ytterligare precisera, förmedla och omsätta bestämmelsernas innebörd.

De lättnader som föreslås har inriktningen att skapa tydliga ramar för när strandskyddet skall kunna upphävas vid planläggning, att ange villkoren för ett differentierat strandskydd och att något öka möjligheterna att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. Differentieringen av strandskyddet utgår från dels en geografisk indelning baserad på tillgången till stränder, dels lättnader i materiellt hänseende för dispenser och planläggningssituationer med kopplingar till lokal och regional utveckling. Möjligheten att göra en översyn av det utvidgade strandskyddet innebär en lättnad i förhållande till nuvarande reglering. Resultatet av översynen bedöms i första hand resultera i en viss inskränkning av det nuvarande utvidgade strandskyddet, men det kan även innebära en utökning i vissa fall.



# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

*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.

### 7 kap. Skydd av områden

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 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  
allmansrättslig tillgång till  
stränder  
2. bevara goda livsvillkor på  
land och i vatten för djur- och  
växtlivet.

## 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.*

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.*

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 områdesbestäm-*

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*

*melser inträder åter strandskydd.*

*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 förs in 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 angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet 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.*

#### 16 §

Inom strandskyddsområde får inte

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. nya byggnader uppföras,</p> <p>2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,</p> <p>3. grävningsarbeten eller andra bebyggelse som avses i 1 och 2,</p> <p>4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas</p> | <p>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,</p> <p>förberedelsearbeten utföras för</p> <p>4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas</p> |
|--|---|

fritt eller som väsentligen *försämras* livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

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

fritt eller som väsentligen *förändras* livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

5. andra åtgärder vidtas som väsentligen *förändras* 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, 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.

*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 tvåbostadsbus 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. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *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.

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1998:811) om införande av miljöbalken att 10 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

10 §

Strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall inte omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat.

*När en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan ändras, ersätts eller upphävs inträder dock strandskydd för området.*

---

Dessa bestämmelser träder i kraft den 1 juli 2006.

## 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 § skall ha följande lydelse,*

*dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 §

Länsstyrelsen får *förordna* att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens som länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. Ett sådant förordnande får inte avse byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg.

Länsstyrelsen får efter ansökan från en kommun besluta att kommunen i stället för länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens som länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. Ett sådant beslut får meddelas endast om tillsynen över strandskyddsområden har överlåtits till kommunal nämnd enligt 10 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Ett beslut enligt första stycket får inte avse

1. byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg,
2. andra skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken, som inte är beslutade av en kommun,
3. områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna i

*3 kap. 6 § eller 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken, eller*

*4. övriga kust- och skärgårdsområden.*

*Vad som sägs i andra stycket gäller dock inte områden inom tomtplats.*

*Länsstyrelsen får återkalla befogenheten att ge dispens från en kommun.*

*12 a §*

*De kommuner som anges i bilaga 1 till denna förordning skall i enlighet med 7 kap. 15 och 18 §§ miljöbalken anses ha god tillgång på inlandsstränder.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006. Beslut om delegation till kommun (12 §) enligt äldre bestämmelser upphör att gälla den 1 juli 2007.

# 1 Bakgrund och problembeskrivning

## 1.1 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 p.g.a. bland annat "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 p.g.a. den allt mer omfattande strandnära byggnationen, särskilt i tätorternas närhet. År 1950 tillkom en provisorisk strandlag (1950:639), som efterföljdes 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 rådde 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

nybyggnadsförbudet. Utformningen av strandskyddet i form av en generell skyddslagstiftning med nybyggnadsförbud innebär att avvägningen av vilka intressen som skall prioriteras redan är gjord. Enligt då gällande bestämmelser skulle tryggheten 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 växt- och djurlivet, 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 var inte ett författningsförslag, utan utmynnade i ett regleringsbrev till Naturvårdsverket att utarbeta vägledning för den differentierade tillämpningen. En ny regering återkallade emellertid detta uppdrag. I miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 89) uttalas att övervägandena om ett differentierat strandskydd inte skall tjäna till ledning vid prövning av dispenser.

De nu gällande strandskyddsbestämmelserna syftar således till att både trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. För att syftena skall upprätthållas innehåller bestämmelserna ett förbud mot åtgärder, bl.a. uppförande av byggnader, inom strandskyddsområdet. Den prioritet som bestämmelserna ger åt de båda skyddssyftena innebär motsatsvis att andra, nytillkommande intressen som regel får ge vika. Ett undantag i form av dispens i enskilda fall är endast möjligt om det finns särskilda skäl. 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. En motsvarande regel finns för de situationer då strandskyddat område avses tas i anspråk för bebyggelse eller motsvarande med

stöd av en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dessa fall ges dock inte dispens, utan länsstyrelsen får besluta om att strandskyddet upphävs, om det finns särskilda skäl.

Strandskyddets fysiska utbredning omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid sjöar, vattendrag, kust och öar i hela landet. Länsstyrelsen har befogenhet att utvidga strandskyddet till högst 300 meter från båda sidor om strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets båda syften. I stort sett samtliga länsstyrelser har beslutat om utvidgat strandskydd i någon omfattning. Länsstyrelsen har även befogenhet att upphäva strandskyddet inom såväl generellt som utvidgat strandskyddsområde, under förutsättning att området i fråga uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Länsstyrelsen har befogenheten att besluta om dispenser. Denna befogenhet får överlätas från länsstyrelsen till en kommun, utom i fråga om allmän väg eller försvarsanläggningar. Även tillsynen får delegeras. Övriga befogenheter som tillkommer länsstyrelsen får inte överlätas.

## 1.2 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 strandskyddsbestämmelserna utformas på ett sätt som tillvaratar behoven i dag samtidigt som de tillgodoser en förvaltning av strandområdena på ett långsiktigt hållbart sätt i syfte att bevara dem för kommande generationer.

*Skyddet av stränderna - ett led i en hållbar utveckling*

Å ena sidan kan konstateras att vi har gott om stränder i Sverige med många mil strand, såväl längs kuster och insjöar som längs älvar och åar. Eftersom folkmängden samtidigt inte är så stor innebär detta att vi i en internationell jämförelse har en god tillgång på stränder räknat per person. Å andra sidan kan konstateras att stränderna i allt högre grad exploateras för olika ändamål; för bostäder, anläggningar, industrier, hamnar osv. Det är lätt att frestas att se stränderna som en obegränsad resurs; något vi alltid kommer att ha gott om. Stränderna bör dock i stället ses som en ändlig tillgång som vi noga måste hushålla med, i linje med miljöbalkens portalparagraf. Denna handlar om hållbar utveckling, kommande generationer och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Detta synsätt är i allra högsta grad relevant för stränderna.

Skyddet av stränderna bör ses som ett uttryck för ambitionen att säkra en hållbar utveckling, såväl socialt som ekonomiskt och miljömässigt. När den första strandskyddslagstiftningen infördes i Sverige, i början på 1950-talet, var idén om att alla medborgare skall ha tillgång till stränderna ett uttryck för den sociala hållbarhetsdimensionen. Denna tanke var också bärande, när strandskyddet stärktes 1975 och fick en generell räckvidd. Först 1994 utvidgades strandskyddets syfte till att också gälla växt- och djurlivet, d.v.s. den miljömässiga hållbarheten lyftes upp vid sidan om den sociala. Bakgrunden var en växande insikt om att strandzonerna är av stor betydelse för den biologiska mångfalden.

Den ekonomiska hållbarhetsdimensionen av strandskyddet utgör inte en explicit del av strandskyddets syften. Det kan dock konstateras att de strandskyddade områdena i Sverige rymmer betydande samhällsekonomiska värden, som en resurs för förbättrad folkhälsa och ekosystemtjänster, men också som en potentiell resurs för framtida tätortsutveckling och näringsliv. I regeringens proposition En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring (prop. 2004/05:56) framhålls



att natur- och kulturlandskapet utgör en bas och grundförutsättning för natur- och kulturturen i Sverige. Vidare pekas på att de värden och resurser som finns i landskapet för turismen, t.ex. såväl kulturvärden som naturvärden, kan sammantaget bidra bättre till den regionala utvecklingen om de behandlas med en helhetssyn än om de behandlas som separata resurser. Detta gäller inte minst stränderna.

Det är i ljuset av den stora betydelsen av denna gemensamma tillgång, och dess långsiktiga förvaltning, som möjligheterna till dispenser och upphävande av strandskyddet skall ses. Beslut som innebär medgivande till exploatering innebär att de gemensamma värdena får ge vika till förmån för ett privat utnyttjande som utestänger allmänheten. Samtidigt förekommer i delar av landet en kombination av riklig tillgång till stränder och ett lågt eller mycket lågt bebyggelsestryck, vilket borgar för att vissa lättnader i strandskyddet kan medges utan att skada strandskyddets långsiktiga syften. Man kan också se det som att strandskyddet i sådana delar av landet *i vissa fall* innebär en onödigt hård restriktion som mer än vad som är motiverat utifrån strandskyddets syften kan begränsa landsbygdens utvecklingsmöjligheter.

#### *Allemansrätten – rekreation, friluftsliv och turism*

Den fria tillgången till stränderna utgör ett betydande värde och en central del av allemansrätten. Behovet av rekreationsområden, inte minst av allemansrättsligt tillgängliga områden, har generellt sett ökat i takt med att tätorter expanderar. Ostördhet och tystnad blir en allt större bristvara. I motsvarande mån ökar betydelsen av att orörda strandområden förblir oexploaterade.

En av naturvårdspolitikens uppgifter är att se till att det finns tillräckligt med tillgänglig attraktiv mark och vatten för friluftaktiviteter, såväl i och nära tätorter och städer som i miljöer som fjäll och skärgårdar. Detta framgår av regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173 s. 73 ff.) Allemansrätten är en grundförutsättning för friluftslivet. Tack vare

denna sedvanerätt, som numera är inskriven i regeringsformen som en grundläggande rättighet, har vi alla möjligheten att nyttja land och vatten för rekreation och friluftsliv, under förutsättning att vi samtidigt tillämpar rättesnöret ”inte störa, inte förstöra”.

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, möjligheten till olika aktiviteter bidrar till att ge stränderna den starka attraktion som de uppenbart har. 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.

Båtlivet, inklusive kanotturer och brädsegling, är en annan aktivitet som är beroende av tillgången till stränder. Båtlivet i Sverige är mycket omfattande. Omkring 1,8 miljoner svenskar ägnade sig under säsongen 2004 åt båtliv i någon form. Vi har sammantaget ca 720 000 privatägda fritidsbåtar i vårt land, inklusive allt från kanoter och roddbåtar till större segel- och motorbåtar med övernattningsmöjligheter, enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån (SCB, ”Båtlivsundersökningen”, 2004). Kanotsporten har ökat under senare år och möjligheterna att hyra kanot är stora längs våra kuster. För såväl båtlivet som friluftslivet med kanot är allemansrättsligt tillgängliga stränder en avgörande förutsättning och en väsentlig del av många medborgares semester. Ju mer strand som är bebyggd och privatiserad, desto mer begränsas möjligheten till rekreation och naturupplevelser för de många båtburna.

Fritidsfiske är en annan, mycket utbredd aktivitet som i hög utsträckning är beroende av stränder. Omkring 55 procent av svenskarna uppger att de är intresserade av fritidsfiske (Fiskeriverket, ”Fiske 2000: En undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske”). De flesta fiskar från stränder, även om fiske från båt också är vanligt. Vintertid är pimpelfisket utbrett och även i det sammanhanget är tillgängliga stränder en omistlig resurs.

Även för annat friluftsliv som vandring och promenader, ridning, fågelskådning, skid- och långfärdsskridskoåkning är allemansrättsligt tillgängliga stränder av stort värde. Graden av exploatering och privatisering avgör tillgänglighet och möjligheten till naturupplevelser och rekreation. Skolor och barnomsorg, inte minst de naturskolor som drivs runt om i landet, har ett särskilt behov av stränderna, för utomhuspedagogik och för lek och inspiration. Det samma gäller scoutverksamhet och de friskolor som har profilerat sig kring friluftsliv och utomhuspedagogik.

Vardagligt friluftsliv, inklusive t.ex. promenader, är i Sverige en av de absolut vanligaste formerna för fysisk aktivitet. Allemansrätten, och inte minst utnyttjandet av våra stränder, har därmed en mycket stor betydelse även för folkhälsan och välbefinnandet.

Turismen som näringsgren har nära beröringspunkter med allemansrätten, friluftsliv och rekreation. I dag är natur- och kulturbaserad turism ett växande segment inom turismen. Stränderna med sin attraktionskraft utgör i det sammanhanget en värdefull tillgång för denna växande näringsgren, och har också i förlängningen betydelse för lokal utveckling och sysselsättning. Upplevelseturism har blivit ett begrepp. Dåvarande Styrelsen för Sverigebilden undersökte sommarhalvåret 1994 den utländska naturbaserade turismen till Sverige. Denna undersökning visade att intresset för sportfiske var den enskilt största anledningen till naturbaserad turism till Sverige. Den utländska fisketurismens omslutning det året beräknades till 485 miljoner kr.

Medveten satsning på turism och rekreation ger ofta resultat. Ett exempel är Stockholms skärgård och Utö, som till delar är naturreservat. Där har befolkningen ökat från ca 90 i början av 1970-talet till ca 240 i dag, delvis till följd av en målmedveten satsning på turism och rekreation. Av de ca 80 hushållen på ön driver omkring hälften egna företag. Ekoturismen och kvalitetsmärkningen "Naturens Bästa" är en positiv företeelse som förhoppningsvis har kommit för att stanna. I skrivelsen En

samlad naturvårdspolitik menade regeringen att ekoturismen kan bli föregångare när det gäller att utveckla former för ömsesidigt samarbete och nytta mellan naturvård och turistnäringen. Stränderna är en värdefull resurs i hela det sammanhang som handlar om att utveckla turismen.

### *Stränderna – en del av goda boendemiljöer*

Stränder inom rimligt avstånd från bostaden är utan tvekan en stor tillgång för alla närboende. Regeringen har inom ramen för naturvårdspolitik generellt lyft fram vikten av att den tätortsnära naturens ställning i förhållande till annan mark- och vattenanvändning stärks. Detta gäller större städer i allmänhet och de tre storstadsregionerna i synnerhet. Regeringen gjorde i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik bedömningen att det är lika angeläget att reservera mark och vatten för friluftsliv och biologisk mångfald med stöd av miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd som det är att reservera mark för infrastruktur, bostäder och arbetsplatser.

Stränderna i anslutning till bebyggda områden, och då i synnerhet bostadsnära stränder, bör ses som en del av boendemiljön och en kvalitet i denna. Tillgång till allemansrättsligt tillgängliga stränder är en viktig del av en attraktiv boendemiljö - 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 miljöbalkens portalparagraf. 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 försämrar vars och ens tillgång till denna gemensamma resurs, till förmån för de förhållandevis få som gynnas av byggandet.

### *Biologisk mångfald*

Övergången mellan land och vatten, d.v.s. 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 1050 av landets för närvarande 3653 rödlistade arter är knutna till strand- eller vattenmiljöer (Artdatabanken, rödlistan 11 maj 2005).

Vissa naturtyper har särskilt höga värden för strandskyddets syften p.g.a. att de är ovanliga eller har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Exempel på sådana områden är obebyggda 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.

En del 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 mera rättvisande bedömning av förutsättningarna för växt- och djurlivet. Denna typ av områden kan ibland ha värden för friluftsliv och rekreation, t.ex. kan ett hygge vara uppskattat av bärplockare eller 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 det rörliga friluftslivet också innehåller biologiska värden. Ibland överväger det ena syftet, t.ex. kan en otillgänglig, sumpig strand vara svårtillgänglig och därför mindre intressant för det rörliga friluftslivet, men samtidigt hysa ansevärd biologiska värden. Oavsett strandens värde för det ena eller det andra syftet gäller att den inte måste ”kvalificera sig” för att omfattas av strandskyddet i och med att det generella strandskyddet syftar till att skydda de strandnära miljöerna i sin helhet.

### 1.3 Brister i nuvarande lagstiftning

De problem som kan identifieras med nuvarande strandskyddslagstiftning kan delas in i tre kategorier. Den första bedöms som mest betydelsefull, då den utgör den viktigaste drivkraften för en, åtminstone på sina håll, successiv urholkning av strandskyddets syften. De identifierade kategorierna är: brister i tillämpningen vid såväl prövning som tillsyn, generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning samt bristande legitimitet. Det sistnämnda bedöms framför allt vara fallet p.g.a. att samma bestämmelser gäller för såväl de mest som de minst ianspråktagna områdena i landet. Kategorierna är inte tydligt avgränsade, utan går in i varandra.

Bristerna i tillämpningen medför ett allt större ianspråktagande av stränder, särskilt i kustområden som är attraktiva för långt fler än för dem som bosätter sig där. Detta gäller inte endast i anslutning till storstäderna, utan längs i stort sett hela kusten. Bristerna består mera konkret i bl.a. dispensbeslut som inte följer gällande normer, 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 för vad som skall gälla i samband med upphävande av strandskyddet vid planläggning. Dit hör också problemet med att kunna genomföra en juridiskt hållbar översyn av det utvidgade strandskyddet utan att detta skapar negativa återverkningar för strandskyddet som helhet, men också den ibland onödiga prövning som sker av komplementbyggnader m.m. i direkt anslutning till ett bostadshus.

Den bristande legitimiteten bedöms framför allt bottna i bestämmelsernas brist på flexibilitet som medför att en dispens i princip bedöms lika strängt i kommuner med stor tillgång till oexploaterade stränder och ett lågt bebyggelsetryck som i kommuner med en hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsetryck.

En rad identifierade problem beskrivs närmare nedan.

### *Bebyggelsetrycket och strandskyddets syften*

Redan för flera decennier sedan uppmärksammades problemet med det ökande ianspråktagandet av särskilt de tätortsnära strandområdena. Sedan 1950-talet och införandet av den första strandlagen har den kustnära bebyggelsens omfattning dubblats. Intresset för att bygga vid stränderna är konstant högt. Bebyggelse och liknande åtgärder vid stränderna utgör ingrepp som leder till att strandskyddet är utsläckt för överskådlig tid. De större tätorternas ökande befolkning innebär att allt fler skall dela på den krympande resurs som de tillgängliga, tätortsnära stränderna utgör.

Särskilt högt bebyggelsetryck råder längs kusten. Trots att kuststränderna endast utgör ca 4 procent av den totala strandlängden sker omkring 30 procent av den strandnära byggnationen längs kusten. En kartläggning av Boverket och SCB av förhållandena mellan 1970 och 1992 visar att bebyggelseätheten i kustkommunerna är högst och dess tillväxt starkast i de kustområden som utgör riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken (SCB, "Kustnära bebyggelse", 1996).

Införandet av det generella strandskyddet har visserligen minskat takten i byggnationen längs stränderna, men fortfarande uppgår den till uppskattningsvis 25–50 procent av den nivå som gällde innan det generella strandskyddet infördes. En viktig mekanism bakom detta är att dispensprövningen i praktiken i alltför liten omfattning tar hänsyn till konsekvenserna i ett längre perspektiv. En enstaka dispens medför mera sällan, sett för sig, något avgörande ingrepp i de värden som strandskyddet syftar till att bevara. Det blir då lätt att överbetona det enskilda intresset av att få en dispens. Strandskyddet riskerar att urholkas genom de principer som läggs fast i dåligt underbyggda dispensskäl och genom att inte se till den långsiktiga utvecklingen. Många små intrång skapar på sikt brist på både större sammanhängande, oexploaterade strandområden och tillgång till värdefulla mindre strandpartier i eller i anslutning till tätorter eller fritidshusområden. En mindre restriktiv tillämpning kan också leda till en allt intensivare exploatering av redan ianspråktagna områden, t.ex. i form av brygganläggningar, kajer och pirar. Utvecklingen blir då p.g.a. likställighetsprincipen svår att hejda om någon väl har givits dispens för en typ och storlek av anläggning eller ingrepp som i förlängningen, tillsammans med ytterligare åtgärder av liknande slag, påtagligt förändrar och försämrar förutsättningarna för det biologiska livet i området.

Samtidigt bör framhållas att det finns exempel på kommuner som har lyckats freda sina stränder trots en förhållandevis god befolkningsutveckling och en i vissa fall begränsad tillgång till stränder. Det finns även kommuner med mycket lågt bebyggelsetryck och gott om stränder, där en viss byggnation skulle kunna medges utan att riskera att strandskyddets syften åsidosätts. Ett sådant byggande bedöms kunna ha en gynnsam effekt på utvecklingsmöjligheter i form av sysselsättning och boende.



*Dispenser i enskilda fall*

Enligt 28 respektive 29 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd skall dispensbeslut sändas till Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Naturvårdsverket registrerar årligen 3 000–4 000 inkomna dispensbeslut.

När det gäller dispensererna i enskilda fall visar Naturvårdsverkets utredning att det finns stora brister i besluten. Naturvårdsverket har bedömt att endast 32 procent av de granskade besluten i enskilda ärenden var välgrundade. En stor andel av besluten var formellt felaktiga och många saknade väsentligt underlag. Nödvändiga kartor och ritningar saknades. Särskilt påtagliga var bristerna när det gällde det utökade syftet om bevarande av goda livsvillkor för växt- och djurlivet. I de granskade besluten saknades ofta uppgifter om särskilda skäl eller så var de skäl som uppgavs inte vad som enligt förarbeten och praxis kan anses utgöra särskilda skäl.

Det förhållandet att dispensgivningen i åtskilliga kommuner är mer generös än vad bestämmelserna medger medför en risk att strandskyddsbestämmelsernas urholkas och att syftena inte kan upprätthållas på sikt. Eftersom tillämpningen varierar så kraftigt mellan beslutande myndigheter, framför allt kommunerna, minskar förståelsen för strandskyddet och dess syften. Till detta bidrar den begränsade rätten att överklaga dispensbeslut. I praxis har slagits fast att ett villkor för besvärshöjningen är att beslutet antingen påverkar rättsställningen eller annars berör ett sådant intresse hos den klagande som på något sätt erkänts av rättsordningen. Av detta följer att det inte är möjligt att som enbart granne betraktas som sakägare. Naturvårdsverket och vissa ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen har rätt att överklaga dispensbeslut, vilket utnyttjas i mycket begränsad omfattning i relation till det stora antalet dispenser. De kommuner som har en generös inställning till att medge dispenser får därför få eller inga signaler via överklagade beslut om att en skärpt tillämpning behövs.

*Strandskyddet i plansammanhang*

Kommunerna beslutar med stöd av plan- och bygglagen (1987:10) om planläggningen av marken i kommunen. Länsstyrelsen beslutar enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken om upphävande av strandskyddet i samband med detaljplaneläggning, under förutsättning att det finns särskilda skäl. Kommuner som vill bygga vid stränderna underskattar i vissa fall behovet att beakta strandskyddet som en viktig och ofta avgörande faktor vid planläggningen i strandnära områden. Om innebörden i strandskyddet inte står klar i ett tidigt planeringsskede tas ibland inte tillräcklig hänsyn till vilka skäl som kan föranleda ett upphävande av strandskyddet. Därmed finns också en risk att strandskyddets syften inte tillgodoses i detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Frågan om upphävande av strandskyddet kan i sådana fall i praktiken redan vara avgjord när den formella ansökan från kommunen ges in. Länsstyrelserna har således en central roll att tillse att strändernas värden och strandskyddets innebörd uppmärksammas i ett tidigt skede av den kommunala planeringen.

Kriteriet ”särskilda skäl” för upphävande av strandskyddet inom förslag till detaljplan har kritiserats av både kommuner och länsstyrelser. Det är inte i tillräcklig utsträckning preciserat vare sig i allmänna råd för tillämpningen eller i förarbeten. Bristen på vägledning har inneburit ett alltför stort tolkningsutrymme och en osäkerhet hos kommuner och länsstyrelser om hur bestämmelsen bör tillämpas.

*Utvidgat strandskydd*

Länsstyrelsen får enligt 7 kap. 14 § miljöbalken förordna om en utvidgning av strandskyddet upp till 300 m på båda sidor om strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Bestämmelsen har funnits alltsedan strandskyddet infördes, med avseende på syftet att hålla stränderna tillgängliga för det rörliga friluftslivet. Det finns åtskilliga

områden som redan tidigt förordnades som utvidgade strandskyddsområden, utan att det närmare motiverades varför områdena ansågs särskilt värdefulla och vilka hot som riskerade att skada dessa värden.

År 1994 utvidgades strandskyddets syfte till att även inkludera bevarandet av stränderna som livsmiljöer för växter och djur. Enligt regeringens praxis har det ansetts att förordnanden om utvidgat strandskydd som beslutades med utgångspunkt i det ursprungliga syftet, och som inte har reviderats efter 1994, även skall anses gälla för det biologiska syftet. Anledningen är att det bör råda en parallellitet med det generella strandskyddet, där det nya syftet infördes automatiskt. Värdefulla naturområden riskerar annars att gå förlorade vid omprövningar av äldre förordnanden om endast friluftslivets syften beaktas.

I och med att många beslut om utvidgat strandskydd är fattade på ett schablonmässigt sätt, med motiv som inte är närmare angivna eller som har hunnit bli inaktuella, finns ett behov av en översyn och i vissa fall av ändrade förordnanden, för att respekten för strandskyddet skall kunna upprätthållas även inom utvidgade strandskyddsområden. En sådan översyn är i och för sig möjlig med stöd av 7 kap. 15 § första stycket, under förutsättning att det, område för område, kan visas att stranden i fråga uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Kraven för att få upphäva ett förordnande är alltså högre än att få inrätta ett område med utvidgat strandskydd, vilket berättigas av att en särskild prövning av områdets värden har gjorts, till skillnad från vad som gäller för det generella strandskyddet.

Kravnivån enligt 15 § första stycket gäller inom såväl områden med generellt strandskydd som inom områden med utvidgat strandskydd, d.v.s. det finns inte utrymme för olika bedömningsgrunder inom de båda områdena. Detta får särskilt stora konsekvenser med hänsyn till det biologiska syftet, vilket tydligast kan illustreras med ett exempel. Inom ett schablonmässigt utpekade utvidgat strandskyddsområde kan finnas naturtyper som är vanligt förekommande och som inte i sig skulle ha föranlett

att området förordnades som ett utvidgat strandskyddsområde, exempelvis en genomsnittlig granskog utan särskilda skyddsvärden. Om ett sådant område inte heller längre har några särskilda värden för det rörliga friluftslivet kan det finnas behov att ompröva ett beslut om utvidgat strandskydd för det aktuella området. Frågan är då om denna avsaknad av ”särskilda värden” för strandskyddets biologiska syfte uppfyller kriterierna för att få upphäva strandskyddet? Frågan kan inte enbart ses mot bakgrund av förhållandena inom det utvidgade strandskyddsområdet, eftersom samma bedömningsgrunder gäller även inom det generella strandskyddsområdet. Om förekomsten av exempelvis vanlig granskog skulle utgöra motiv för att upphäva det utvidgade strandskyddet p.g.a. att biotopen uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften så skulle en mycket stor andel av det generella strandskyddet kunna upphävas på samma grund. Detta strider mot strandskyddets syfte att skydda stränderna på grund av deras generella värden, d.v.s. att det inte måste finnas särskilt utpekade höga värden för att strandskyddet skall gälla.

Den till synes enklaste lösningen på problemet vore att mildra förutsättningarna för att få upphäva förordnanden om utvidgat strandskydd. En sådan bestämmelse skapar dock definitionsmässigt skilda legala förutsättningar inom generellt respektive utvidgat strandskyddsområde, med en försvagning av det utvidgade strandskyddet som följd.

#### *Geografiska förutsättningar*

Strandskyddet är generellt. Av just den anledningen är det inte anpassat till geografiska förutsättningar och varierande tillgång till stränder och bebyggelsestryck i olika delar av landet. Ett mer nyanserat strandskydd i glesbygden har krävts av olika intressenter, t.ex. vissa kommuner. Det förs fram att det inte är motiverat att ha samma stränga regler i glesbygdsområden som i kust- och skärgårdsområden och nära storstäder där bebyggelsestrycket är mycket högre. Strandskyddet upplevs av många som stelt, vilket

inte gynnar acceptansen för bestämmelserna. Det är samtidigt inte okomplicerat att införa någon form av lättnader för vissa områden i bestämmelser som är generella till sin karaktär. Ett motiv som har förts fram för att medge lättnader i strandskyddet är att sådana är nödvändiga för den regionala utvecklingen. Att främja regional utveckling ingår dock inte i strandskyddets syften. Inte sällan riskerar exploateringsåtgärder tvärtom att motverka strandskyddets syften, beroende på vilka åtgärder som avses och var de genomförs. Ett utpekande av områden för ett differentierat strandskydd bör därför inte primärt grunda sig på kriterier som rör regional utveckling.

### *Tillämpningsfrågor*

En rad brister kan identifieras som rör tillämpningsfrågor på lokal, regional och central nivå.

Trots ovan nämnda brister i dispensbesluten överklagas endast omkring en procent av alla beslut. Få överklaganden leder till få vägledande beslut. De prejudicerande domar och beslut som finns tycks inte få genomslag i tillämpningen, möjligen delvis beroende på att dessa inte systematiskt sammanställs och tillgängliggörs för de tillämpande myndigheterna. Inaktuella allmänna råd kan även bidra till en bristande tillämpning. Gällande allmänna råd (97:1, ”Strandskydd – Tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16 a §§”) hänför sig till äldre lagstiftning och behöver revideras och utvidgas bl.a. med hänsyn till tillsynsfrågorna och ett förbättrat underlag om frågor som rör strandskyddets biologiska syfte. Naturvårdsverket har inte närmare berört de centrala tillsynsfrågorna i sin rapport, men med utgångspunkt i de brister som har identifierats vad gäller den operativa tillsynen finns anledning att reflektera över vilka åtgärder på central nivå som kan underlätta för länsstyrelser och kommuner.

Länsstyrelserna har i relativt stor omfattning delegerat dispensbefogenheterna till kommunerna. Tillsynsansvaret är inte delegerat i lika stor omfattning. Delegationerna är ofta beslutade

före 1994, vilket innebär att de inte innefattar en bedömning av den biologiska kompetens som krävs vid hantering av strandskyddsärenden. I Naturvårdsverkets enkät bedömde endast sju länsstyrelser att kommunerna har tillräcklig biologisk kompetens för att hantera dispensgivningen (rapport 5185 bilaga 3 s. 9). Beslut som är fattade före 1994 innehåller inte heller några delegationer av tillsynen, eftersom sådana blev möjliga först genom lagen (1993:1603) om ändring i miljöskyddslagen (1969:387). I Naturvårdsverkets utredning framgår att det finns oklarheter i fråga om vad delegationerna omfattar och följaktligen även vilken myndighet som har ansvaret i olika avseenden (rapport 5185 s. 23).

I verkets utredning framkommer även stora brister i den operativa tillsynen på länsstyrelsenivå. Tillsyn bedrivs sporadiskt, ofta efter en anmälan. Få ärenden hinns med per år, vanligen runt ett tiotal. Tillsynen över strandskyddet finns med i tillsynsplanerna endast i tio län. I 18 län uppges att resurser saknas för att bedriva tillsyn över strandskyddet (rapport 5185 bilaga 3 s. 26 f).

Naturvårdsverkets enkät om bl.a. tillsynsfrågorna riktades endast till länsstyrelserna, varför omfattningen av den kommunala tillsynen är okänd. En fråga ställdes till länsstyrelserna om huruvida de har utvärderat den kommunala dispensprövningen. Endast fem län uppgav att en sådan utvärdering har skett.

## 2 Utgångspunkter för förslaget

Föreliggande skrivelse bygger i väsentliga delar på de utgångspunkter som angavs i regeringsuppdraget till Naturvårdsverket och på det underlag som verket presenterade i rapport 5185 "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna". I skrivelsen föreslås ändringar huvudsakligen i 7 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd, men även i 19 kap. miljöbalken om förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning, och i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Därutöver föreslås vissa uppdrag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Tyngdpunkten i förslaget ligger, i fråga om skärpningar, på att förbättra tillämpningen och att särskilt värna om de från strandskyddssynpunkt generellt sett mest värdefulla områdena. Med anledning av detta föreslås bl.a. att strandskyddets syften förtydligas, att länsstyrelsen inte skall ha möjlighet att delegera dispensbeslut inom vissa typer av områden samt att länsstyrelsen ges viss möjlighet att på eget initiativ överpröva kommunala dispensbeslut. Tillämpningsproblem kan dock i huvudsak inte avhjälpas genom ny lagstiftning. Utöver lagändringar är det därför angeläget att vägledning, utbildning, information och tillsyn förbättras i syfte att ytterligare precisera, förmedla och omsätta bestämmelsernas innebörd.

De lättnader som föreslås har inriktningen att skapa tydliga ramar för när strandskyddet skall kunna upphävas vid planläggning, att ange villkoren för ett differentierat strandskydd och att något öka möjligheterna att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. En översyn av det utvidgade strand-

skyddet möjliggörs, vilket förväntas leda till att ett antal områden med utvidgat strandskydd försvinner. Men det kan även innebära att nya områden med utvidgat strandskydd införs.

#### *Vissa förslag till skärpt lagstiftning*

Ett förtydligande av strandskyddets syften föreslås i två avseenden. Den förhållandevis snabba exploateringstakten i vissa områden och den bitvis generösa dispensgivningen ger anledning att tydligare än hittills lyfta fram behovet av långsiktighet vid de bedömningar som rör strandskyddet. Det finns vidare ett behov av att förtydliga att strandskyddets syfte att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv går ut på att bibehålla rätten till tillträde till stränderna enligt allemansrätten.

En inte ovanlig synpunkt som brukar föras fram i anslutning till resonemang om ett differentierat strandskydd är att det finns anledning att skärpa strandskyddet i vissa områden. Vanligt är att de tre storstadsregionerna utpekats som särskilt utsatta för ett hårt exploateringstryck. Detta stämmer förvisso, men bilden är mera komplex. Det handlar dels om att det finns fler områden än dessa där stränderna är ianspråktagna av bebyggelse i stor omfattning, dels att det är svårt att få till stånd en ändamålsenlig tillämpning genom en materiell skärpning av de redan mycket hårda strandskyddsbestämmelserna. Naturvårdsverket föreslog i sin utredning att länsstyrelsen ges möjlighet att förordna om områden där synnerliga skäl skall gälla för att få bevilja dispens, vilket skulle innebära en sådan materiell skärpning av bestämmelserna. Ett förslag om att införa synnerliga skäl som krav för dispens behandlades redan i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/99:45 del 1 s. 317 samt s. 322). Det har inte bedömts finnas anledning att ändra detta ställningstagande. Förarbetsuttalanden och praxis visar att lagens utrymme för dispens är mycket litet, varför det finns en stor risk att ett införande av rekvisitet synnerliga skäl i vissa områden skulle innebära en urholkning av rekvisitet särskilda skäl i övriga områden. Det kan även förmodas vara en så pass kraftig skärpning av bestämmel-



serna att det kan vara svårt att driva igenom sådana beslut annat än i mycket begränsade områden, vilket skulle göra att förslaget får små effekter totalt sett.

I stället för en skärpning i materiellt hänseende föreslås därför en skärpning i administrativt avseende på så vis att beslutanderätten i dispensärenden i vissa, för strandskyddet särskilt värdefulla områden inte får delegeras från länsstyrelse till kommun. Redan idag förekommer begränsade delegationer i många län, t.ex. genom att hela eller delar av kusten inte omfattas av delegation av dispensrätten, eller att länsstyrelsen har behållit beslutanderätten inom områden som omfattas av andra områdeskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller inom riksintresseområden.

Grunden för urvalet av områden där delegation av dispensrätten inte skall medges är att de utgör områden av nationellt intresse, eller att de är utsatta för ett särskilt högt exploateringsstryck. Till den första kategorin hör de områden som utgör statligt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken. I dessa fall innebär förslaget att länsstyrelsens dispensprövning kan samordnas med andra dispenser och tillstånd som kan krävas enligt övriga områdeskyddsbestämmelser. Även riksintresseområden enligt 4 kap. 2–8 §§ och 3 kap. 6 § miljöbalken utgör områden av nationellt intresse med avseende på naturvård eller friluftliv. Naturvårdsverkets kartläggning tyder på att riksintressena i många fall inte beaktas på det sätt som förutsätts i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45, jfr t.ex. del 2 s. 89). Så många som 90 dispenser av ca 700 granskade uppgavs beröra områdeskydd eller riksintresse, och ett ej preciserat men stort antal beslut inom riksintresseområden saknade uppgift om detta.

Den andra kategorin av områden innefattar de kust- och skärgårdsområden som inte utgör riksintresse, vilket omfattar större delen av Norrlandskusten, Stockholms inner- och mellanskärgård samt en del av Upplandskusten. Att kusten är särskilt attraktiv framgår dels av att det relativa byggnadstrycket är ca 10 gånger högre mot fastlandskusten än mot inlandsstränderna, dels av att kusterna inom 100 m från strandlinjen är bebyggelsepåverkade i en genomsnittlig omfattning motsvarande 30 pro-

cent. Detta kan jämföras med genomsnittet för strandexploatering för hela landet, *inklusive* kusten, som utgör 10 procent. Räknat på en 300-meterszon från kusten är så mycket som 65 procent bebyggelsepåverkad. Norrlandskusten är den mest påverkade, med undantag endast för Stockholms län samt, om jämförelsen även inkluderar 300-meterszonen, Västra Götalands län. Med bebyggelsepåverkan avses enligt SCB:s definition (Statistiska meddelanden MI 50 SM 0202, "Bebyggelsepåverkad kust och strand" s. 31) att en eller flera byggnader ligger inom 100 m från strandlinjen. Med byggnader avses byggnader för bostäder och verksamheter, men inte lantbrukets ekonomibygnader, redskapsbodan o.s.v. Med bebyggelsepåverkan avses inte heller påverkan i form av t.ex. bryggor, vägar och järnvägar.

En skärpning i processuellt avseende föreslås i syfte att skärpa tillämpningen, på så sätt att länsstyrelsen ges rätt att på eget initiativ överpröva dispensbeslut i vissa fall. Ramarna för ett sådant ingripande bör vara begränsade för att inte i praktiken sätta delegationen ur spel. Om länsstyrelsen skulle finna att överprövningsmöjligheten inte är tillräcklig för att åstadkomma en god tillämpning kvarstår möjligheten att återkalla delegationen. De situationer då länsstyrelsen bör ha rätt att överpröva kommunala dispensbeslut föreslås därför gälla när beslutet innehåller allvarliga formella brister eller då dispensen kan befaras åsidosätta värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen.

Andra skärpningar som föreslås är att beslut om upphävande av strandskyddet omprövas när en detaljplan eller områdesbestämmelser ändras eller ersätts, vilket medför att strandskyddet på nytt prövas. Anledningen till förslaget är bl.a. att ett upphävande av strandskyddet bör prövas mot de nya förutsättningar som anges i planen. På liknande sätt föreslås att strandskydd inträder när äldre detaljplaner som beslutades före den 1 juli 1975 ändras, ersätts eller upphävs.

Vissa ändringar i strandskyddets förbudsbestämmelser föreslås. Det bör framgå tydligare att alla ändringar av en byggnad

eller dess användning som påverkar strandskyddets syften är förbjudna och därmed dispenspliktiga. Vidare finns ett behov att särskilja bedömningen av dispenspliktens omfattning för anläggningar, anordningar och åtgärder som har en inverkan på livsvillkoren för djur- eller växtarter, och den bedömning av åtgärdens påverkan som sedan skall göras vid en eventuell dispensprövning. De nuvarande bestämmelserna medför svårigheter att skilja dessa båda kravnivåer åt. Förslaget innebär att förbudet avses gälla anläggningar, åtgärder m.m. som väsentligen *förändrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter, till skillnad från nuvarande bestämmelse om som avser en väsentlig *försämring* av livsvillkoren. Det bör vara en myndighetsuppgift att bedöma anläggningens eller åtgärdens inverkan på naturmiljön.

#### *Förslag till lättnader i strandskyddet*

En lättnad som föreslås gälla i hela landet är en utökning av de skäl som under vissa förutsättningar kan motivera ett upphävande av strandskyddet vid planläggning. De skäl som hittills har tillämpats har inte varit anpassade till en planläggnings-situation. Det legala utrymmet för att ta ny mark i anspråk har varit ytterst begränsat. Det bör även fortsättningsvis krävas tungt vägande skäl för att få upphäva strandskyddet, eftersom strandskyddet är ett starkt allmänintresse som kommer till uttryck genom nybyggnadsförbudet. Det finns ändå behov av att lämna ett visst utrymme för ett upphävande av strandskyddet, t.ex. för angelägna allmänna intressen där annan lokalisering saknas och där strandskyddets syften inte motverkas. Tätorts-utveckling kan ibland utgöra ett sådant allmänintresse.

En geografisk differentiering av strandskyddet föreslås för att öka legitimiteten för strandskyddet. Det blir därmed lättare att få dispens eller att upphäva strandskyddet vid planläggning för åtgärder som kan kopplas till en lokal eller regional utveckling i kommuner där tillgången till stränder är så god att strandskyddets syften inte riskerar att skadas ens på lång sikt. De närmare grunderna för urvalet av de kommuner som medges

vissa lättnader för dispenser och upphävande av strandskyddet vid planläggning framgår av avsnitt 6.2. Det innebär således att urvalet inte *utgår* från behovet av regional utveckling, vilket för övrigt kan anses föreligga överallt, om än i olika former. På det sätt kriterierna har utformats tas även indirekt hänsyn till bebyggelsestryck och befolkningsantal.

De lättnader som föreslås utgörs dels av särskilda grunder för upphävande av strandskyddet vid planläggning, dels vissa specificerade dispensgrunder. Båda typerna av lättnader har som utgångspunkt att de skall gynna framför allt lokal, men även regional utveckling. Anledningen till att dispensgrunderna särskilt har specificerats är att ett så vitt begrepp som regional utveckling kan tas som intäkt för nästan vilka dispenser som helst, samtidigt som lokaliseringen av dispenser inte på samma sätt som vid planläggning styrs av samhällets allmänna intressen. I och med att lokaliseringen i princip avgörs av sökandens markinnehav riskerar en alltför generös dispensgrund att leda till en successiv fragmentering av större orörda naturområden.

Behovet av omprövning av svagt motiverade förordnanden om utvidgat strandskydd har uppmärksammats i Naturvårdsverkets utredning. Bestämmelserna om upphävande av strandskyddet innebär att kravet för att lyfta bort strandskyddet är att ett område uppenbart skall sakna betydelse för strandskyddets syften. Bedömningen är att denna bestämmelse bör kvarstå för att inte skapa skilda förutsättningar för det generella strandskyddet och det utvidgade strandskyddet. Det finns snarast en logik i att ett område som är särskilt utvalt för sina höga värden bör ha ett minst lika starkt skydd som ett område som är utpekad på generella grunder.

Det sätt som föreslås för att åtgärda problemet med utvidgade strandskyddsområden med låg legitimitet är i stället att ändra bestämmelsen om inrättandet av sådana områden. Endast områden som på lång sikt är nödvändiga för att säkra strandskyddets syften bör omfattas av utvidgat strandskydd. För att korrigera omfattningen av nuvarande utvidgade strandskyddsområden föreslås en övergångsperiod. När denna

period har gått ut upphör tidigare förordnanden att gälla. Naturvårdverket bör ges i uppdrag att utforma vägledning för översynen. Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att genomföra en sådan översyn under övergångsperioden.



### 3 Ändringar i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken

#### 3.1 Strandskyddets syfte

**Förslag:** Bestämmelsen om strandskyddets syfte ändras. Ändringen består av två förtydliganden. Det uttalas direkt i lagtext att bevarandet av stränderna skall ses *långsiktigt*. Det tydliggörs även att ett av syftena är att trygga förutsättningarna för den *allmansrättsliga tillgången till stränderna*.

#### *Problembeskrivning*

Strandskyddsbestämmelserna är en förbudslagstiftning som i korthet innebär att vissa byggnads- och anläggningsarbeten inte får ske inom strandskyddsområde. Med utgångspunkt i SCB:s uppgifter om bebyggelseutvecklingen längs våra stränder de senaste 25 åren (SCB, Statistiska meddelanden, MI 50 SM 0301, ”Bebyggelseutvecklingen längs kust och strand”) kan emellertid konstateras att förbudet visserligen har fått genomslag, men inte i en sådan omfattning som varit avsedd. Av förarbetsuttalanden (prop. 1993/94:229 s. 10 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 84) framgår att strandskyddets syften är långsiktiga och det betonas att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Uttalandena synes mot bakgrund av bebyggelseutvecklingen längs stränderna inte ha fått tillräcklig betydelse vid tillämpningen av bestämmelserna om strandskydd.

Uttrycket ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv” har visat sig vara otillräckligt för att tydliggöra syftet med

strandskyddet. En missuppfattning som förekommer är att skyddet inte skulle gälla i samma utsträckning vid stränder som inte har ett uttalat intresse för det rörliga friluftslivet i dess många olika former, t.ex. vid stränder som sällan besöks.

#### *Bebyggelseutvecklingen i strandskyddsområden*

Behovet av långsiktiga överväganden illustreras av bebyggelseutvecklingen längs kust- och inlandsstränder de senaste 50 åren (SCB, Statistiska meddelanden MI 50 SM 0301). Sedan de första, begränsade strandskyddsbestämmelserna infördes 1950 har bebyggelse för bostäder och olika verksamheter inom 100-meterszonen ungefär fördubblats. Nästan 1/6 av den strandnära bebyggelsen har tillkommit under en 25-årsperiod fram till 2000, efter införandet av det generella strandskyddet 1975.

Bebyggelsetrycket är väsentligt högre längs fastlandskusten än vid inlandsstränderna (vid insjöar inklusive öar med en storlek över 25 m<sup>2</sup> samt längs båda sidor av vattendrag ner till 6 m bredd). Totalt finns knappt 20 procent av den strandnära bebyggelsen vid kusten, samtidigt som kuststränderna utgör ca. 4 procent av den totala strandlängden. Ytterst få kuststränder i kommunerna har en bebyggelsepåverkan som är mindre än 20 procent, vilket kan jämföras med att stränderna i landet som helhet, inklusive kusten, i genomsnitt är bebyggelsepåverkade till 10 procent (jfr. definition av bebyggelsepåverkan s. 44). Strandskyddsbestämmelserna har inneburit att antalet byggnader i form av bostäder, industrilokaler m.m. (ej lantbrukets ekonomibyggnader, redskapsbodar m.m.) som årligen uppförs inom 100 m från stränderna i genomsnitt har halverats från ca 4 400 till 2 200 sedan 1975, jämfört med perioden mellan 1950 och 1975. Andelen strandnära byggande i förhållande till övrigt byggande ligger sedan länge relativt stabilt på ca 15 procent, med en svacka under miljonprogrammets tätortsexpansion på 1970-talet.

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. Med beaktande av att 25 år är en relativt kort period i relation till strandskyddets långsiktiga syfte, måste tillkomsten av ca 1/6 av den strandnära bebyggelsen mellan 1975 och 2000 anses som ett förhållandevis omfattande byggande.

Den alltjämt pågående exploateringen av kusterna innebär att en krympande andel oexploaterad kust skall tillgodose behovet av skydd för det växt- och djurliv som är beroende eller gynnas av övergången mellan land och hav, och behovet av kustnära rekreation och friluftsliv för en växande befolkning. Situationen vid inlandsstränderna är mera varierande, men exempelvis uppförs enbart vid de fyra stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren) årligen mellan 400 och 600 byggnader för bostäder och verksamhet. Det finns således skäl att stärka kravet på långsiktighet vid tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Att syftet med strandskyddet är långsiktigt bör därför komma till uttryck i lagtext.

#### *Behovet av långsiktighet vid upphävande av strandskydd och vid dispensgivning*

Långsiktigheten bör vara utgångspunkt i beslut som rör såväl utvidgning eller inskränkning av strandskyddsområden enligt 7 kap. 14 och 15 §§ som vid dispensgivning med stöd av 7 kap. 18 §. Någon exakt tidsangivelse för vad som bör betraktas som långsiktigt går inte att ge, men en utgångspunkt bör vara att i så liten omfattning som möjligt inkräkta på kommande generationers handlingsfrihet, i vetskap om att en exploateringsåtgärd oftast innebär ett irreversibelt ingrepp för överskådlig tid.

I fråga om dispenser riskerar ett kortsiktigt perspektiv att överbetona det enskilda intresset av dispens, utan tillräcklig hänsyn till följd effekter av fortsatt dispensgivning på likartade grunder. Det historiska perspektivet på områdets bebyggelseutveckling kan underlätta de långsiktigt framåtsyftande bedömningarna vid dispenserprövning. Ibland bör en sådan reflektion resultera i att dispens nekas, medan den i andra fall kan leda till att dispens kan medges, om skälen i övrigt är tillräckliga.

*Förtydligande av syftet att värna tillgängligheten enligt allemansrätten*

Det ena av strandskyddets syften avser bevarandet av allmänhetens fria tillgång till stränderna. Att skyddet avser just allemansrätten uttrycks inte i klartext i lagen, utan endast i förarbetena. Av förarbetsuttalanden i Kungl. Maj:ts proposition (1952:187) till riksdagen med förslag till strandlag s. 48 samt kommentarerna till naturvårdslagen (Jonzon m.fl. s. 102 f) framgår att avsikten har varit att bevara den möjlighet att idka friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten. Ett förtydligande på denna punkt är motiverat dels för att undvika felaktiga tolkningar av syftet, dels för att allemansrätten är ett välkänt begrepp som underlättar förståelsen av bestämmelserna. Det bör därför framgå i lagtexten att de förutsättningar som skall tryggas är den fria tillgången till stränderna enligt allemansrätten, p.g.a. strändernas stora, allmänna betydelse för friluftsliv, rekreation och upplevelsevärden i övrigt.

Förslaget innebär att den nu gällande formuleringen om att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv ersätts. Detta innebär dock ingen reell förändring av syftets innebörd. Eftersom den praktiska betydelsen av syftet avses vara detsamma som innan är det mindre lämpligt att behålla två likvärdiga syftesformuleringar.

Exempel på en felaktig tolkning av syftet är att uppförande av vissa byggnader, anläggningar eller anordningar inte skulle strida mot strandskyddets syfte om de tillhandahåller eller underlättar friluftaktiviteter, oavsett om tillgängligheten för allmänheten förhindras. En sådan inskränkning kan vara att endast en begränsad krets har tillgång till ett område, t.ex. genom att nyttjandet kräver medlemskap i en förening. Begränsningen kan också bestå i att allmänheten endast har tillgång till området under förutsättning att inträde eller motsvarande betalas. Anläggningar m.m. av det nämnda slaget har således inte, och föreslås inte heller få en gynnad ställning p.g.a. den verksamhet som bedrivs. Dispens för sådana anläggningar m.m. prövas på samma grunder som alla andra dispenspliktiga åtgärder.

### 3.2 Nya förutsättningar för inrättande av utökat strandskydd

**Förslag:** Förutsättningarna för inrättande av s.k. utökat strandskydd enligt 7 kap. 14 § ändras på så sätt att beslut om utökat strandskydd skall fattas om det är nödvändigt för att långsiktigt tillgodose något av strandskyddets syften. Till bestämmelsen kopplas övergångsbestämmelser som anger förutsättningarna för tidigare besluts giltighet.

#### *Problembeskrivning*

Av 7 kap. 14 § miljöbalken framgår bl.a. att strandskyddsområdet får utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Naturvårdsverket har bl.a. konstaterat (rapport 5185 s. 45) att det finns stora områden som omfattas av utvidgat strandskydd, utan att skälen för utvidgningen är klargjorda. Det kan, enligt verket, röra sig om områden för vilka beslut fattades för en längre tid sedan eller där beslut fattades utan tillräcklig utredning av områdets värden för strandskyddet. Enligt verket har det visat sig att vissa av dessa beslut behöver ändras.

Förutsättningarna för beslut om upphävanden av strandskyddet inom områden som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser anges i 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken. Av denna bestämmelse framgår att beslut om upphävande förutsätter att strandskyddsområdet i fråga uppenbart skall sakna betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I och med bestämmelsens utformning är det svårt för länsstyrelserna att ändra tidigare fattade beslut om utvidgat strandskyddsområde – även om dessa har visat sig mindre väl grundade. Risken finns att sådana svagt grundade beslut skapar grogrund för en alltför generös dispensgivning, vilket i sin tur urholkar bestämmelsernas styrka.

*Innebörden av föreslagen ändring*

De ovan redovisade problemen kan åtgärdas genom en ändring i 7 kap. 14 §, som dels skärper förutsättningarna för inrättande av utvidgat strandskydd, dels möjliggör för länsstyrelserna att vidta en översyn av befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd – utan att koppla en sådan översyn till förutsättningarna för upphävande enligt 7 kap. 15 § första stycket. Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om inrättande av utvidgat strandskydd är avsedd att säkerställa att sådana områden utpekade där det finns ett tydligt, långsiktigt behov av strandskydd för att trygga förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgängligheten eller att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Sådana områden måste inte innehålla särskilt höga naturvärden för att komma i fråga för ett utvidgat strandskydd, även om sådana värden är en signal om att strandskyddet kan behöva utvidgas. Avgörande är om området bedöms vara nödvändigt att skydda för att säkerställa strandskyddets långsiktiga syften. Ett beslut om utvidgat strandskydd torde således förutsätta att länsstyrelsen har gjort en noggrann utredning av områdets värde för strandskyddets syften, där bedömningen av skyddet inom varje område eller typ av område motiveras i beslutet, för att på så vis säkra att dessa värden beaktas vid framtida dispensprövningar eller prövningar av upphävande av strandskydd inom detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Det utvidgade strandskyddet behåller med förslaget samma rättsliga status som det generella strandskyddet, vilket bl.a. innebär att dispenser även fortsättningsvis skall bedömas på samma grunder oavsett var inom strandskyddsområdet som åtgärden lokaliseras. I den mån länsstyrelsen anser att ett sådant synsätt framstår som olämpligt inom vissa områden bör ifrågasättas om området skall omfattas av utvidgat strandskydd.

Det kan inte uteslutas att nuvarande förordnanden om utvidgat strandskydd i vissa län redan uppfyller de nu uppställda kriterierna för vilka områden som bör omfattas. Översynen kan i dessa fall inskränka sig till ett förnyat ställningstagande till att redan förordnade områden kvarstår med samma motiveringar

som innan. I en del fall kan besluten behöva motiveras på ett tydligare sätt.

Exempel på områden som kan komma att omfattas av 7 kap. 14 § i dess föreslagna, nya lydelse är:

1. områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, i de fall reservatsförordnanden eller motsvarande inte redan innehåller motsvarande krav som strandskyddsbestämmelserna,
2. för strandskyddet relevanta delar av riksintresseområden enligt 4 kap. 2–8 §§ och 3 kap. 6 §,
3. övrig kust och skärgård, 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 saknar annat områdesskydd.

Det bör inte vara ett hinder att låta områdestyper som inte utgör vatten eller strandmiljöer, eller som har en omedelbar koppling till sådana miljöer ingå i ett utvidgat strandskyddsområde om det bedöms motiverat. Sådana områden kan naturligtvis ha ett värde för friluftslivet, men även för växt- och djurlivets betingelser. I propositionen Strandskydd (1993/94:229 s. 10) anges att ”En annan viktig aspekt är att stränderna och andra strandnära miljöer fungerar som s.k. spridnings- och vandringskorridorer och som tillflyktsplatser för flora och fauna i landskap som i övrigt präglas av rationell produktion. Att strandmiljöerna är skyddade innebär i sådana fall stora landskapsekologiska vinster”. Landmiljöer utan direkt beroende av närheten till vatten kan fylla sådana viktiga funktioner i landskapet.

*Övergångsbestämmelse till ändringen i 7 kap. 14 § samt uppdrag åt länsstyrelserna att vidta översyn*

Ändringen i 7 kap. 14 § om inrättande av utvidgat strandskydd bör kombineras med en övergångsbestämmelse. Det bör även ges ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket att utarbeta vägledning för översynen, och till länsstyrelserna att se över befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd. Innebörden i övergångsbestämmelsen är den att länsstyrelserna skall fatta nya beslut som gäller områden med utvidgat strandskydd, alternativt att förnya befintliga förordnanden som uppfyller kraven i den nya bestämmelsen om inrättande av utvidgat strandskydd. Övergångsbestämmelsen möjliggör att befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd upphör att gälla vid övergångsperiodens slut. Det blir således möjligt för länsstyrelserna att ”göra sig av med” gamla, mindre välgrundade, förordnanden om utvidgat strandskydd, utan att för den skull behöva motivera ett upphävande med att strandskyddet uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften – något som kan vara svårt att visa, även i de fall mycket talar för att en utvidgning av strandskyddet inte hade behövts.

Det finns för närvarande begränsad vägledning om vad som bör gälla i samband med beslut om utvidgning (och upphävanden) av strandskyddsområden. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla vägledning som ett underlag för länsstyrelsernas översyn av de utvidgade strandskyddsområdena, vilket närmare preciseras i avsnitt 7.1.

*Ogillat förslag om revidering av områden med utvidgat strandskydd*

Det alternativ som Naturvårdsverket föreslår i sin rapport för att revidera omfattningen av det utvidgade strandskyddet har övervägts. Detta förslag innebär att möjligheten att upphäva det utvidgade strandskyddet underlättas på ett bestående sätt, genom att kravet för att besluta om ett upphävande enligt 7 kap. 15 § första stycket sänks från att skyddet ”uppenbart saknar betydelse” till att det ”inte längre behövs” för att tillgodose strandskyddets syften.

Detta alternativ har inte valts, eftersom det skulle innebära att det skapas strandskyddsområden med två olika digniteter i och med att skyddet skulle få upphävas på olika grunder. I fråga om det utvidgade strandskyddet har dessutom gjorts en särskild bedömning av behovet av strandskydd inom det aktuella området, till skillnad från vad som gäller för det generella strandskyddet. Det kan därför anses rimligt att kraven för att få upphäva strandskyddet bör vara lika starka inom utvidgat strandskyddsområde som inom det generella strandskyddsområdet. Försvagningen av det utvidgade strandskyddets ”status” bedöms även kunna leda till en mindre strikt tillämpning av dispenskriterierna, på så vis att det allmänna intresse som strandskyddet utgör tillmäts en minskad betydelse i förhållande till de enskilda intressena.

En bestående möjlighet att revidera det utvidgade strandskyddets omfattning på svagare grunder än för närvarande riskerar även att leda till att hastigt uppkomna exploateringsintressen tvingar fram reviderade beslut om strandskyddets omfattning. Det finns även risk för att den mildare upphävande-grunden ”smittar av sig” på bedömningen av särskilda skäl för upphävande av strandskyddet inom områden som omfattas av detalplaner eller områdesbestämmelser.

### 3.3 Upphävande av strandskydd i samband med planläggning

**Förslag:** Bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket om upphävande av strandskyddet inom ett område som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen ändras. I 15 § andra stycket införs en bestämmelse om att ett upphävande i samband med planläggning endast får medges om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd.

Ändringen innebär också att de särskilda skäl som motiverar ett upphävande av strandskyddet redovisas i lagtexten. Uppräkningen innehåller sådana situationer då särskilda skäl enligt praxis anses föreligga. Därutöver införs nya skäl för sådana åtgärder som har sin grund i angeläna allmänna intressen eller som innebär en utvidgning av befintlig verksamhet, där åtgärderna i båda fallen 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.

#### *Problembeskrivning*

Det finns en osäkerhet om hur strandskyddets syften skall beaktas i samband med prövning av upphävande inom områden som föreslås planläggas. Avvägningsreglerna i 7 kap. 25 och 26 §§ gäller endast i samband med dispensprövning. Motsvarande bestämmelser saknas i samband med upphävanden enligt 7 kap. 15 § andra stycket. Strandskyddets syften kan samtidigt inte tillräckligt beaktas om en prövning endast omfattar ett konstaterande att något av de skäl som exemplifieras i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 89 ff) föreligger. De prövningar som ändå görs av ett områdes betydelse i förhållande till strandskyddets syften i samband med upphävanden



kan uppfattas som en prövning i förhållande till 7 kap. 13 §. Det finns dock behov av att tydliggöra de rättsliga grunderna för en prövning i förhållande till strandskyddets syften.

Det finns i samband med tillämpningen av 7 kap. 15 § en stor osäkerhet om vad som kan utgöra särskilda skäl för upphävande av strandskyddet för områden som avses ingå i en detaljplan. Dessa är inte i tillräcklig utsträckning preciserade vare sig i förarbeten eller i allmänna råd för tillämpningen. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 84) anges att förutsättningarna vad gäller särskilda skäl i princip är desamma som vid dispensprövningen enligt 7 kap. 18 § miljöbalken. Skälen för dispens är dock anpassade för enstaka fastigheter, t.ex. att dispensen rör en komplementbyggnad i nära anslutning till en huvudbyggnad, eller att tomten redan är ianspråktagen. Endast få av dessa skäl kan tillämpas i plansammanhang. Miljöbalkens förarbeten anger vidare att enbart det faktum att utbyggnaden skall ske med stöd av en plan inte utgör ett särskilt skäl för att upphäva strandskyddet. Dessa uttalanden kan uppfattas som förtydliganden i förhållande till tidigare förarbeten. De innebär dock samtidigt att en oklarhet har uppstått i förhållande till Naturvårdsverkets hittills gällande allmänna råd om strandskydd, som grundar sig på naturvårdslagen (1964:822) som i samband med miljöbalkens ikraftträdande har upphört att gälla. Här anges att utbyggnad av en tätort kan ges företräde framför strandskyddet när olika allmänna intressen vägs samman. Däremot anges inte hur tyngden av dessa allmänna intressen skall bedömas.

Bristen på vägledning har inneburit ett alltför stort tolkningsutrymme och en osäkerhet hos kommuner och länsstyrelser om hur bestämmelsen bör tillämpas. Detta framkommer i Naturvårdsverkets granskning, där verket funnit att det finns uppenbara tillämpningsproblem med bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken. I vissa fall anges inga särskilda skäl alls, i andra fall anges detaljplaneläggningsen i sig som ett särskilt skäl (rapport 5185 s. 46).

Lagtextens nuvarande utformning innebär att tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl i princip skall vara densamma i hela landet, trots de mycket varierande förutsättningarna med hänsyn till tillgången till stränder och bebyggelsetryck. Samtidigt kan konstateras att stränderna i de mest tätbefolkade delarna av landet är exploaterade i långt högre grad än i exempelvis Norrlands inland. Dessa skilda förutsättningar i kombination med strandskyddets strikta utformning upplevs i delar av landet medföra negativa konsekvenser i vissa avseenden.

#### *Allmänna utgångspunkter för skäl för upphävande*

I likhet med vad som gäller i samband med dispensprövning enligt 7 kap. 18 § bör en tydlig avvägningsregel finnas för de situationer då ett upphävande av strandskyddet prövas enligt 7 kap. 15 § andra stycket. Innebörden av denna regel är att strandskyddet är ett mycket tungt vägande allmänt intresse, som i normalfallet har företräde framför andra enskilda och allmänna intressen. För att strandskyddet skall kunna upphävas krävs följaktligen att någon av de omständigheter som räknas upp i bestämmelsen skall vara tillämplig samt att åtgärden i fråga skall kunna hävdas väga tyngre än intresset av ett bevarat strandskydd inom området i fråga. Bestämmelsen förutsätter således alltid en noggrann avvägning mellan strandskyddets långsiktiga syften och de särskilda skäl som kan tänkas motivera ett upphävande.

Mot bakgrund av rådande oklarhet bör det tydliggöras direkt i lagtext vad som kan anses utgöra skäl för upphävande. Detta bör göras genom en precisering av vissa, tydligt avgränsade fall där ett upphävande av strandskyddet kan vara motiverat. I samband med att bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken förtydligas med en uppräkningslista i linje med befintlig praxis i fråga om särskilda skäl, bör även en utvidgning av vad som skall anses kunna vara särskilda skäl komma till stånd. Det bör således finnas en möjlighet att i en del andra fall besluta om upphävanden för olika angelägna intressen, förutsatt att även strandskyddets långsiktiga syften noga beaktas. Det förtjänar särskilt

att påpekas att strändernas värde för den biologiska mångfalden skall uppmärksammas. Naturvårdsverkets utredning visade att dessa frågor allmänt sett inte beaktas i tillräcklig omfattning.

Två av de nya skäl som föreslås kan tillämpas i hela landet. Dessa skäl utgörs av situationer då angelägna allmänna intressen eller utvidgning av befintlig verksamhet inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. Denna precisering tydliggör ramarna för tillämpningen, vilket i förhållande till nuvarande tillämpning kan innebära såväl lättnader som skärpningar. Utöver ovan nämnda skäl bör, i sådana kommuner som har god tillgång till inlandsstränder, åtgärder som möjliggörs genom planläggning och vars syfte är att tillgodose en regions eller en kommuns utveckling under vissa förhållanden kunna anses utgöra särskilda skäl för upphävande av strandskyddet. Det bör ankomma på regeringen att närmare förordna om i vilka områden detta särskilda skäl skall kunna åberopas.

Hittillsvarande tillämpning av bestämmelser om krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen har inte regelmässigt inneburit att sådana konsekvensbeskrivningar har tagits fram i samband med planläggning inom strandskyddsområden. De nyligen genomförda ändringarna i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, med anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, innebär ökade krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar vid planläggning. Det innebär att beslutsunderlaget kommer att förbättras även vid prövningar av upphävandet av strandskyddet. Exempelvis bör förutsättningarna för att kunna bedöma alternativa lokaliseringar avsevärt förbättras. Med hänvisning till denna generella skärpning av kravet på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning föreslås i detta sammanhang inga ytterligare skärpningar. I avsnitt 3.6 ges en kortfattad redogörelse för de nämnda författningsändringarna och deras generella innebörd.

*Skäl för upphävande med hänvisning till tidigare praxis*

Uppräkningen av skäl för upphävande enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken bör innehålla ett antal situationer som utgör en parallell till de omständigheter som enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 88 ff) kan utgöra särskilda skäl för dispens, och som enligt samma proposition (del 2 s. 84) skall tillämpas även vid upphävanden inom detaljplaner eller områdesbestämmelser. Genom denna nya formulering ges skälen en utformning som är bättre lämpad för plansammanhang, vilket förtydligar bestämmelsens tillämpningsområde. De situationer som särskilt bör pekas ut i en sådan uppräknig är

1. att marken redan är ianspråktagen på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. att platsen genom mänsklig verksamhet är väl avskild från strandområdet,
3. att åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet samt,
4. om det i övrigt finns särskilda skäl.

När de delar av ett planområde som avses omfattas av ett upphävande av strandskyddet redan är ianspråktaga p.g.a. befintliga byggnader, anläggningar eller verksamheter kan detta förhållande i vissa fall utgöra skäl för upphävande. Den nya användningens inverkan på strandskyddets syfte bör jämföras med det tidigare nyttjandet. Som exempel på situationer när sådana skäl kan finnas kan nämnas när den nya formen av ianspråktagande medför att allmänhetens rätt till tillträde till ett tidigare ianspråktaget område förbättras eller i vart fall inte påtagligt försämras. Likaså kan skäl för upphävande föreligga om den nya verksamheten avser att ta i anspråk ett område där livsvillkoren för växt- och djurlivet redan har skadats på ett sätt som gör att området långsiktigt har förlorat sitt biologiska värde och om området är av litet intresse för allmänheten, även om det i och för sig är tillgängligt enligt allemansrätten. Detta kan t.ex. vara fallet om området utgörs av hårdgjorda ytor eller är påtagligt påverkat av verksamhet som har bedrivits tidigare. Skäl

för upphävande bör däremot normalt inte anses föreligga när ett delvis ianspråktaget, men ändå allmänt tillgängligt område privatiseras, om förutsättningarna för djur- och växtlivet samtidigt är goda. Exempel på detta kan t.ex. vara vissa sportanläggningar med låg grad av exploatering eller vissa campingplatser.

Skälet redan ianspråktagen mark bör kunna tillämpas vid väl sammanhållna områden där strandskyddsområdet redan är ianspråktaget i relativt hög grad. Ett exempel på en sådan situation kan vara inom ett avgränsat fritidshusområde, där befintliga hus är placerade med så generösa avstånd att det finns utrymme för enstaka kompletteringar, utan att förtätningen medför att möjligheten för allmänheten att passera till eller längs stranden skärs av, eller att påverkan på djurs och växters livsvillkor blir oacceptabel. Förtätningen medger därmed viss ny bebyggelse utan att ta helt nya områden i anspråk. Om strandskyddsområdet endast är bebyggt med enstaka spridda bostadshus, på så vis att strandområdet i hög grad framstår som tillgängligt bör området inte anses som ianspråktaget. En utbyggnad av ett område utanför dess befintliga gränser, oavsett om dessa tidigare är formellt fastställda eller ej, bör inte heller bedömas som att området redan är ianspråktaget.

Upphävanden av strandskyddet bör inte medges i sådana fall där det finns anledning till en restriktiv tillämpning i syfte att bevara kvarvarande orörda områden för den biologiska mångfaldens skull eller för allmänhetens rätt till tillträde, eller om förtätningen kan leda till oönskad normbildning i närliggande områden.

Om platsen i fråga är väl avskild från strandområdet genom strukturer som har tillkommit genom mänsklig påverkan kan det finnas skäl för upphävande. I likhet med vad som gäller i samband med dispensprövning kan större vägar eller en järnväg utgöra sådana avskiljande element som medför att platsen har förlorat sin betydelse för strandskyddets syften. Även befintlig bebyggelse av någon omfattning kan ha en sådan avskiljande effekt. Topografiska förhållanden bör däremot inte räknas som avskiljande element, t.ex. höjdformationer eller sänkor. Om-

fattande exploatering, oavsett om den är befintlig eller planerad, i anslutning till en avskiljande väg, bakom redan befintlig bebyggelse eller liknande, gör att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt behovet att säkerställa förbindelser med strandområdet för både människor och djur. Ett upphävande bör inte utan vidare medges med hänvisning till att området ligger ovanför en väg eller motsvarande. Avgörande är hur stor avskiljande effekt som föreligger och vilka värden som finns i såväl det avskilda området som i området närmast stranden.

För anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet kan ibland finnas skäl för upphävande. Skälet är av en sådan karaktär att det omfattar alla typer av verksamheter som är beroende av närheten till vatten för att fylla sin funktion. Det innebär därmed inte att alla sådana verksamheter får komma till stånd, respektive komma till stånd på en specifik plats. I så fall skulle ett prövningsförfarande sakna betydelse. Avgörande faktorer vid bedömningen är graden av inverkan på strandskyddets båda syften, möjligheterna till en annan lokalisering och konsekvenser av att verksamheten inte kommer till stånd på aktuell plats. Upphävandegrunden skall tillämpas restriktivt och i förekommande fall åtföljas av en utförlig belysning av anläggningens inverkan, särskilt med avseende på vattenområdet. Här erinras om kraven i 6 kap. miljöbalken samt i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, av vilka framgår att det vid detaljplaneläggning vars genomförande har en betydande miljöpåverkan skall göras en miljökonsekvensbeskrivning. Stor återhållsamhet bör gälla mot att ta nya kustområden i anspråk för båthamnar, båtbygggar, sjöbodas m.m. Detta gäller även i fråga om anläggningar som planeras snarare utifrån kravet på närhet till bostäder än till platsens lämplighet. Ett upphävande av strandskyddet för bostadsbebyggelse inom en detaljplan innebär inte automatiskt att strandskyddet upphävs även för brygganläggningar och liknande, utan dessa skall prövas för sig utifrån en bedömning av platsens förutsättningar och anläggningens utformning samt möjligheterna till alternativ lokalisering.

Det bör uppmärksammas att en brygganläggning kan komma att prövas endast i samband med antagande av detaljplanen och ett beslut om upphävande av strandskyddet. Om strandskyddet upphävs krävs inte längre någon dispens för att få uppföra en brygga. Bygglov krävs inte för bryggor. Prövningens omfattning för vattenverksamhet är ännu inte fastlagd. Naturvårdsverket utreder för närvarande denna fråga. Enligt hittillsvarande tillämpning har underlag för att bedöma bryggor och liknande i samband med upphävanden som regel saknats eller innehållit en mycket allmän beskrivning i en miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen. Detta är inte en tillfredsställande situation med hänsyn till den relativt omfattande påverkan som kan bli följden i känsliga områden eller som en konsekvens av många anläggningar i ett område. De nyligen införda kraven på miljöbedömningar av planer och program bör komma att väsentligt förbättra bedömningsunderlaget i förhållande till vad som hittills har gällt. Alternativet finns att avstå från att upphäva strandskyddet för brygganläggningar inom en detaljplan. Prövningen av en eventuell brygga får då ske i form av en dispensprövning. Sannolikheten att prövningsmyndigheten skall ställa krav på en miljökonsekvensbeskrivning i samband med en separat dispensprövning av anläggningen i fråga bedöms dock som avsevärt mindre. Det bedöms därför vara en fördel om bryggor och liknande kan prövas i ett sammanhang, tillsammans med övriga upphävanden inom ett planområde.

Hittillsvarande tillämpning har inneburit att skäl för upphävande kan föreligga då en anläggning är avsedd för det rörliga friluftslivets behov. Detta skäl bör även fortsättningsvis kunna åberopas, bl.a. för allmänna badplatser.

*Särskilda skäl för angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet*

Vissa nya situationer, som inte omfattas av tidigare praxis bör kunna utgöra skäl för upphävande. En sådan situation är om detaljplanen avser att tillgodose vissa angelägna allmänna

intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. I ett sådant fall är dock inte avsikten att företräde automatiskt skall ges åt vilka allmänna intressen som helst. Intressena skall ha avsevärd tyngd och kommunen skall kunna visa att andra lokaliseringalternativ inte är möjliga för att uppnå syftet med detaljplanen, eller åtminstone att de är förbundna med avsevärda nackdelar vad gäller framför allt påverkan på natur och miljö eller människors hälsa. Införandet av detta nya särskilda skäl syftar således inte till att påtagligt öka byggandet vid stränderna, utan att medge vissa begränsade möjligheter att få ta strandområden i anspråk för tungt vägande allmänna intressen när dessa bedöms ha större betydelse, även på lång sikt, än värdet av ett bibehållet strandskydd.

Med angelägna allmänna intressen avses t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att ett strandskyddsområde tas i anspråk. Kravet bör vara att lokaliseringalternativ saknas med hänsyn till geografiska, topografiska eller byggnadstekniska skäl, eller att en alternativ lokalisering inte tillgodoser andra angelägna allmänna intressen. Exempel på sådana situationer kan vara om en tätort saknar möjligheter att hållas samman på annat sätt än genom att bygga vid stranden. Det kan även finnas situationer då en alternativ lokalisering skulle skapa allvarliga bullerproblem för de boende, eller medföra att orörda naturområden med en sammantaget större betydelse än det aktuella strandområdet måste tas i anspråk. De allmänna intressen som inte tillgodoses och som talar emot en annan lokalisering bör ha ansenlig tyngd i och med att de skall vägas mot ett allmänintresse som är så starkt att nybyggnadsförbud råder och där utgångspunkten följaktligen är att strandskyddet generellt har företräde. Det är därför viktigt att påpeka att bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket förutsätter en noggrann prövning av strandskyddets långsiktiga syften i förhållande till de skäl som kan tänkas motivera ett upphävande.

Exempel på andra angelägna allmänna intressen som kan utgöra särskilda skäl för upphävande och som inte är en del av



tätortsutveckling kan vara då behovet av viss infrastruktur inte kan tillgodoses på annat sätt än att ta strandskyddat område i anspråk. Detta kan vara fallet för t.ex. en allmän avloppsanläggning, eller för att kunna samlokalisera befintliga vägar med cykelvägar och ledningsdragning.

*Särskilda skäl för utvidgning av befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet*

Utvidgning av en befintlig verksamhet kan i vissa fall anses utgöra särskilda skäl. Det kan gälla om utvidgningen har ett nära samband med en befintlig verksamhet och om det saknas möjligheter till en alternativ lokalisering eller att en omlokalisering av verksamheten framstår som orimlig. Det kan avse t.ex. industriell verksamhet, en infrastrukturanläggning eller en sportanläggning. Hit bör emellertid inte räknas sådana anläggningar där frihet normalt finns att förlägga verksamheten utanför strandskyddat område, t.ex. fotbollsplaner, ridklubbar eller golfbanor. Eftersom utgångspunkten är att ett upphävande endast får medges om det kan visas att åtgärden inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet finns inte anledning att göra åtskillnad mellan verksamheter som i utgångsläget ligger inom eller utanför strandskyddat område. Bostadsbebyggelse räknas i sammanhanget inte som befintlig verksamhet. Det bör påpekas att ett upphävande för utvidgning av befintlig verksamhet inte får leda till att upphävande sker även för nya, intilliggande verksamheter med mindre än att dessa uppfyller andra kriterier för särskilda skäl.

*Särskilda skäl p.g.a. lokal eller regional utveckling i särskilt utpekade kommuner*

De olika förutsättningarna vad avser tillgång till stränder i olika kommuner bör ges betydelse vid prövning av upphävande av strandskydd. Det skäl som motiverar ett upphävande bör vara att

åtgärden i fråga har betydelse för den lokala eller regionala utvecklingen. Utgångspunkten för var sådana lättnader kan komma i fråga bör vara att tillgången till inlandsstränder är så god och befolkningstrycket samtidigt så lågt att begränsade lättnader i strandskyddet inte riskerar att skada strandskyddets syften ens på lång sikt.

I uppräkningsen av skäl för upphävande enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken bör därför, för en kommun som har god tillgång till inlandsstränder, ingå åtgärder som långsiktigt bidrar till utveckling lokal eller regional utveckling. För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen i dessa delar, bör regeringen bemyndigas att i förordning meddela föreskrifter om vad som skall avses med god tillgång till inlandsstränder. I avsnitt 6.2 redovisas en geografisk differentiering som klargör vilka kommuner som bör omfattas, och på vilka grunder denna differentiering föreslås. För att denna grund skall aktualiseras förutsätts att kommunen i fråga kan motivera att en exploatering av ett strandskyddsområde medför fördelar i utvecklingshänseende för kommunen eller regionen. Med detta avses att ett upphävande av strandskyddet bidrar till att långsiktigt ge positiva sysselsättningseffekter inom verksamheter som påtagligt gynnas av ett strandnära läge eller att upphävandet långsiktigt bidrar till att upprätthålla serviceunderlaget i en ort. Sådana situationer kan exempelvis uppstå i samband med etablering av en turistanläggning som bedriver en sådan verksamhet att tillgång till stränder är en förutsättning eller åtminstone en avsevärd fördel. Det kan även tänkas handla om tillkomst av bostäder för permanentboende i syfte att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av service. Fritidsbostäder bör däremot normalt sett inte kunna anses bidra till att upprätthålla önskvärd servicenivå på motsvarande vis.

Detta är ett skäl av en karaktär som, i förhållande till övriga uppräknade skäl, underlättar en exploatering. Det är därför än mer angeläget att betona betydelsen av att bedöma ett beslut om upphävande i förhållande till strandskyddets syften. En möjlighet vore att undanta områden som är särskilt värdefulla för

strandskyddet från att omfattas av denna lättnadsbestämmelse. Sådana områden skulle kunna utgöras av skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken, riksintresseområden enligt 4 kap. 2-8 §§ och 3 kap. 6 § miljöbalken samt övrig kust och skärgård, d.v.s. sådana områden som lätt kan identifieras på nationell nivå. En sådan avgränsning föreslås dock inte p.g.a. att det finns en risk för att betydelsen av en lång rad andra värdefulla områden i praktiken kan förlora i vikt vid en jämförelse. Det är länsstyrelsen som har till uppgift att besluta om upphävanden samt att bevaka statens intressen, vilket bör säkerställa att intentionen i bestämmelsen efterlevs.

*Exemplifiering av situationer som inte i sig utgör skäl för upphävande*

I syfte att förtydliga tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl anges nedan exempel på situationer som inte i sig bör utgöra sådana skäl. Dessa kan t.ex. vara att:

- endast en marginell del av strandskyddsområdet tas i anspråk,
- upphävandet omfattar endast utvidgat strandskyddsområde,
- syftet med strandskyddet inte motverkas,
- upphävandet endast medför marginella effekter på växt- och djurlivet och allmänhetens rätt att röra sig fritt,
- området "tillgängliggörs" i den meningen att det blir fysiskt lättare att gå i området, t.ex. genom promenad- och cykelvägar,
- vissa värden "säkerställs" genom att de markeras som naturmark eller parkmark i planen,
- en strandremsa sparas för passage närmast vattnet,
- det i allmänna ordalag hänvisas till behovet av tätortsutveckling,

- uppförande av enstaka byggnader i anslutning till befintlig bebyggelse, där skälet för upphävande endast utgör närheten till denna bebyggelse.

### 3.4 Bestämmelse om passage för allmänheten och om strandskyddets återinträde i vissa fall

**Förslag:** En ny bestämmelse, 7 kap. 15 a §, införs med innebörden att ett beslut om upphävande skall förenas med villkor om att det skall finnas en fri passage närmast strandlinjen, där så är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion. Vidare anges att ett beslut om upphävande av strandskydd skall omprövas om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ändras eller ersätts.

#### *Problembeskrivning*

Det saknas för närvarande bestämmelser om att så långt möjligt värna tillgängligheten för allmänheten i de fall då strandnära bebyggelse kommer till stånd. Detaljplaner eller områdesbestämmelser som medger att mark tas i anspråk för bebyggelseändamål ända ner till vattnet, eller t.o.m. ut i vattnet, kan i vissa fall förhindra allmänhetens möjligheter att passera området längs stranden. I de fall en passage nära vattnet möjliggörs i planen anges detta ofta som ett skäl som motiverar upphävandet av strandskyddet.

Av bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket, i dess nu gällande lydelse, framgår att om ett område – för vilket strandskyddet har upphävts – upphör att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd. I förarbetena till denna bestämmelse har uttalats att de skäl som ligger till grund för regleringen normalt inte gör sig gällande i det fallet att en detaljplan upphävs omedelbart i anslutning till att en ny plan träder i kraft och såväl den äldre som den nyare planen omfattar ett strandområde som är undantaget från strandskydd,

antingen genom ett beslut i anslutning till den äldre planens tillkomst eller också genom ett särskilt undantagsbeslut (prop. 1997/98:45 del 2 s. 84). Vidare anförs att bestämmelsen därför har formulerats på så sätt att, om annat inte bestämts, undantaget i dessa båda fall består utan att särskilda skäl behöver föreligga.

Det finns emellertid skäl att revidera denna uppfattning. Nuvarande reglering innebär att det är möjligt att ta ett område i anspråk för ett helt annat ändamål än vad som ursprungligen avsågs då strandskyddet upphävdes.

Ett upphävande av strandskyddet p.g.a. att detaljplan eller områdesbestämmelser upprättas för området, skall föregås av noggrann prövning av syftet med strandskyddet och de skäl som kan ge anledning till ett upphävande (jfr avsnitt 3.3). I de fall den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras, kan detta således innebära att de skäl som tidigare motiverade ett upphävande helt eller delvis saknar relevans. 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 innan 1994 då strandskyddets syften utvidgades, varför upphävandet av strandskyddet aldrig har prövats i förhållande till det biologiska syftet.

#### *Förslag om passage närmast strandlinjen*

Förslaget innebär att en passage för allmänheten alltid skall säkerställas inom ett område där strandskyddet upphävs, i de fall åtgärderna som ger anledning till upphävandet inte är av en sådan karaktär att en passage utmed stranden omöjliggörs. I och med ändringen tydliggörs även att en passage inte i sig utgör ett skäl för att upphäva strandskyddet. Detta gäller oavsett om passagen innebär att strandmiljön lämnas orörd, eller om t.ex. en gång- eller cykelväg anläggs i syfte att öka den fysiska tillgängligheten.

*Omprövning av tidigare förordnande om upphävande av strandskyddet när en plan ändras eller ersätts*

När markanvändningen revideras i samband med att en detaljplan eller områdesbestämmelser ändras eller ersätts är det rimligt att även strandskyddet skall kunna omprövas. Kunskapen om ett områdes värde eller områdets faktiska betydelse kan ha ökat sedan den ursprungliga planen antogs. Det kan också inträffa att grunderna för det befintliga förordnandet om att upphäva strandskyddet för den ursprungliga planen inte är relevanta för den reviderade eller nya planen.

Det är inte ovanligt att ett ersättande av en befintlig plan benämns "ändring av detaljplan", även om denna beteckning i huvudsak bör reserveras för de fall som avser förändring av bestämmelser, bestämmelsegränser m.m. ("Plan- och bygglagen", Didón m.fl. s. 5:79). Av Boverkets publikation "Boken om detaljplan och områdesbestämmelser" (s. 150 ff) framgår bl.a. att begreppet "ändring av detaljplan" kan användas i de fall avsikten är att komplettera eller ändra en plan, men där avsikten inte är att ändra huvudsyftet med planen. Av regeringens proposition 1990/91:146 om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) s. 48 framgår vidare att om avsikten är att förändra huvudsyftet med en plan torde det vara bäst att upphäva den och anta en ny. Vägledningen är inte helt uttömmande och eftersom det som ofta rubriceras som ändring i själva verket innebär att en plan ersätts, bör även ändringar omfattas av bestämmelsen för att denna inte skall kringgå. Även ändringar som benämns på ett mera vedertaget sätt torde i vissa fall ha inverkan på strandskyddet.

Genom den föreslagna ändringen omprövas strandskyddet alltid i samband med att en detaljplan eller områdesbestämmelser som omfattar ett tidigare strandskyddsområde ändras eller ersätts. Exempelvis kan den ursprungliga detaljplanen ha varit avsedd för en campingplats, medan den nya planen i stället 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 dels en privatisering, dels ett mera intensivt utnyttjande av området, vilket kan innebära att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet.

Det kan förväntas uppstå situationer där den reviderade eller nya planen inte alls, eller endast marginellt, skiljer sig från den tidigare planen inom de delar som berör tidigare strandskyddade områden. Även i sådana situationer omprövas strandskyddet. I de fall då planområdet redan har tagits i anspråk för det avsedda ändamålet bör länsstyrelsen på ett förhållandevis enkelt sätt kunna besluta om ett nytt upphävande av strandskyddet.

Om de områden där strandskyddet tidigare har upphävts inte är ianspråktagna för avsett ändamål bör prövningen av ett upphävande av strandskyddet jämföras med vad som gäller vid prövningen i samband med en helt ny plan. Detta gäller i synnerhet för planer där strandskyddet upphävdes före 1994, då det utvidgade syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet infördes. Förordnanden om upphävande av strandskyddet före denna tidpunkt har inte innefattat en prövning i förhållande till de biologiska värdena.

Detta förslag till lagändring gäller inte i förhållande till planer från före den 1 juli 1975, där strandskydd aldrig har gällt. Dessa äldre planer bör dock jämföras med nyare planer vad gäller strandskyddet, vilket kräver en ändring i lagen (1998:911) om införande av miljöbalken, se vidare kapitel 5.

### 3.5 Strandskyddets återinträde när en plan upphävs

**Förslag:** En ny bestämmelse, 15 b §, föreslås reglera frågan om att strandskyddet återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att gälla, i likhet med vad som nu gäller i enlighet med 7 kap. 15 § andra stycket.

#### *Problembeskrivning*

Nuvarande bestämmelse om strandskyddets återinträde när en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att gälla återfinns i 7 kap. 15 § andra stycket. Den nu föreslagna lydelsen av 15 § innebär att bestämmelsen fortsättningsvis endast tar fasta på de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att strandskyddet skall kunna upphävas. Frågan om strandskyddets permanenta återinträde bör därför regleras skild från frågan om hur strandskydd får upphävas.

#### *Innebörden av föreslagen ändring*

Den nya paragrafen 15 b § syftar inte till att ändra innebörden i nu gällande bestämmelse om strandskyddets återinträde när en plan upphävs. Ändringen är således av teknisk natur.

Även om denna bestämmelse torde aktualiseras tämligen sällan kan ändå finnas anledning till några förtydliganden. Det kan konstateras att bestämmelsens utformning innebär att det inte krävs något särskilt beslut för att strandskyddet skall återinträda när en plan upphävs. Vidare innebär bestämmelsen en återgång till det strandskydd som gällde då upphävandet beslutades, d.v.s. det kan vara fråga om såväl generellt som utvidgat strandskydd. Om förhållandena i området har ändrats så att strandskyddet inte längre fyller någon funktion för strandskyddets syften får strandskyddet hävas med utgångspunkt i 7 kap. 15 § första stycket.



### 3.6 Krav på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning

Naturvårdsverket föreslår i sin utredning att bl.a. ett upphävande av strandskyddet i syfte att främja lokal eller regional utveckling i vissa delar av landet skall förenas med krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken (rapport 5185 bilaga 2 s. 3). I föreliggande förslag till författningsändringar ingår dock inte några ändrade bestämmelser i detta avseende, eftersom de generella kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planläggning nyligen har ändrats. Dessa krav har hög relevans för utformningen och tillämpningen av de nu föreslagna ändringarna i 7 kap. 15 § andra stycket, varför den allmänna innebörden av ändringarna i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar redovisas nedan. Upprättande av en detaljplan som har en betydande påverkan på miljön medför ett krav på miljökonsekvensbeskrivning. En bedömning skall göras i det enskilda fallet om planen medför en betydande miljöpåverkan. I denna bedömning skall *bland annat* ingå en värdering av påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell skyddsstatus, t.ex. strandskyddsområden.

Regeringen beslutade i mars 2004 om propositionen 2003/04:116 Miljöbedömningar av planer och program med anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. I propositionen föreslogs nya bestämmelser komplettera dittillsvarande bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Regeringen bemyndigades att meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som träffas av de nya bestämmelserna samt om samråd och information. Riksdagen antog propositionen och bestämmelserna trädde i kraft den 21 juli 2004. I Regeringskansliet har därefter tagits fram förslag till kompletterande bestämmelser om miljöbedömningar i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen beslutade den 12 maj 2005 om förordningsändringarna, vilka träder i kraft den 1 juli 2005.

Förordningen är nu kompletterad med bestämmelser om vilka planer och program som skall antas medföra betydande miljöpåverkan och hur bedömningen av betydande miljöpåverkan skall göras i övriga fall. Vidare finns bestämmelser om undantag från kraven på miljöbedömning och vissa bestämmelser om samråd.

Generellt gäller att en plan eller ett program faller under direktivets räckvidd endast om följande förutsättningar är uppfyllda. För det första skall planen eller programmet utarbetas eller antas av en myndighet. För det andra skall det i lag (eller annan författning) finnas ett krav på att upprätta eller anta planen eller programmet. För det tredje skall planen eller programmet kunna antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket är fallet om planens eller programmets genomförande på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område eller anger förutsättningarna för kommande tillstånd för i förordningens bilagor angivna verksamheter och åtgärder. I 4 § förordningen anges följande plan, program eller ändring i en plan eller ett program ange sådana förutsättningar: en översiktsplan som avses i 4 kap. plan- och bygglagen (1987:10); en plan för tillförsel, distribution och användning av energi enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering; en avfallsplan enligt 15 kap. 11 § miljöbalken; ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken; en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur; eller en annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, regional utveckling, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, fysisk planering eller markanvändning.

Om det är fråga om en detaljplan eller en plan eller ett program som endast avser användningen av små områden på lokal nivå eller en mindre ändring skall en bedömning i det enskilda fallet göras av huruvida det föreligger en betydande miljöpåverkan. De kriterier som används vid den bedömningen återfinns i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt bilaga 4 skall då planens eller

programmets karaktäristiska egenskaper analyseras och därvid särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet

1. anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,
2. har betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan,
3. har betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling,
4. innebär miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, eller
5. har betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning.

Typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat skall också analyseras. I bedömningen skall särskilt beaktas sannolikheten, varaktigheten och frekvensen av påverkan och möjligheten att avhjälpa den; påverkans totaleffekt; påverkans gränsöverskridande art; riskerna för människors hälsa eller för miljön; påverkans storlek och fysiska omfattning, vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljö kvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen; och påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus. Analysen leder fram till ett ställningstagande om huruvida planen eller programmet får anses ha en betydande miljöpåverkan.

I plan- och bygglagen (PBL) finns ett flertal bestämmelser om planer och program som upprättas av kommuner. Det är dock enbart *översiktsplaner* (jfr 4 kap. PBL) och *detaljplaner* (jfr 5 kap. PBL) som kan komma att beröras av kravet på miljöbedömningar, eftersom dessa planer är de enda som krävs enligt lag. (Jfr prop. 2003/04:116.)

Man skall i sammanhanget dock komma ihåg att detaljplanerna kan falla direkt in under direktivets tillämpningsområde av skälet att de kan antas påverka ett Natura 2000-område.

### 3.7 Ändring av bestämmelsen om ändrad byggnad

**Förslag:** Bestämmelsen i 7 kap 16 § p. 2 omformuleras på så sätt att en byggnad eller en byggnads användning inte får 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.

De nuvarande förbuden i 7 kap. 16 § p. 4 och 5 att utföra sådana anläggningar, anordningar eller åtgärder som väsentligen *försämrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter ändras. Ändringen består i att förbudsnivån föreslås gälla för sådana anläggningar, anordningar eller åtgärder som väsentligen *förändrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter.

#### *Problembeskrivning*

Enligt 7 kap. 16 § p. 2 gäller för närvarande förbud att ändra en byggnad om ändringen möjliggör ett väsentligt ändrat användningssätt. Förbudet gäller alltså ändringen i sig, kombinerad med det möjliga användningssättet. Enligt miljöbalkspropositionen (1997/98:45 del 2 s. 86) är avsikten med regleringen primärt att förhindra en privatisering av mark genom ianspråktagande för bostadsändamål. Praxis har lett till att det är svårt att förhindra en privatisering om byggnaden, vid sidan av det egentliga användningsområdet, har utnyttjats som enkel övernattningsmöjlighet. Nuvarande förbudsbestämmelse i 16 § p. 2 har enligt praxis (Miljööverdomstolens dom den 16 november 2001 i mål 2790-00) tolkats så att förekomst av en enkel övernattningsmöjlighet vid sidan av en byggnads huvudsakliga användningssätt innebär att förbudet om ändring av byggnader inte gäller, även om byggnaden utvecklas till ett fullvärdigt bostadshus. Det innebär att ett permanent boende inte har ansetts medföra att byggnaden används för ett väsentligen annat ändamål än tidigare på grund av det befintliga övernattningsutrymmet. En sådan tillämpning av bestämmelserna innebär att det blir mycket svårt att stävja en utveckling som innebär ett ianspråktagande för

boende av äldre, enkla ekonomibyggnader av olika slag, i synnerhet sådana som har uppförts innan strandskyddet infördes. En enkel övernattningsmöjlighet, eller en påstådd sådan, kan tas som intäkt för att användningssättet inte har förändrats, även om byggnadens huvudsakliga användning har varit en helt annan, t.ex. sjöbod eller båthus. En sådan tolkning skulle också innebära 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. Nuvarande bestämmelse tar däremot varken direkt eller indirekt fasta på inverkan på strandskyddets biologiska syfte.

Den nuvarande bestämmelsen täcker inte in utvändiga ändringar som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde. Vidare innebär nuvarande bestämmelse ett förbud även mot ändringar som möjliggör sådana användningssätt som *inte* förändrar den allemansrättsliga tillgängligheten.

Betydelsen av den nu gällande lydelsen av 7 kap. 16 § 4 och 5, ”väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- eller växtlivet”, har visat sig vara svårtolkad. Problemet ligger dels i att avgöra vilken grad av försämring som gör att förbuden i 16 § p. 4 och 5 aktualiseras, dels i att kunna skilja mellan denna bedömning och den bedömning av påverkan som kan godtas vid en dispensprövning enligt 7 kap. 18 §. Av förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2 s. 90) framgår bl.a. att dispens enligt 18 § inte skall meddelas om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt, d.v.s. motverkar strandskyddets syften. Dispensbestämmelsen riskerar i dessa fall att förlora sin betydelse, eftersom prövningen enligt 18 § i så väsentlig grad överlappar bedömningen av frågan om dispensplikt enligt 16 § 4 och 5.

Enskilda personer förväntas kunna ta ställning till om en anläggning, anordning eller åtgärd är tillåten enligt 16 § 4 eller 5. Endast om den enskilde gör bedömningen att åtgärden inte är tillåten, aktualiseras frågan om dispens hos kommunen/länsstyrelsen. Den enskildes bedömning är vidare förenad med

straffansvar enligt 29 kap. 8 § p. 5 miljöbalken. Det är mot den bakgrunden särskilt viktigt med ett förtydligande.

#### *Ändring av en byggnad eller dess användning*

Det är mot den ovan beskrivna bakgrunden lämpligare att förbudet i lagtexten uttryckligen kopplas till *effekterna* av en ändring på så vis att en ändring som medför att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett allmänt tillgängligt område är förbjuden, i likhet med vad som gäller för anläggningar eller anordningar enligt 16 § p. 4. Bestämmelsen bör dessutom gälla i förhållande till strandskyddets båda syften, d.v.s. även i relation till inverkan på naturmiljön. Avsikten med den föreslagna ändringen av bestämmelsen är således att denna tydligare skall reglera sådana förändringar av byggnader och deras användningssätt som har en påverkan på strandskyddets båda syften. Den nya bestämmelsen innebär en skärpning i flera avseenden och en lättnad i något avseende. Skärpningarna består i att fler fysiska förändringar 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. Det bör noteras att bestämmelsen föreslås ändras även vad avser påverkan av livsvillkoren för växt- och djurlivet. Denna ändring kommenteras i detta avsnitt nedan.

Lättnaden innebär att bestämmelsen inte längre omfattar sådana 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 byggnader inom tomtplats, men även för fristående byggnader i vissa situationer.

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 kräver dispens om byggnaden är fristående och inte klassificeras som en huvudbyggnad.

Invändiga ändringar torde sällan i sig ha en direkt effekt på strandskyddets syften. De kan i och för sig ha en indirekt effekt, då de har betydelse för hur byggnaden kan utnyttjas, t.ex. om byggnaden isoleras eller förses med elektricitet eller vatten och avlopp. Eftersom byggnadens ändrade användning i sig föreslås kräva dispens, förutsatt att användningen har en avhållande effekt eller väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtlivet, bör detta vara tillräckligt för att fånga upp effekterna av eventuella invändiga ändringar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att en överträdelse av förbudet är förenad med straffansvar.

Ändringar av byggnaders användningssätt som påverkar strandskyddets syften innefattar situationer då ekonomibyggnader av olika slag, t.ex. sjöbodar, inreds och utnyttjas för bostadsändamål. Förbudet motiveras av att det vid en sådan användning uppstår en viss hemfridszon. Denna effekt bör dock i regel inte tas som intäkt för att, i samband med en beviljad dispensansökan, besluta om en tomtplats som är större än den markyta som byggnaden upptar, se vidare nedan. En ändrad användning bör även anses uppstå när en enkel byggnad med övernattningsmöjlighet, t.ex. en fiskestuga eller jaktstuga, tas i anspråk på ett sätt som gör att byggnaden bör karakteriseras som en fritids- eller permanentbostad. En ansökan om att ta i anspråk en enkel övernattningsbostad för t.ex. fritidshusändamål bör således bedömas utifrån effekten, d.v.s. att en sådan användning innebär att tomtplatsen avsevärt utökas, vilket i sig inverkar på strandskyddets syften. En formellt godkänd, utvidgad tomtplats underlättar även ett ökat ianspråktagande p.g.a. komplementbyggnader m.m.

En dispenspliktig, ändrad användning kan även 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. Det kan i sammanhanget påpekas att tillsynsmyndigheten får kräva rättelse för åtgärder som har vidtagits i strid mot kravet på dispens efter införandet av det generella strandskyddet 1975, trots att preskriptionstiden för brott mot dispensplikten är 5 år, jfr. 29 kap. 8 § p. 5 miljöbalken samt 35 kap. 1 § p. 2 brottsbalken.

### *Begreppen tomtplats och hemfridszon*

I samband med att dispens ges enligt 7 kap. 18 § krävs ett beslut om avgränsning av en tomtplats eller mark som annars får tas i anspråk för ändamålet. En tomtplats avser det område där markägaren har rätt att hävda en privat zon eller hemfridszon där allemansrätten inte gäller.

Frågan om vad som skall anges utgöra tomt eller hemfridszon går inte att besvara på ett helt entydigt sätt. De bestämmelser i brottsbalken (4 kap. 6 § samt 12 kap. 4 §) som reglerar frågor om hemfridsbrott respektive tagande av olovlig väg definierar inte begreppen tomt och hemfridszon. Det finns tämligen få prejudikat inom området. Begreppen hemfridszon och tomtplats används i strandskyddssammanhang ofta mer eller mindre synonymt. Det finns ändå anledning att göra en viss åtskillnad, framför allt i förhållande till sådana byggnader som i och för sig har godtagits för visst bostadsändamål, men som ändå inte kan karaktäriseras som bostadshus. Det står klart att hemfridszonen runt ett bostadshus i regel är förhållandevis stor, medan den är mindre vid andra byggnader än bostadshus och är obetydlig åtminstone omkring båt- och badhus. Det har vidare betydelse om byggnaden vid tillfället är befolkad (Bengtsson, "Allemansrätten: vad säger lagen?" s. 17). Hemfridszonen uppstår på sätt



och vis i samband med att människor vistas i och kring en byggnad, men får en mera varaktig karaktär runt ett permanent- eller fritidshus, vilket också avspeglar sig i beslut om tomtplatsavgränsning i en strandskyddsdispens. Vid en ekonomibyggnad uppstår praktiskt taget ingen hemfridszon, varför en tomtplats inte bör vara större än byggnadens yta. Frågan är då vad som bör gälla i samband med byggnader som är avsedda för enklare bostadsändamål? I miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 91) anges att större tomtplatser endast bör medges för *bostadshus*. Denna riktlinje bör även fortsättningsvis gälla. Även om hemfridszonen för enkla byggnader för bostadsändamål, då de används, kan vara större än för en ekonomibyggnad, så bör detta inte leda till att tomtplats medges för en större yta än byggnadens area. Dessa byggnader har inte kategoriserats som bostadshus och utgör därmed inte någon huvudbyggnad som ökar möjligheterna att uppföra komplementbyggnader eller vidta andra åtgärder p.g.a. att marken uppfattas som ianspråktagen. Detta innebär även att en befintlig, enkel övernattningsbyggnad inte i sig kan tas som intäkt för att medge dispens för en användning som bostadshus.

#### *Inverkan på livsvillkoren för växt- och djurlivet*

Av 7 kap. 16 § 4 och 5 i nuvarande lydelse framgår att utförande av anläggningar, anordningar eller åtgärder inom strandskyddsområde är förbjudna bl.a. om de väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Enligt bestämmelsen i 7 kap. 16 § framgår att p. 4 och 5, till skillnad från p. 1–3, inte förbjuder alla anläggningar eller åtgärder av ett visst slag. En anläggning eller anordning som avses i fjärde punkten är förbjuden endast om den inkräktar på något av strandskyddets båda syften, medan den femte punkten innebär att åtgärder är förbjudna endast om de inkräktar på strandskyddets syfte att bevara djur- och växtlivet i strandområdena. Syftet med strandskyddet bedöms emellertid kunna tillgodoses på ett bättre sätt om bedömningen i 16 § p. 2, 4 och 5

förtydligas på så sätt att anläggningar, anordningar eller åtgärder som väsentligen *förändrar* livsvillkoren för djur och växter kräver dispens.

En sådan ordning gör det enklare för den enskilde att göra en rättvisande bedömning av om anläggningen, anordningen eller åtgärden är tillåten eller inte. Förslaget medför därmed också större förutsebarhet i förhållande till straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § p. 5. Vidare kan de olika bedömningar som skall göras enligt 16 § p. 2, 4 och 5 respektive 18 § tydligare särskiljas.

Det bör ankomma på den prövande myndigheten att avgöra betydelsen av de förändrade livsvillkoren för växt- och djurlivet. Sådana bedömningar förutsätter kännedom om en rad förhållanden som den enskilde inte kan förväntas ha, t.ex. biotopens vanlighet eller känslighet, förekomst av specifika värden, t.ex. arter, eventuella restriktioner i området eller risker för prejudicerande effekter. Samma typ av ”förändring” enligt 16 § p. 2, 4 och 5 kan alltså vid en prövning enligt 18 § leda till olika resultat. Effekterna av förslaget kan komma att medföra en viss ökning av antalet dispensärenden hos kommuner och länsstyrelser.

Följande exempel kan illustrera såväl den nuvarande svårigheten att åtskilja bedömningarna enligt 16 § 4 och 5 samt 18 §, som den tänkbara tillämpningen av den föreslagna ändringen av bestämmelsen.

Miljööverdomstolens dom den 13 maj 2003 i mål 7745-02 gällde en ansökan om dispens enligt 7 kap. 18 § för muddring av ett vassområde i syfte att skapa en båtplats. Ansökan avslogs av bygg- och miljönämnden i Nordmalings kommun. Beslutet överklagades till länsstyrelsen i Västerbottens län, som avlog överklagandet, och vidare till miljödomstolen i Umeå. Miljödomstolen biföll överklagandet och beviljade sökt dispens. Av domskälen framgår att dispensprövningen avsåg frågan om förutsättningarna för växt- och djurlivet skulle kunna komma att försämrats på lång eller kort sikt och att domstolen därvid beaktade ett antal faktorer: den relativa långsiktigheten i de nyttoeffekter som avsågs uppstå för sökanden, att vassbältenas

kraftiga tillväxt i den aktuella viken delvis torde ha orsakats av övergödning och att muddringen därför skulle motverka effekterna av en onaturlig övergödning, brister på alternativa lösningar för sökanden, den omständigheten att muddring hade utförts på grannfastigheten och att denna haft vissa effekter på i målet berörd fastighet, att vassröjning hade skett fortlöpande utanför den aktuella fastigheten samt risken för att en dispens skulle få prejudicerande effekt för framtida dispensprövningar i området – rörande samma sak. Vid en samlad bedömning fann miljödomstolen att, bortsett från tillfälliga störningar i samband med grävningen, livsvillkoren för växt- och djurlivet på platsen inte skulle komma att försämrats nämnvärt om muddringen genomfördes. Domen överklagades till Miljööverdomstolen, som upphävde miljödomstolens dom och avslog ansökan om dispens med motiveringen att åtgärden i fråga inte var dispenspliktig. I domskälen anförde Miljööverdomstolen, i likhet med miljödomstolen, att de åtgärder som avsågs i ansökan om dispens inte på något nämnvärt sätt skulle försämra livsvillkoren för djur- och växtarter på platsen. Miljödomstolen konstaterade vidare att åtgärderna därför inte omfattades av förbudet i 7 kap. 16 § p. 5 miljöbalken.

Så som Miljööverdomstolens dom får tolkas har samma överväganden som miljödomstolen har gjort i dispensprövningen enligt 18 § - och som har varit tämligen omfattande – lagts till grund för Miljööverdomstolens slutsats i fråga om dispensplikt enligt 16 § p. 5. Miljööverdomstolens dom gör det således svårt att avgränsa de båda prövningarna från varandra.

Ett tänkbart utfall i det aktuella ärendet, med tillämpning av den nu föreslagna ändringen, är att åtgärden bör anses som dispenspliktig, eftersom det är lätt att konstatera att ett borttagande av det befintliga vassbältet till förmån för en öppen vattenyta och ett djupare vatten innebär att förhållandena på den aktuella platsen *förändras*. Huruvida denna förändring även utgör en oacceptabel påverkan på de biologiska värdena bör ankomma på prövningsmyndigheten att avgöra. I något fall finns kanske kännedom om att vassområdet utgör livsmiljö för skyddsvärda

fågelarter, vilket kan leda till att dispens nekas. I ett annat fall kan en dispens innebära en risk för att fler dispenser beviljas på samma grunder, med negativa effekter för ett större område som följd. Ett tredje exempel kan vara att muddringen bedöms ge gynnsamma effekter i ett område där strävan är att återskapa öppna strandängar. Förutsättningarna kan således variera på en mängd olika sätt, vilket också bör påverka utfallet av dispensprövningen. Det är däremot inte en lämplig ordning att åtgärden inte omfattas av krav på dispens, eftersom det då är den enskilde som avgör åtgärdens eventuella betydelse i ett större sammanhang.

*Ogillat förslag om försämring av livsvillkoren i det land- eller vattenområde som påverkas genom åtgärden*

Naturvårdsverkets förslag till ändring för att tydliggöra skillnaderna mellan 7 kap. 16 § 4 och 5 respektive 18 § är att genom ett tillägg till 16 § 4 och 5 ange att förbudet gäller för en försämring av livsvillkoren för djur- eller växtarter i det land- eller vattenområde som påverkas genom åtgärden. Frågan är om detta tillägg tillräckligt väl markerar skillnaden mellan de bedömningar som den enskilde respektive myndigheten förutsätts göra? Det nu aktuella lagförslaget utgår ifrån att det snarare är begreppet ”försämring” som orsakar de största tolkningsproblemen, eftersom det i sig rymmer krav på ett ställningstagande till ett, för den enskilde, tämligen diffust naturvärde. Detta krav på ett ställningstagande skulle enligt verkets förslag även fortsättningsvis komma att gälla för den enskilde. Mot den bakgrunden finns en risk att den enskilde gör en annan tolkning än myndigheten av vad en försämring innebär. Exempelvis kan den enskilde anse att det är en förbättringsåtgärd att utföra vissa röjningsåtgärder i syfte att gynna utbredningen av vissa arter, medan myndigheten tvärtom skulle göra en annan bedömning av röjningens påverkan på naturmiljön. Det kan inte heller uteslutas att den enskilde anser ett i och för sig betydande ingrepp vara

tillåtet för att det inte uppfattas som någon försämring sett i relation till biotopens vanlighet.

### 3.8 Undantag från dispenskrav för vägar och järnvägar i vissa fall samt för byggnader m.m. i anslutning till en huvudbyggnad

**Förslag:** En ny bestämmelse, 7 kap. 17 § första stycket p. 3, införs med innebörden att byggande av vägar eller järnvägar enligt fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg inte skall omfattas av förbuden enligt 7 kap. 16 §. Förbudens syfte skall beaktas i samrådet mellan länsstyrelsen och Vägverket eller Banverket. Vid oenighet hänskjuts frågan till regeringen med stöd av 18 § väglagen respektive 2 kap 8 § lagen om byggande av järnväg.

Bestämmelsen i 7 kap. 17 § andra stycket ändras så att länsstyrelsen i ökad omfattning ges rätt att besluta 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.

#### *Problembeskrivning*

För vägar och järnvägar som inte tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken krävs en separat strandskyddsdispens. Dispenserna prövas i ett sent skede när planprocessen är långt framskriden, vilket riskerar att innebära att prövningen reduceras till en formsak. En anledning till den sena prövningen är att en dispens måste tas i anspråk inom två år. Naturvårdsverket berör frågan i sin utredning (rapport 5185 s. 65) och framför uppfattningen att dispenser bör avgöras innan arbetsplanen eller järnvägsplanen fastställs. Verket lämnar dock inget förslag till författningsändringar.

En stor del av antalet dispenser rör byggande inom tomtplats. Sådana åtgärder har i de flesta fall en förhållandevis begränsad inverkan på strandskyddets syften, men de innebär en administrativ börda för den dispensprövande myndigheten och en kostnad för den sökande.

För närvarande kan inte *åtgärder* undantas från dispensplikten enligt 17 § andra stycket. Det framstår som orimligt att en fastighetsägare under straffansvar skall söka dispens för en åtgärd, men inte för en anläggning eller byggnad. Den föreslagna ändringen i 16 § p. 2, 4 och 5 som medför att en väsentlig *förändring* av livsvillkoren för växt- och djurlivet är dispenspliktig, skulle dessutom kunna leda till att fler åtgärder inom tomtplats blir dispenspliktiga, utan att för den skull avslås vid en dispensprövning, i och med att de oftast uppfyller kriterierna för särskilda skäl. Det innebär att dispenskravet för åtgärder sällan skulle fylla någon egentlig funktion, när länsstyrelsen väl har kommit fram till att området i fråga skall omfattas av undantaget enligt 17 §, andra stycket. Ett fortsatt krav på dispens för åtgärder inom tomter som omfattas av undantaget enligt 17 §, andra stycket skulle även ställa krav på intensifierad tillsyn för att få effekt, något som inte synes vara en rimlig prioritering av tillgängliga resurser.

#### *Strandskyddet i samband med väg- och järnvägsprojekt*

För att strandskyddet skall uppmärksammas så tidigt som möjligt i planprocessen vid framtagande av arbetsplaner för vägar och järnvägsplaner för järnvägar föreslås att frågan behandlas inom ramen för samrådet mellan länsstyrelse och Vägverket respektive Banverket. Enligt 18 § väglagen (1971:948) respektive 2 kap. 8 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg krävs att det råder enighet vid samrådet för att Vägverket eller Banverket skall kunna fastställa arbetsplanen respektive järnvägsplanen. I annat fall hänskjuts frågan till regeringen för avgörande. Länsstyrelsen skall enligt förslaget i samrådet beakta strandskyddet på ett sådant sätt att arbetsplanen eller järnvägsplanen

skall vara förenlig med förbudens syfte, vilket är liktydigt med strandskyddets syften. Länsstyrelsen kan i samband med samrådet meddela villkor för sin tillstyrkan. I de fall då länsstyrelsen inte anser att strandskyddet har beaktats i tillräcklig omfattning och därmed inte tillstyrker arbetsplanen eller järnvägsplanen kommer således frågan att avgöras av regeringen.

Förslaget innebär en viss administrativ förenkling i och med att ett prövningsmoment försvinner. Det bör understrykas att förslaget inte innebär att kretsen av klagoberättigade reduceras. Det kan även förtydligas att mindre projekt som inte genomförs med stöd av en plan även fortsättningsvis kommer att behöva dispensprövas på samma sätt som hittills.

#### *Ändring av länsstyrelsens befogenheter att föreskriva om undantag från förbuden i 16 §*

Enligt nu gällande bestämmelse får länsstyrelsen förordna om undantag från förbuden i 7 kap. 16 § såvitt gäller byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. Som framgår av problembeskrivningen ovan bör denna delegation till länsstyrelsen ändras, i syfte att minska den administrativa bördan på länsstyrelserna – i den mån detta är förenligt med strandskyddets syften. För att reducera antalet dispensprövningar inom tomtplats bör länsstyrelsen därför få en utökad rätt att besluta om undantag från förbuden i 16 § inom områden som redan är ianspråktaga som tomter. I tillägg till vad som hittills har gällt föreslås att även *åtgärder* omfattas av undantaget från dispenskravet inom tomtplats.

I Naturvårdsverkets utredning föreslogs dels att undantaget skall omfatta tomtplatser som har fastställts i samband med dispensprövning, dels att tomtplatsavgränsningar får beslutas utan någon koppling till en dispensansökan. Flera remissinstanser har haft invändningar mot förslaget om separata tomtplatsavgränsningar, som man menar kan leda till en avsevärd

administrativ belastning. Andra invändningar har varit att förslaget om undantag för fastställda tomtplatser innebär att exploateringen av det särskilt attraktiva vattenbrynet hamnar utanför myndigheternas kontroll, vilket kan leda till att strandskyddets syfte urholkas i tätbebyggda områden. Vissa remissinstanser anser att Naturvårdsverkets förslag kan leda till fler dispensansökningar. Anledningen till detta är att förslaget går så pass mycket längre än nuvarande bestämmelse att det i vissa känsliga områden inte kan anses lämpligt att ersätta det gällande undantagsbeslutet med ett beslut på den grund som verket föreslår. Om inte nuvarande undantagsmöjlighet behålls parallellt med den nya finns därför enligt vissa remissinstanser risk att dispenskravet återinförs i vissa områden.

Möjligheten har övervägts att behålla den nuvarande undantagsbestämmelsen parallellt med en ny bestämmelse som i ökad omfattning undantar åtgärder inom tomter från dispensplikt. Med hänsyn till att det förslag som nu läggs i vissa avseenden är mindre genomgripande än Naturvårdsverkets förslag och att strävan är att så lite som möjligt komplicera regelverket, föreslås inte en sådan dubbel reglering av undantagsmöjligheten enligt 17 § andra stycket. Det bör dock framhållas att ikraftträdandet av de nya bestämmelserna varken medför att nuvarande förordnanden upphör att gälla eller krav på att ompröva förordnandena enligt 17 §. De nu gällande förordnandena kan således ersättas med nya beslut efter behov.

Utgångspunkterna för det aktuella förslaget är dels att varje fastighetsägare inom det område som länsstyrelsen beslutar om skall kunna omfattas av undantagsbestämmelsen, utan att särskilt ansöka om en tomtplatsbestämning, dels att undantaget inte skall omfatta området närmast vattenbrynet p.g.a. dess värde för den biologiska mångfalden och risken för okontrollerad påverkan genom bebyggelse m.m.

Genom den nu föreslagna ändringen tas kravet bort på att den kompletterande byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden skall förläggas längre bort än huvudbyggnaden. I stället införs som förutsättning att åtgärden i fråga inte får företas



närmare vattnet än 25 meter. Vidare krävs att tomtplatsen i fråga skall vara bestämd med stöd av 7 kap. 18 § miljöbalken eller, om någon sådan tomtplatsbestämning inte har gjorts, att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden skall vara belägen eller utföras inom 25 meter från huvudbyggnaden. En sådan ordning stämmer väl överens med slutsatsen ovan att åtgärder inom tomtplats i de allra flesta fall har en förhållandevis begränsad inverkan på strandskyddets syften och torde också på sikt kunna medföra en avlastning vad gäller antalet dispensärenden.

Det kan ändå inte uteslutas att det finns etablerade tomtområden med särskilda värden för framför allt växt- och djurlivet. För områden med sådana kända naturvärden finns anledning till restriktivitet vid förordnande om undantag från dispensplikten, särskilt eftersom nu även åtgärder omfattas. Det är vidare möjligt att ett undantag enligt 17 § andra stycket kan var olämpligt även med hänsyn till det rörliga friluftslivet inom särskilt attraktiva områden. Detta gäller kanske främst i områden där strandzonen inte utgörs av tomtmark, men där ett ökat ianspråktagande ner till 25 m från vattnet kan vara avgörande för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde, inte minst betraktat med utgångspunkt i tillgängligheten från vattnet eller, vintertid, från isen.

*Ogillat förslag om komplementbyggnader m.m. inom tomtplats som hindrar eller avhåller allmänheten*

Utöver ovan redovisade utredningsförslag från Naturvårdsverket finns även ett förslag som innebär att undantaget från dispenskravet enligt 17 § andra stycket inte skulle gälla för byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som ”genom sin storlek eller lokalisering hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.”

Naturvårdsverkets förslag innebär att fastighetsägaren skall ta ställning till om den tänkta byggnaden m.m. har en sådan hindrande eller avhållande effekt på allmänheten att dispens ändå

måste sökas trots att dispensplikt inte längre gäller för övriga komplementbyggnader m.m. inom tomten.

För att en byggnad, anläggning eller motsvarande skall kunna ha en *hindrande* effekt på allmänhetens tillträde förutsätts att allmänheten över huvud taget har en rätt att vistas inom det aktuella området. Detta är inte fallet inom en tomtplats, där fastighetsägaren har rätt att hävda sin hemfridszon. Det är därför motsägelsefullt att kräva dispens för en byggnad, anläggning m.m. som skulle hindra allmänheten inom ett område där den inte har tillträde.

Även om en byggnad, anläggning osv. inom en tomtplats inte hindrar allmänheten så kan den ha en avhållande effekt, t.ex. genom en lokalisering nära tomtgränsen, så att tomten ger intryck av att ha utvidgats. Frågan är om en sådan åtgärd skall omfattas av dispensplikt i de fall länsstyrelsen har beslutat om att övriga komplementbyggnader m.m. inom den fastställda tomtplatsen eller inom 25 m från huvudbyggnaden har undantagits från dispensplikt? Ett sådant förslag innebär att fastighetsägaren måste ta ställning till om åtgärden i fråga kan ha en sådan avhållande effekt. Om fastighetsägaren är av den uppfattningen att förutsättningarna för tillämpning av länsstyrelsens generella undantag är uppfyllda, aktualiseras aldrig frågan om strandskyddsdispens hos myndigheten. För att bestämmelsen skulle få genomslag och för att skapa en enhetlig tillämpning av bestämmelsen skulle krävas avsevärda tillsynsinsatser. Med hänsyn till den osäkerhet som uppstår om i vilka fall dispenskravet skall gälla, den tillsynsinsats som krävs för att bestämmelsen ska få effekt, och den begränsade nytta som kan förväntas för strandskyddets syften har Naturvårdsverkets förslag i denna del inte ansetts lämpligt. I den mån byggnader och anläggningar av det nämnda slaget utgör ett problem i vissa områden har länsstyrelsen naturligtvis möjlighet att avstå från att förordna om undantag från dispensplikten.

### 3.9 En utökning av dispensgrunderna

**Förslag:** Bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket om att särskilda skäl krävs för att få meddela dispens ändras. Ändringen innebär att de situationer där särskilda skäl anses föreligga redovisas i lagtexten. I uppräknningen ingår bl.a. sådana situationer som enligt praxis har godtagits som skäl för dispens. Ett sådant skäl avser situationer där marken redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften. Ytterligare ett skäl enligt praxis utgörs av sådana fall då området i fråga genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Även sådana situationer då åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet föreslås, i enlighet med praxis, utgöra skäl för dispens. Därutöver tillkommer vissa nya grunder för att meddela dispens. Dessa nya grunder innebär att dispens skall kunna ges för utvidgning av befintlig verksamhet och för angelägna allmänna intressen i de fall 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 möjlighet att medge dispens om det i övrigt finns särskilda skäl.

#### *Problembeskrivning*

Det har i Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 26) framkommit att dispensbeslut ofta saknar uppgifter om vilka skäl som har motiverat en dispens eller att de angivna skälen inte motsvarar förarbetenas uttalanden om vad som bör gälla i fråga om särskilda skäl (prop. 1997/98:45 del 2 s. 88 ff). Det finns

således ett behov av att tydliggöra vilka situationer som anses kunna utgöra skäl för dispens.

Enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 91) anges att det för försvarsanläggningar och vägar som med hänsyn till sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde kan finnas anledning att vara mindre restriktiv vid dispensprövningen. Det finns dock även andra starka allmänintressen som i vissa fall kan behöva genomföras inom strandskyddat område p.g.a. att en annan lokalisering framstår som omöjlig eller orimlig, t.ex. ledningsdragning i anslutning till befintlig väg. Det saknas för närvarande tydligt stöd för att få medge dispens för sådana åtgärder med hänvisning till att de utgör sådana angelägna allmänna intressen.

Av avsnitt 3.3 framgår att det i en del kommuner finns så god tillgång till inlandsstränder att det finns ett utrymme att medge vissa lättnader i strandskyddet, i syfte att möjliggöra eller underlätta en lokal och regional utveckling. Ett sätt att åstadkomma sådana lättnader kan vara att upphäva strandskyddet i samband med en detaljplaneläggning. Plan- och bygglagens krav på detaljplaneläggning för ny, enstaka byggnad inskränker sig till sådan byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen, eller som skall förläggas till ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. En ytterligare förutsättning för att kravet på detaljplan skall utlösas för en sådan byggnad är att tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I de kommuner där tillgången till inlandsstränder är god och där det kan finnas ett behov av att möjliggöra eller underlätta för en lokal eller regional utveckling är förhållandena ofta sådana att det inte finns några krav på eller behov av detaljplaneläggning. För flertalet av de kommuner som bör omfattas av en regel i syfte att underlätta regional och lokal utveckling, kommer utbyggnadsbehovet oftast att bestå i en enstaka anläggning eller byggnad. Det är därför inte sannolikt att en bestämmelse som förutsätter planläggning är tillräcklig för att få betydelse för en lokal eller regional utveckling.

*Allmänna utgångspunkter för dispensprövningen*

Nuvarande formulering av kravet på särskilda skäl för att få meddela dispens enligt 7 kap. 18 § har visat sig vara otillräcklig för att få avsedd verkan. Med hänsyn till de problem som finns förknippade med förståelsen av begreppet särskilda skäl finns anledning att ändra bestämmelsen så att det direkt i lag framgår i vilka fall som en dispens kan vara motiverad. En sådan uppräknings bör i så stor omfattning som möjligt överensstämma med uppräkningsen enligt 7 kap. 15 § andra stycket av skäl för upphävande av strandskyddet vid planläggning. Det finns även anledning att närmare beröra innebörden av 7 kap. 18 § med avseende på vad som kan, respektive inte bör utgöra skäl för dispens och hur en sådan prövning förhåller sig till en bedömning av dispensen i relation till strandskyddets syften.

Den uppräknings av dispenssskäl som nu föreslås innebär inte automatiskt att en dispens skall medges om något av skälen är för handen, vilket för övrigt inte innebär någon skillnad i förhållande till nu gällande tillämpning av de exempel på skäl som anges i motiven till 7 kap. 18 §. Vid prövningen enligt 7 kap. 18 § bedöms om det angivna skälet för dispens är förenligt med strandskyddets syften, varvid de riktlinjer för bedömningen tillämpas som följer av 7 kap. 25 och 26 §§, se vidare avsnitt 3.11. Hittillsvarande exempel på skäl enligt miljöbalkspropositionen utgör sådana *typsituationer* då strandskyddsintresset i normalfallet inte alls eller endast obetydligt skadas, t.ex. en komplementbyggnad i nära anslutning till en huvudbyggnad (prop. 1997/98:45 del 1 s. 322 samt del 2 s. 88 ff). Om skadan även i det konkreta fallet konstateras vara mycket liten eller obefintlig tillåts det enskilda intresset av dispens väga över, i enlighet med 7 kap. 25 §. I ett annat ärende kan utfallet av prövningen enligt 7 kap. 18 § bli att strandskyddets syften skadas trots att samma skäl åberopas som i det första fallet. Det enskilda intresset tillåts då inte att väga över, varför dispens inte medges p.g.a. att strandskyddet är ett starkt allmänintresse med en mycket restriktiv syn på undantagsmöjligheter, enligt 7 kap. 26 §. I det första fallet utgör det åberopade skälet ett särskilt skäl för

dispens. I det andra fallet utgör samma typ av skäl *inte* ett särskilt skäl för dispens.

Att de hittills angivna exemplen på dispensskäl i huvudsak utgör situationer då strandskyddsintressena i normalfallet inte alls eller endast obetydligt skadas framstår som en logisk konsekvens av den restriktiva syn på dispenser som kommer till uttryck i miljöbalkspropositionen. Samma utgångspunkt gäller för de nu föreslagna dispensskäl som föranleds av hittillsvarande praxis. Det kunde kanske förefalla motiverat att skälen vore utformade som exempel på enskilda intressen som är så starka att dessa får väga över till den enskildes fördel. Sådana, på förhand angivna skäl som talar till förmån för den enskilde skulle dock strida mot skyddets grundläggande principer, som innebär att strandskyddet är ett så tungt vägande miljöintresse att enskilda, eller andra allmänna intressen i normalfallet får ge vika. Denna grundläggande intresseavvägning följer av skyddslagstiftningen i miljöbalken.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det i dispensituationer framkommer angelägna enskilda intressen som anförs som skäl för dispens. Sådana intressen måste följaktligen bedömas mycket restriktivt. Ett dispensbeslut med en generös bedömning av ett enskilt intresse, liksom för övrigt varje dispensbeslut, är potentiellt praxisskapande. En praxis för särskilda skäl som tydligt kan knytas till ett enskilt intresse som kan åberopas i många situationer skulle strida mot nämnda rättsprincip. Det bör även beaktas att det enskilda intresset att få genomföra åtgärden som regel har en kort varaktighet i förhållande till strandskyddets långsiktiga syfte. Exempelvis finns inget som hindrar att en enskild, som givits dispens för ett bostadshus med hänvisning till ett angeläget enskilt intresse, en kort tid därefter säljer huset. Det enskilda intresset som motiverade dispensen har då upphört, medan intrånget i strandskyddsområdet kvarstår för överskådlig tid.

För att medge dispens med hänvisning till ett enskilt intresse bör således krävas mycket specifika omständigheter som inte riskerar att få genomslag på bred front genom praxis. Därutöver

måste framgå att en dispens är förenlig med strandskyddets syften.

En typ av motiv för dispens som förekommer i dispensbeslut är t.ex. att platsen saknar betydande naturvärden och är av marginellt intresse för det rörliga friluftslivet, eller att åtgärden inte strider mot strandskyddets syften, varför särskilda skäl anses föreligga. Det bör poängteras att ett strandområde inte måste kvalificera sig för att omfattas av strandskyddet. Sannolikt är större delen av landets strandskyddade områden av ett sådant slag att de varken hyser särskilt skyddsvärda växt- eller djurarter, respektive livsmiljöer för sådana arter, eller utnyttjas frekvent för rekreation och friluftsliv. Skyddet inkluderar således även dessa områden p.g.a. strändernas allmänna värden, idag och på lång sikt, för såväl människors naturupplevelser som för den biologiska mångfalden. Att motivera en dispens med att ett område inte hyser några särskilda värden är alltså inte tillräckligt. Det kan däremot vara av betydelse om det dessutom finns konkreta skäl i enlighet med de föreslagna dispensgrunderna inklusive sådana ”övriga skäl” som uppfyller de generella kriterierna för dispensensskäl enligt vad som framgår i detta avsnitt enligt ovan.

En fri prövning i förhållande till strandskyddets syften, d.v.s. utan att ange några särskilda skäl, strider mot 7 kap. 18 §. En sådan prövning riskerar dessutom att urholka strandskyddets syften, eftersom den främjar ett godtycke som kan leda till att vilka områden som helst utan särskilt höga värden för strandskyddets syften får tas i anspråk.

Det bör uppmärksammas att den nu föreslagna utvidgningen av dispensgrunderna innebär ett avsteg i två avseenden 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. Nu föreslås två skäl införas i vissa särskilt utpekade kommuner i syfte att underlätta lokal och regional utveckling, även om skälen i sig inte är formulerade på så sätt att utvecklingsmöjligheterna skall påvisas i varje enskilt fall. Vidare införs ett skäl som möjliggör dispenser för allmänna intressen under

vissa förutsättningar. Skäl som har sin bakgrund i lokal eller regional utveckling eller som beaktar allmänna intressen har således en annan karaktär än de hittills exemplifierade skälen för dispens. Denna nya typ av skäl har specificerats i syfte att minimera risken för en urholkning av strandskyddet. Det är därför viktigt att betona att avsikten inte är att bestämmelsen om övriga särskilda skäl skall utnyttjas för att utvidga möjligheterna till dispens för t.ex. övriga allmänna intressen eller projekt för lokal eller regional utveckling som inte ryms inom de specificerade dispensskälen.

Naturvårdsverket pekar i sin utredning (rapport 5185 s. 49 f) på svårigheten att tillämpa förarbetsuttalandet i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 90) om att ”i samtliga exempel på situationer där skäl för dispens kan finnas, gäller naturligtvis att dispens inte skall meddelas om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt”. Svårigheten består enligt verket i att relatera uttalandets betydelse till formuleringen ”väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- och växtarter” i förbuden enligt 7 kap. 16 § 4 och 5 samt till den bedömning av påverkan på strandskyddet syften som skall ske enligt 7 kap. 26 §.

Föreslagna ändringar i 16 § 4 och 5 kommenteras i särskild ordning i avsnitt 3.7. Avsikten med dessa ändringar är att så långt möjligt undanröja nämnda gränsdragningsproblem. Eftersom 7 kap. 26 § endast utgör en hjälpregel för bedömningen enligt 7 kap. 18 § bör det nämnda förarbetsuttalandet ses som en anvisning enligt 26 § för bedömning av styrkan av det biologiska syftet vid den prövning som görs enligt 18 §. Detta innebär att det finns två tillfällen då åtgärdens inverkan på villkoren för växt- och djurlivet skall bedömas. Det första är då ställning tas till om dispens krävs enligt 7 kap. 16 § p. 2, 4 och 5. Det andra tillfället är vid dispensprövningen enligt 18 §. En ytterligare, separat prövning enligt 7 kap. 26 § är däremot inte avsedd.

Förarbetsuttalandet i fråga är motiverat mot bakgrund av att de exemplifierade dispensskälen i miljöbalkspropositionen har en starkare koppling till inverkan på friluftslivets villkor än till



inverkan på livsvillkoren för djur- och växtarter. Samtidigt skall det biologiska intresset väga lika tungt som friluftsinteresset vid dispensprövningen. Uttalandet bör även ses i ljuset av att det torde vara svårt att utforma exempel på särskilda skäl som har en lika stark koppling till båda syftena. Att på förhand fastställa exempel på typsituationer som innebär att ett ingrepp inte alls eller endast obetydligt skulle skada strandskyddets biologiska syfte skulle bland annat innebära att exemplen inte kan utgöras av åtgärder, eftersom inverkan på det biologiska syftet inte beror på en åtgärd i sig, utan på var och hur den genomförs. Exempelen kan inte heller utformas som ett krav på att endast vissa arter eller biotoper berörs, eftersom detta skulle strida mot strandskyddets generella skyddssyfte. Inom ramen för prövningen enligt 7 kap. 18 § finns dock möjlighet att ta hänsyn till ingreppets betydelse vad gäller allt ifrån lokal till nationell, eller t.o.m. internationell påverkan på de biologiska värdena.

Det finns utöver detta klagörande ett behov av vägledning om vad som skall anses utgöra en sådan icke acceptabel påverkan som strider mot strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet. Denna vägledning bör ingå som en del i de allmänna råd som Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att utforma.

#### *Särskilda skäl för dispens enligt 7 kap. 18 §*

Enligt förarbetsuttalanden (prop. 1997/98:44 del 2 s. 89) kan ett skäl för dispens vara att platsen som dispensen gäller är belägen på redan ianspråktagen mark. Sådan mark utgörs ofta av etablerade tomtplatser runt bostadshus, men kan även utgöras av t.ex. industrimark. Även komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad samt en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan utgöra skäl för dispens. Denna typ av skäl bör även fortsättningsvis kunna tillämpas. De bör samtliga kunna rymmas inom en kategori skäl med innebörden att marken redan är

ianspråktagen på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften.

Även det befintliga skäl som innebär att platsen i fråga är väl avskild från strandområdet bör kunna kvarstå. Det finns dock anledning att förtydliga att den avskiljande effekten skall ha sitt upphov i en sådan exploatering som har åstadkommit av människor. Skälen omfattar således inte situationer där någon form av avskiljande effekt kan uppfattas föreligga p.g.a. naturformationer, exempelvis branter, höjdformationer, sänkor eller otillgänglig mark. Sådana formationer ingår i det strandnära landskapet och utgör därmed en del av de värden som avses skyddas. Det finns vidare skäl att framhålla att förekomsten av en större avskiljande väg eller liknande inte definitionsmässigt innebär att platsen saknar betydelse för allmänhetens intresse av att vistas i området eller för växt- eller djurlivet, varför förhållandena i dessa avseenden måste klarläggas i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som kvarstår i förhållande till strandskyddets syften.

Det bör, i likhet med nuvarande tillämpning, finnas skäl för dispens i situationer då åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet. Det är dock viktigt att understryka att detta skäl kräver en särskilt ingående prövning i förhållande till strandskyddets båda syften, eftersom skälet inte i sig innebär att strandskyddets intressen inte alls eller endast obetydligt skadas. Det innebär att den enskildes intresse av dispensen måste klarläggas, t.ex. om åtgärden har betydelse för den enskildes försörjning, vilken omfattning av åtgärden som är nödvändig för att den skall fylla sin funktion och vilka alternativa lösningar som finns. Givetvis måste åtgärden bedömas i förhållande till inverkan på strandskyddets syften. Åtgärder i nära anslutning till strandlinjen har ofta stor effekt på strandmiljön. De kan ha en betydande avhållande effekt för allmänheten. De kan i vissa fall också ha stor inverkan på livsvillkoren för växt- och djurlivet. Båda typer av skada på strandskyddets syften kan gälla såväl varje åtgärd sedd för sig som flera liknande åtgärder inom ett större område. I likhet med vad som hittills

har gällt bör därför stor restriktivitet gälla vid prövning av dispenser för enskilda byggnader, anläggningar m.m. Denna restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten, i områden med särskilt värdefulla livsmiljöer för växt- och djurlivet, t.ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden där varje avsteg från en strikt tillämpning riskerar att bli normerande enligt likställighetsprincipen. I det sistnämnda fallet kan strandskyddets syften på sikt allvarligt skadas på det sätt som har blivit fallet i vissa hårt exploaterade kust- och skärgårdsområden.

I likhet med vad som föreslås gälla vid prövning av upphävande av strandskyddet i samband med planläggning bör sådana situationer då en befintlig verksamhet utvidgas kunna utgöra särskilda skäl för dispens i det fall då det framstår som omöjligt eller orimligt att den utvidgade verksamheten förläggs utanför strandskyddat område. Det bör samtidigt framhållas att prövningen kan innebära att dispens ändå inte bör komma i fråga, trots att en annan lokalisering framstår som orimlig, för att intresset av strandskydd bedöms väga tyngre än det enskilda intresset av en utvidgad verksamhet. De verksamheter som kan komma i fråga är sådana som inte är av en omfattning som kräver planläggning. Exempel på verksamheter som kan, respektive inte bör omfattas finns redovisade i avsnitt 3.3. Det kan finnas anledning till en större restriktivitet än vad som gäller i samband med planläggning, inte minst vid bedömningen av befintliga verksamheter utanför strandskyddat område som vill företa en utvidgning som berör strandskyddsområde. Motivet är att dispensprövningen innebär ett väsentligt mindre inflytande för allmänheten respektive hänsynstagande till allmänna planerings-synpunkter än vad som är fallet vid planläggning.

Så som framgår av avsnitt 3.3 finns skäl att underlätta viss lokal eller regional utveckling i kommuner med god tillgång till inlandsstränder enligt vad regeringen föreskriver. Det har framkommit att bestämmelser som underlättar åtgärder som tillkommer i samband med planläggning inte ensamt är tillräckliga för att få betydelse i utvecklingshänseende. Det finns därför skäl att

överväga en utvidgning av dispens-skälen i syfte att underlätta en sådan utveckling. Det är däremot inte lämpligt att skälen har samma utformning som skälen i 7 kap. 15 § andra stycket. Med en sådan formulering samt motiven till denna skulle lämnas ett alltför stort utrymme för dispenser i stora delar av de berörda kommunerna.

Ett förslag om att underlätta dispens-givning för vissa typer av åtgärder mot bakgrund av att de kan bidra till en lokal eller regional utveckling bör utformas på ett sådant sätt att sammanhängande, orörda områden inte tas i anspråk för ny bebyggelse eller att sådan verksamhet inte gynnas som lika gärna kan lokaliseras utanför strandskyddat område. Det är vidare inte rimligt att i varje enskilt fall kräva en redovisning av åtgärdens betydelse för en lokal eller regional utveckling. Dispens-skälen bör i stället formuleras så att de i sig får anses tillvarata syftet att skapa utveckling samt begränsas till sådana situationer som inte bedöms riskera att på ett betydande sätt skada det allmänna strandskyddsintresset, t.ex. på så vis att bostadsbebyggelse leder till en fragmentering av större orörda områden.

De föreslagna skälen är således utformade som tämligen specifika kriterier i syfte att underlätta för dels mindre åtgärder eller verksamheter som påtagligt gynnas av ett strandnära läge och som inte förhindrar ett hållbart nyttjande av stranden, dels för en- och tvåbostadshus i anslutning till samlad bebyggelse. Samlad bebyggelse är 10–20 bostadshus, butiker, industribyggnader etc. – ej komplementbyggnader – på tomter som gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark och dylikt. (Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 "Ny plan- och bygglag m.m.", s. 100). Byggnadsnämnden kan upplysa om var kommunen anser att samlad bebyggelse finns.

De verksamheter som har en påtaglig fördel av ett strandnära läge kan utgöras av 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 sjöscoutverksamhet.

Bestämmelsens formulering att verksamheten eller åtgärden inte får förhindra ett hållbart nyttjande av stranden syftar till att säkerställa att dispensen avser mindre ingrepp som dels säkerställer en fortsatt framkomlighet inom strandområdet, dels innebär små eller åtminstone reversibla skador på livsmiljöer för växt- och djurlivet.

Bakgrunden till skälet att åtgärden avser ett en- eller tvåbostadshus i anslutning till samlad bebyggelse är att en friare dispensregel skulle innebära ett ostrukturerat byggande som i hög grad styrs av slumpvisa dispensansökningar med utgångspunkt i enskildas markinnehav. En sådan utveckling riskerar i det långsiktiga perspektivet att splittra upp stora orörda områden av betydelse för såväl den biologiska mångfalden som människors upplevelse av frihet och orörd natur, och som utgör en stor potential för ett varsamt nyttjande för uthållig turism. Det förekommer att ett motsvarande skäl för dispens anges redan idag, oberoende av var i landet dispensen medges. Det bör därför uppmärksammas att ett skäl med den angivna innebörden inte bör tillämpas i andra sammanhang än det nämnda. Anledningen till detta är att skälet är av en sådan karaktär att det kan tillämpas för att steg för steg ta orörda områden i anspråk i strid mot strandskyddets långsiktiga syfte. I områden med begränsad tillgång till stränder eller högt bebyggelsetryck kan en felaktig tillämpning snabbt få stora negativa konsekvenser.

I nuvarande tillämpning förekommer att dispens medges för åtgärder som anses vara av ett sådant allmänt intresse att det finns skäl att medge dispens. Det finns dock inget uttalat stöd för ett sådant synsätt, annat än att försvarsanläggningar och vägar som med hänsyn till sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde bör kunna leda till en mindre restriktiv bedömning än i normalfallet. Det finns inte heller i övrigt några allmänna hänvisningar till att skäl för dispens kan finnas i samband med vissa angelägna allmänna intressen. Det är för övrigt inte förenligt med grunden för skyddslagstiftningen i fråga att jämställa övriga allmänna intressen med intresset av strandskydd. Skyddslagstiftningen innebär att strandskyddet är

det allmänna intresse som har störst tyngd, d.v.s. vägnings av allmänna intressen är redan avgjord genom lagens konstruktion. För att kunna motivera ett dispensskäl för vissa allmänna intressen måste skälet inkludera särskilda omständigheter som gör att ett annat allmänt intresse ändå bör ges företräde. Förutom att den åtgärd för vilken dispens söks skall utgöra ett angeläget allmänt intresse bör dispensskälet därför innehålla ett krav om att åtgärden inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet. Om det visar sig att det angelägna allmänna intresset trots allt skulle ha en oacceptabel inverkan på strandskyddets syften skall dispens inte medges trots att åtgärden då i vissa fall inte kan komma till stånd. Åtgärder som vanligen kan komma ifråga är olika typer av infrastrukturanläggningar, men även t.ex. åtgärder för handikappsanpassning eller som betingas av naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet.

Liksom i fallet med upphävanden enligt 7 kap. 15 § bör det även i fortsättningen finnas en möjlighet att hävda andra skäl för dispens än de ovan uppräknade. Anläggningar med fri tillgång för allmänheten för rekreation och friluftsliv bör även fortsättningsvis kunna utgöra ett skäl för dispens. Beträffande det hittills tillämpade skälet "lucktomt" finns anledning till en ökad restriktivitet i områden med högt bebyggelsetryck eller hög grad av bebyggelsepåverkan längs stränderna. I övriga områden bör dock skälet även vidare kunna tillämpas. Kategorin övriga särskilda skäl bör bygga på samma grundläggande princip som hittills har gällt, d.v.s. i huvudsak avse situationer då strandskyddet normalt sett inte skadas.

### 3.10 Intresseprövningen

I samband med bl.a. dispensprövningen enligt 7 kap. 18 § miljöbalken aktualiseras ytterligare två bestämmelser i samma kapitel, nämligen 25 och 26 §§. Bestämmelserna tillkom i samband med att miljöbalken skrevs och har huvudsakligen sin grund i bestämmelsen om skydd för enskilds egendom i 2 kap.

18 § regeringsformen samt praxis från Europadomstolen för mänskliga rättigheter och Regeringsrätten. Det har framkommit att bestämmelserna betraktas som oklara. Nedan följer därför en genomgång av de skäl som motiverat bestämmelsernas tillkomst samt några slutsatser i fråga om hur de bör tillämpas. Några förändringar av bestämmelsernas utformning har inte bedömts vara nödvändiga.

#### *Aktuella bestämmelser i korthet*

I 7 kap. miljöbalken finns två regler som avser den s.k. intresseprövningen – dels i 25 § (krav på hänsyn även till enskilds intressen vid prövning enligt 7 kap. samt att tillämparen därvid inte får inskränka enskilds rätt mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses – proportionalitetsprincipen) och dels i 26 § (dispens från t.ex. nybyggnadsförbudet enligt 16 § får ges endast om det är förenligt med förbudets syfte). I boken ”Miljöbalken, en kommentar Del 1 1-15 kap.” (Rubensson m.fl., s. 7:65) framgår att såväl 25 § som 26 § är avsedda att tillämpas i dispensärenden. Vidare gäller att 25 och 26 §§ inte omfattar beslut om upphävanden. Vid beslut om inrättande av strandskydd, kan endast 25 § bli aktuell.

#### *Avsikten med bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken*

Bakgrunden till denna bestämmelse tillkomst är 2 kap. 18 § regeringsformen, där det bl.a. sägs att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Undantaget om när inskränkningar får ske enligt 2 kap. 18 regeringsformen gäller alla verksamheter i miljöbalken, eftersom förbud etc. är motiverade av ett angeläget miljöintresse och därmed också tillåtna enligt grundlagen. Miljöintresset skall dock, vilket

inte klart framgår av bestämmelsen i grundlagen, vägas mot intresset hos den enskilde som drabbas av inskränkningen. Kravet på en sådan avvägning har konkretiserats i praxis – såväl i Europadomstolen som i Regeringsrätten. Bestämmelsen i 25 § är ett uttryck för den avvägning som har betonats i rättstillämpningen och är sannolikt också ett försök att i viss mån begränsa de miljörättsliga effekter som aktuella rättsfall kan ge upphov till i förlängningen. Oavsett lagregleringen i 7 kap. har den aktuella principen även kommit till uttryck som en allmängiltig princip för förvaltningsrättsliga ingripanden. Regleringen i miljöbalken är således endast en kodifiering av vad som rättsligt sett har gällt redan tidigare.

I fråga om 25 § kan således konstateras att även om denna bestämmelse inte hade funnits i miljöbalken, är prövningsmyndigheten skyldig att tillämpa den förvaltningsrättsliga principen med samma innehåll vid t.ex. en dispensprövning. Mot den bakgrunden torde det inte vara särskilt meningsfullt att t.ex. uttryckligen undanta dispensituationer från bestämmelsens tillämpningsområde, vilket Naturvårdsverket har berört i sin utredning (rapport 5185 s. 58). Bestämmelsen bör ses som att den utgör en integrerad del i prövningen av om det föreligger särskilda skäl för dispens.

#### *Avsikten med bestämmelsen i 7 kap. 26 § miljöbalken*

Bestämmelsen i 7 kap. 26 § miljöbalken utgör en särskild regel om hur intresseavvägningen som berörs i 25 § skall utföras i dispensfallen och kompletterar således bestämmelsen i 25 §. Genom att i 26 § ange att en dispens skall vara förenlig med förbudets eller föreskrifternas syfte ges uttryck för en mycket restriktiv syn på dispensmöjligheterna. Generellt bedöms det allmänna intresset av strandskydd väga tyngre än det enskilda intresset. Ett sådant resonemang är helt i enlighet med stadgandet i 7 kap. 26 §. Det är dock inte avsikten att 26 § skall tillämpas separat från prövningen enligt 7 kap. 18 §, utan den bör ses som en hjälpregel för denna prövning.



Att det allmänna syftet väger tungt innebär också att dispens enligt 18 § skall nekas i sådana fall då det uppkommer en skada på det allmänna intresset, även om i ärendet finns omständigheter som motsvarar exemplen på särskilda skäl.

#### *Sammanfattning av intresseavvägningen*

Sammanfattningsvis kan konstateras att reglerna om intresseprövning i framför allt 25 § är en kodifiering av grundläggande förvaltningsrättsliga principer, som alltså skulle vara tillämpliga i dispensfallen oavsett lagreglering. Bestämmelserna i 7 kap. 25 och 26 §§ bör ses som hjälpregler att använda vid bedömningen av om särskilda skäl att meddela dispens föreligger i det enskilda fallet. Dessa hjälpregler bör tillämpas som en integrerad del av prövningen enligt 18 §, d.v.s. inte som en separat prövning vid sidan av bedömningen av om särskilda skäl enligt 7 kap. 18 § föreligger. Principiellt sett kan 25 och 26 §§ ses som instrument för att väga tyngden i det som talar för respektive emot dispens. Eventuellt kan det behövas vägledning för att underlätta tillämpningen.



## 4 Övriga ändringar i miljöbalken

### 4.1 Bestämmelser om överprövning av dispensbeslut i vissa fall

**Förslag:** En ny bestämmelse, 3 a § och 3 b §, införs i 19 kap miljöbalken, i syfte att möjliggöra för länsstyrelserna att på eget initiativ ta till sig och överpröva kommunala beslut om att meddela dispens från förbudet i 7 kap. 16 § miljöbalken att vidta vissa byggnads- och anläggningsåtgärder etc. inom strandskyddsområde.

Länsstyrelsen skall överpröva kommunens beslut att bevilja dispens om det kan befaras att värdefulla friluftslivs- och naturvårdsintressen åsidosätts eller om beslutet innehåller betydande formella brister.

#### *Problembeskrivning*

Av 7 kap. 18 § miljöbalken framgår att länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 7 kap. 16 § miljöbalken om förbud mot olika typer av byggnads- och anläggningsarbeten inom strandskyddsområde. Av 31 § samma kapitel jämfört med 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd framgår att länsstyrelserna får förordna att en kommun skall ha befogenheten att meddela sådan dispens. Möjligheten för länsstyrelserna att delegera dispensbefogenheten till kommunerna, har använts i relativt stor omfattning. Dispensbefogenheten har delegerats helt i 97 kommuner, medan befogenheten att i vissa fall meddela

dispens har delegerats till 146 kommuner (rapport 5185 s. 22). Detta har fått till följd att tillämpningen har kommit att variera från kommun till kommun. Enligt Naturvårdsverkets genomgång av drygt 650 dispensbeslut (rapport 5185 s. 26) framgår att dessa ofta har varit undermåligt motiverade. Vid en närmare granskning framgår att 15 procent av dispenserna har beslutats av länsstyrelsen, medan övriga har beslutats av kommunerna. Vidare kan utläsas att en större andel länsstyrelsebeslut än kommunala beslut bedömdes vara tillfyllest, och att anledningen till att beslut bedömdes vara bristfälliga i högre grad än i de kommunala besluten var att det redovisade beslutsunderlaget var otillräckligt, medan de kommunala besluten i högre grad hade formella brister. En jämförelse av några sådana brister visar att angivna särskilda skäl bedömdes som ej korrekta i 8 procent av länsstyrelsebesluten och i dubbelt så hög grad i de kommunala besluten. Vad gäller beslut om tomtplatsavgränsning saknades denna i 21 procent av länsstyrelsebesluten och i 33 procent av de kommunala besluten.

En överprövning av dispensbesluten kan, såvitt nu är aktuellt, endast komma till stånd om beslutet överklagas av ”den som beslutet angår” (se 16 kap. 12 § miljöbalken). Av praxis framgår att enskilda inte kan åberopa allmänna intressen som grund för sitt överklagande. Enligt praxis gäller att ett villkor för besvärsrätten är att beslutet antingen påverkar rättsställningen eller annars berör ett sådant intresse hos den klagande som på något sätt erkänts av rättsordningen. En överprövning kan också komma till stånd på talan av miljöorganisationer med stöd av bestämmelsen i 16 kap. 13 § samt av Naturvårdsverket, se 16 kap. 12 § p. 4 jämfört med 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

Genom att bemyndiga kommunerna att meddela beslut om dispens från förbudet att uppföra byggnader eller anordningar etc. inom strandskyddsområden, har staten till viss del avhämtat sig kontrollen över hur kommunerna i praktiken beaktar de allmänna skyddsintressen som bestämmelserna om strandskydd är

avsedda att tillvarata. I endast ett fall har en delegation av dispensbefogenheten återkallats.

Naturvårdsverket har i sin utredning (rapport 5185 s. 57 f) konstaterat att det kommer in 3 000-4 000 dispensbeslut till verket varje år. Avsikten är att Naturvårdsverket skall använda sin besvärsmätt i de fall beslut om dispens har fattats på felaktiga grunder. Av dessa dispensbeslut överklagas endast ca en procent, trots att verket bedömer att det kan föreligga grund för överklagande i 65 procent av fallen – antingen p.g.a. formella brister i beslutet eller p.g.a. att det framgår att dispens inte borde ha lämnats.

#### *Tillvaratagande av allmänna miljöintressen vid kommunal dispensgivning*

Med hänvisning till Naturvårdsverkets utredning kan konstateras att befintliga bestämmelser om överprövning av kommunala dispensbeslut inte är tillräckliga för att tillgodose allmänna miljöintressen i dispensfrågor. Inte ens en avsevärd utökning av Naturvårdsverkets kontrollfunktion skulle svara mot behovet av en överprövning som ger tydliga signaler om hur bestämmelserna skall tillämpas. Exempelvis saknades den obligatoriska tomtplatsbestämningen i över 30 procent av ärendena, vilket skulle kunna leda till att dispenserna medför ett större intrång i strandskyddat område än vad som avsågs när dispens beslutades. Ett sätt att skärpa tillämpningen är att möjliggöra en mer omfattande kontroll av dessa beslut, än vad som för närvarande är fallet. Detta kan ske på olika sätt.

En lösning är att Naturvårdsverket avsätter ytterligare resurser för den kontrollfunktion som verket har redan med stöd av gällande bestämmelser om överklagande. Det kan dock ifrågasättas om insatser för en mera omfattande överprövning är lämpligast på en nationell nivå om det går att finna en annan lösning på problemet. Naturvårdsverket har som central myndighet inte samma lokala kännedom som länsstyrelserna, vilket försvårar bedömningen av den påverkan en dispens medför.

Ett annat alternativ skulle vara att göra det möjligt för länsstyrelserna, som har lokal kännedom, att överklaga kommunala dispensbeslut. Eftersom länsstyrelserna samtidigt är besvärshöjinstans för de kommunala dispensbesluten, förutsätter en sådan ordning att besvärsvägarna ändras i fråga om dessa beslut – t.ex. på så sätt att de överklagas till miljöprövningsdelegationen i stället för till länsstyrelsen. En sådan lösning skulle rimligen förutsätta att även beslut fattade av länsstyrelsen som första instans skall överklagas till miljöprövningsdelegation, för att undvika risken för att olika praxis utvecklas hos länsstyrelserna respektive miljöprövningsdelegationerna. Det skulle medföra att ytterligare en besvärshöjinstans involverades i de fall då ärendet har påbörjats hos länsstyrelsen, vilket inte är önskvärt. Vidare kan konstateras att Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén i sina betänkanden (SOU 2004:38 – ”Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation”, s. 83 samt SOU 2004:40 – ”Kortare instanskedja och ökad samordning, Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation”, s. 87) har uttalat att överprövning av kommunala ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen även i fortsättningen bör ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisationer och inte hos miljöprövningsdelegationerna. Sammanfattningsvis bedöms således inte en lösning med besvärshöjinstans för länsstyrelserna som lämplig.

Så som har nämnts i problembeskrivningen har i normalfallet enskilda inte rätt att överklaga dispensbeslut. Det är inte heller möjligt att införa en sådan överklagningsrätt, eftersom det skulle innebära att enskilda ges en principiell rätt att företräda ett allmänt intresse, vilket strider mot grundläggande principer i den svenska rättsordningen.

I stället föreslås ett annat alternativ. Som en parallell till vad som gäller i fråga om kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, bör kommunala beslut om dispens kunna bli föremål för kontroll av länsstyrelsen (jfr 12 kap. 1 § plan- och bygglagen). Detta skulle innebära följande. Om det kan befaras att ett beslut om dispens meddelats i strid mot bestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken,

skall länsstyrelsen anmäla till kommunen att den på eget initiativ överprövar beslutet. Om länsstyrelsen vid en sådan överprövning finner att dispensbeslutet har meddelats i strid mot 7 kap. 18 § miljöbalken, skall den upphäva beslutet. Genom en sådan lösning tillförsäkras en kontroll av dispensbesluten, samtidigt som den tidigare besvärsordningen kan behållas. Ett beslut av länsstyrelsen i ett ärende där länsstyrelsen på eget initiativ har överprövat ett dispensbeslut, bör kunna överklagas till miljödomstol i likhet med vad som gäller om ett beslut kommer under länsstyrelsens prövning till följd av ett överklagande av ett kommunalt dispensbeslut eller om länsstyrelsen själv beslutat som första instans i ärendet. Ett beslut om att överpröva en kommunal dispens kan inte överklagas, medan det beslut som blir följden av överprövningen däremot kan överklagas på vanligt sätt.

Överprövningsmöjligheten för länsstyrelserna bör endast aktualiseras om vissa, särskilt angivna, intressen eller förhållanden inte har beaktats på ett korrekt sätt inom ramen för dispensprövningen. Utrymmet för länsstyrelsens överprövningsmöjlighet bör således vara snävare än kommunens generella ram för dispensprövning. I annat fall framstår överprövningsmöjligheten som ett ogillande av kommunens befogenhet att – efter delegation från länsstyrelsen – själv besluta om dispens. Vidare skulle en alltför vid överprövningsskyldighet kunna medföra en avsevärd arbetsbörda för länsstyrelserna.

Den föreslagna överprövningsmöjligheten kommer att utgöra ett av få exempel på att ingripande i det kommunala beslutsfattandet kan ske på annat sätt än genom prövning av överklaganden. Regler av liknande slag finns dock t.ex. i 12 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) och 3 kap. 13 § ordningslagen (1993:1617). Den principiella invändning som kan resas mot denna typ av bestämmelser är att de inte skulle vara förenliga med principen om det kommunala självstyret som regleras i 1 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Den kommunala självstyrelsens kärna är att de folkvalda i kommunen skall kunna besluta i frågor rörande den egna

kommunen. Denna princip skulle kunna anses åsidosatt när staten på detta sätt ges rätt att ifrågasätta och upphäva beslutens innehåll. Anledningen till att förslaget ändå har utformats på detta sätt är att det har ansetts vara det mest ändamålsenliga, mot bakgrund av behovet av en förbättrad tillämpning av bestämmelserna och på grund av svårigheterna att hitta en annan, tillfredsställande lösning.

Exempel på sådana fall där den överprövningsgrunden aktualiseras att värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen åsidosätts är om kommunen vid dispensprövningen inte tillräckligt har beaktat risken för påverkan av särskilt skyddsvärda arter, nyckelbiotoper eller andra livsmiljöer med erkänt höga naturvärden. Det kan också handla om att om viktiga passagemöjligheter till och längs stranden eller tillträdet till allmänt tillgängliga badställen förhindras. Exempel på sådana betydande formella brister som kan ge anledning till en överprövning är om kommunen har överträtt sina dispensbefogenheter, om beslutet saknar en bestämning enligt 7 kap. 18 § av tomtplats eller område som får tas i anspråk för det avsedda ändamålet, eller om beslutet innehåller en felaktig fastighetsbeteckning.

Avsikten är inte att Naturvårdsverkets kontrollfunktion skall försvinna. Den bör även fortsättningsvis finnas kvar, dels för att det av rättssäkerhetsskäl bör finnas möjlighet att överklaga länsstyrelsebeslut om strandskydd, inklusive dispenser och upphävandebeslut, dels för att länsstyrelsens rätt till överprövning av kommunala beslut inte ger möjlighet till en prövning av besluten i alla dess delar. En sådan begränsning försvårar möjligheterna att erhålla praxisskapande domar i de avseenden som inte omfattas av länsstyrelsens överprövning, om inte Naturvårdsverkets överklagningsrätt kvarstår.



## 4.2 Överklagande av tillsynsbeslut

### *Överväganden om talerätt i fråga om tillsynsbeslut i samband med miljöbalkens tillkomst*

Frågan om möjlighet att överklaga tillsynsbeslut diskuterades redan i miljöbalkspropositionen (1997/98 del 1 s. 490) med anledning av att miljöbalksutredningen hade föreslagit att miljöorganisationer skulle ha möjlighet att föra talan mot beslut av myndigheter att inte ingripa eller vidta andra åtgärder med stöd av balken. Regeringen ansåg då att det fanns starka skäl som talade mot en sådan ordning. Bl.a. nämndes den omständigheten att tillsynsmyndigheten kanske över huvud taget inte hade fattat något beslut som kunde överklagas. I sammanhanget konstaterades att domstolen inte heller gärna kunde förelägga tillsynsmyndigheten att agera. Sammanfattningsvis ansågs talerätt för miljöorganisationer inte vara någon lämplig lösning. I propositionen konstaterades i stället att t.ex. Naturvårdsverket eller annan central tillsynsmyndighet borde agera om en underordnad tillsynsmyndighet inte skötte sina åligganden. I sammanhanget konstaterades också att Justitieombudsmannen tar emot klagomål från allmänheten och kan granska myndighetsutövningen – även i passivitetsfrågor.

### *Rättigheten att föra talan mot myndigheters passivitet med anledning av Århuskonventionen*

Frågan om myndigheters passivitet har även varit uppe till diskussion i propositionen om genomförande av Århuskonventionen (prop. 2004/05:65).

Av artikel 9.3 i konventionen framgår att parterna till konventionen skall se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot

den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Med anledning av Århuskonventionens bestämmelser konstaterades bl.a. följande i propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/2005:65 s. 120 ff). Ren passivitet från myndigheters sida kan inte bli föremål för överklagande. Århuskonventionen omfattar emellertid även dessa situationer, d.v.s. när en myndighet inte fattar något beslut om att avstå från att vidta en åtgärd. Utan ett överklagbart beslut går det inte att vända sig till domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet. Systemet i miljöbalken bygger i dag på grundtanken att tillsynsmyndigheterna skall agera om miljörättsliga bestämmelser inte följs. Centrala tillsynsmyndigheter skall i sin tur agera om en underordnad tillsynsmyndighet inte sköter sina åligganden. Myndigheternas verksamhet kontrolleras av riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. Allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har alltid möjlighet att anmäla överträdelse av olika miljöbestämmelser till tillsynsmyndigheten för kontroll. Allmänheten kan också vända sig direkt till Riksdagens ombudsmän.

Tillsynsmyndigheten handlar normalt sett på eget initiativ. Allmänheten har dock rätt att anmäla till tillsynsmyndigheten att den anser att något bör kontrolleras. En sådan anmälan till tillsynsmyndigheten skall, i likhet med andra ärenden som kommer in till myndigheter, läggas upp som ett ärende och avslutas med någon form av beslut. Tillsynsmyndigheten är enligt förvaltningsrättsliga principer skyldig att avsluta ärenden genom någon form av beslut, om den som gjort framställningen vill det. När myndigheten fattar ett beslut om att inte vidta någon åtgärd torde även detta vara möjligt att överklaga (se Miljööverdomstolens beslut den 25 oktober 2000 i mål M3410-00).

I propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65 s. 124) föreslås att det i 26 kap. 1 § miljöbalken uttryckligen regleras att allmänheten har rätt att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheterna och att dessa, även efter en anmälan, är skyldiga att vidta åtgärder. Syftet med den föreslagna ändringen

är att klargöra allmänhetens möjligheter att aktualisera ett tillsynsärende.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att även passivitet från myndigheternas sida kan bli föremål för överprövning, i vart fall under förutsättning att ärendet initierats av en enskild som begärt beslut av myndigheten. Detta gäller redan i dag, men kommer att förtydligas om förslaget i propositionen vinner gehör i riksdagen.

#### *Framtida översyn i fråga om enskildas och miljöorganisationers överklagande av tillsynsbeslut*

Miljöbalkskommittén utreder för närvarande erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna i tillståndsärenden (dir. 1999:199). Vidare håller ett nytt EG-direktiv på att tas fram, vilket i stor utsträckning skall behandla enskildas och miljöorganisationers talerätt. Direktivet har ännu inte behandlats av rådet och dess utformning är således oviss.

Med hänvisning till dessa omständigheter och till vad som anförts ovan angående möjligheten för enskilda att initiera tillsynsprocesser, bör det inte läggas fram några förslag avseende rätten att överklaga tillsynsbeslut inom ramen för detta arbete.

### **4.3 Bestämmelser om överklagande av beslut om upphävande av strandskydd**

Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår att överklagbara domar och beslut får överklagas av ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen (miljöorganisationer), såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken. Mot bakgrund av bestämmelsens utformning kan slås fast att miljöorganisationer inte har möjlighet att överklaga beslut om upphävande eller

inrättande av strandskydd enligt 7 kap. 15 § (eller beslut om naturreservat, kulturresevat eller naturminnen enligt bestämmelserna i 7 kap. 7, 9 och 10 §§).

Bestämmelserna om strandskydd torde omfattas av den s.k. Århuskonventionen. Ett av syftena i konventionen är att garantera allmänheten (inklusive miljöorganisationer) tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Inom departementet bereds för närvarande en departementsskrivelse om de ändringar angående miljöorganisationers talerätt som kan aktualiseras till följd av konventionen. Inom ramen för detta arbete kommer frågan om miljöorganisationers talerätt vid beslut som rör strandskyddets omfattning att behandlas. Mot denna bakgrund saknas skäl att, inom ramen för detta arbete, lägga fram några förslag i frågan.

## 5 Ändring i lagen om införande av miljöbalken

**Förslag:** Bestämmelsen i 10 § lagen (1998:911) om införande av miljöbalken ändras så att strandskydd inträder när planer som ursprungligen har antagits enligt byggnadslagen (1947:385) ändras, ersätts eller upphävs.

### *Problembeskrivning*

Av bestämmelsen i 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 utesluter således de situationer där det fanns en gällande stadsplan, byggnadsplan eller generalplan vid tidpunkten för strandskyddsbestämmelsernas ikraftträdande 1 juli 1975, se 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och p. 4 i övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar angående strandskydd och landskapsvård m.m. i naturvårdslagen (1964:882).

Eftersom det inte har funnits någon uttrycklig regel om att strandskydd skall införas i samband med att sådana planer ändras, upphävs eller ersätts av en ny detaljplan eller av områdesbestämmelser har frågan om strandskyddet endast kommit att prövas i de fall att 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 således aldrig har gällt. En del av dessa planer har inte

exploaterats fullt ut. Det förekommer att vissa av dessa planer innefattar 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 stadsplanens ställe kan således, utan hinder av strandskyddsbestämmelserna, medge exploatering av strandområdena.

#### *Innebörden av föreslagen förändring*

Med hänsyn till att det saknas principiell anledning att särskilja strandskyddets betydelse i äldre (fastställda senast 30 juni 1975) respektive nyare planlagda områden bör bestämmelserna ändras på så sätt att strandskydd inträder inom stadsplaner, byggnadsplaner och generalplaner när sådana planer ändras, ersätts eller upphävs. Detsamma gäller i de fall sådana planer har ersatts efter plan- och bygglagens ikraftträdande. En sådan ordning förutsätter emellertid ändringar i lagen (1998:911) om införande av miljöbalken.

I likhet med vad som berörts i avsnitt 2.3 bör länsstyrelsen på ett förhållandevis enkelt sätt kunna förordna om upphävande av strandskydd i anslutning till att den nya planen antas, i de fall då planområdet redan har tagits i anspråk p.g.a. genomförande av den äldre planen.

I vissa fall förekommer att länsstyrelsen har förordnat om att strandskydd skall 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 ändras, ersätts eller upphävs gäller att skyddet inträder inom hela den del av planområdet som berörs av det generella strandskyddet, d.v.s. inom 100 m från

strandlinjen. Därmed upphör länsstyrelsebeslut om införande av strandskydd att gälla.





## 6 Ändringar i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken

### 6.1 Frågan om delegation av dispensbefogenheten till kommuner

**Förslag:** I 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd införs en ändring med innebörden att länsstyrelsens möjlighet att delegera rätten att besluta om strandskyddsdispenser inte gäller för skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken, med undantag för kommunalt beslutade områdesskydd. Delegation får inte heller ske inom områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6 § och 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken, eller i övriga kust- och skärgårdsområden. Delegation får dock ske inom dessa områden inom tomtplats.

Vidare får delegation inte ske i de fall då kommunen inte har övertagit tillsynen över strandskyddet.

Förordningen ändras även i det avseendet att det tydliggörs att kommunen får ansöka om att erhålla dispensrätten, samt att länsstyrelsen har möjlighet att återkalla ett beslut om att överlåta dispensbefogenheten till en kommun.

#### *Problembeskrivning*

Omfattningen av det strandnära byggandet är, mot bakgrund av att nybyggnadsförbud gäller, förhållandevis stor, i synnerhet längs kusterna. Antalet dispenser per år har under en lång tid varit tämligen konstant. Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 26) visade på stora brister i kvaliteten på beslut

om medgivande av dispens, där endast 32 procent av de granskade besluten var välgrundade. Särskilt stora brister konstaterades i de frågor som rör skyddet för växt- och djurlivet. Tillämpningen varierar mycket mellan olika kommuner. Enligt utredningen, bilaga 4 s. 7 anges att så många som 90 av ca 700 granskade beslut uppgavs gälla naturreservat eller riksintresse. Dessutom saknades, enligt Naturvårdsverket, upplysningar om att dispens rörde riksintresseområde i ett stort antal kommunala beslut.

Vad gäller delegationsbesluten anges (rapport 5185 s. 23) att det förekommer oklarheter i fråga om såväl vad delegationen omfattar som ansvarsfördelningen. Länsstyrelserna bedömer även i flera fall att den biologiska kompetensen är för låg i länets kommuner. I verkets utredning s. 56 anges att det i många fall är oklart vilken myndighet som ansvarar för tillsynen över strand-skyddet. I samma rapport, s. 22 framgår att en så stor andel som 60 procent av kommunerna helt saknar delegation av tillsynen, medan endast 16 procent helt har övertagit tillsynen. Det innebär att tillsynen i långt mindre grad än dispensprövningen är delegerad till kommunerna.

Det kan vidare i Naturvårdsverkets rapport, bilaga 3 s. 8 noteras att det bland kommuner och länsstyrelser mera allmänt tycks uppfattas som att kommunen skall ansöka om att erhålla dispensrätten för att länsstyrelsen skall kunna delegera denna, något som inte finns uttalat i 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Användningen i bestämmelsen av begreppet "förordna" kan möjligen bidra till en viss osäkerhet om bestämmelsens innebörd, eftersom detta begrepp inte tydliggör huruvida avsikten är att delegationen skall ske i form av mera allmänt verkande föreskrifter eller beslut i enskilda fall. Vidare framgår inte heller av lagstiftningen att länsstyrelsen kan besluta om att återkalla ett beslut om att överlåta dispensbefogenheten till en kommun.

*Motiv till och innebörden av föreslagen ändring*

Det är angeläget att åstadkomma en generellt förbättrad tillämpning, men det är särskilt angeläget att värna om de områden med höga värden som omfattas av områdesskydd och av riksintresse för naturvård och friluftsliv. En förhållandevis stor andel av dispenserna förefaller röra sådana särskilt betydelsefulla områden, trots den restriktivitet som tydligt framgår av tidigare förarbeten (bl.a. prop. 1997/98:45 del 1 s. 322). Det är också angeläget att minimera den fortsatta exploateringen av kusten, där andelen bebyggelsepåverkad strand i stora delar av landet överstiger 30 procent. Kusten utgörs i stort sett i hela södra Sverige av riksintresse enligt 4 kap, medan detta endast gäller delar av norrlandskusten. Den senare hör till de mest bebyggelsepåverkade i landet enligt uppgifter från SCB (MI 50 SM 0202 s. 2).

En mera restriktiv tillämpning inom dessa särskilt värdefulla områden bör kunna uppnås genom att skapa en viss distans till de lokala intressen som ibland får väga över till förmån för en exploatering. Det är i dessa områden av nationellt intresse lämpligt att staten i form av länsstyrelserna ansvarar för dispensprövningen, även av den anledningen att länsstyrelsen är prövningsmyndighet för vissa parallella prövningar rörande områdesskydd. Redan idag förekommer i praktiken denna typ av restriktioner i väsentlig omfattning i delegationsbesluten.

Det kan konstateras att det i många kommuner och län förekommer att dispensbefogenheten är delegerad helt eller delvis till kommunerna, medan tillsynen ligger kvar på länsstyrelsenivå. Detta är en ansvarsfördelning som avviker från det gängse förfarandet, där prövning ofta hanteras på en administrativt sett högre hierarkisk nivå än tillsynen, eller möjligen att båda typerna av frågor handhas av samma myndighet. En likformighet i detta avseende bör därför eftersträvas, varför föreliggande förslag utgår från att delegation av dispensbefogenheten endast bör förekomma om även tillsynen delegeras. En sådan bestämmelse bör följas av en övergångsbestämmelse som tydliggör tidpunkten för när nuvarande delegationer upphör att

gälla. Det är av praktiska skäl inte lämpligt att denna tidpunkt sammanfaller med ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, eftersom översynen av delegationerna sammantaget utgör ett merarbete. Övergångsperioden föreslås därför till ett år.

En översyn av delegationerna av dispensbefogenheten motiveras även av att många av dessa beslut är fattade före 1994, då strandskyddets syfte utvidgades till att också gälla bevarandet av livsmiljöer för växt- och djurlivet. Bedömning av dessa frågor kräver en annan kompetens jämfört med att endast bedöma påverkan på tillgängligheten för det rörliga friluftslivet. I äldre, men fortfarande gällande delegationsbeslut har sådana hänsyn alltså inte behövt tas. Samtidigt konstateras i Naturvårdsverkets rapport, s. 26, att bristerna i dispensbesluten är särskilt stora när det gäller att bedöma påverkan på växt- och djurlivet.

I samband med att bestämmelsen ändras bör även vissa förtydliganden och anpassningar ske i fråga om bestämmelsens utformning. Varken i äldre bestämmelser i naturvårdsförordningen (1987:594) eller i 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd framgår att ett villkor för att överlåta dispensbefogenheten till kommunen är att kommunen ansöker om detta. Bestämmelsen tycks ändå ha tillämpats på ett sådant sätt. Det framstår som rimligt att en delegation inte skall kunna beslutas utan kommunens aktiva medverkan, varför bestämmelsen bör anpassas i detta avseende. En motsvarande lydelse finns i miljöbalkens bestämmelse om överlåtelse av tillsynen, enligt 26 kap. 3 § och i 10 § tillsynsförordningen (1998:900). Uttrycket "förordna" bör ersättas med "besluta", då överlåtelsen av dispensbefogenheten bör ha karaktären av ett ställningstagande i ett enskilt fall. Dessa modifieringar bör således komma till uttryck i 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd, på så vis att det framgår att länsstyrelsen får besluta om delegation efter ansökan från kommunen.

Genom den föreslagna ändringen och övergångsbestämmelserna tydliggörs att kommunen måste ansöka om att erhålla dispensbefogenheten. Denna förnyade prövning av delegationen samordnas automatiskt med en översyn av delegationerna av

tillsynen, eftersom befogenheterna är kopplade till varandra genom förslaget. På detta sätt bör de oklarheter som finns beträffande ansvarsförhållanden mellan länsstyrelser och kommuner kunna lösas. Det faller sig också naturligt att prövningen av resurs- och kompetensfrågor m.m. samordnas i denna process.

Det bör även tydliggöras att länsstyrelsen har befogenhet att återkalla ett beslut om överlåtelse av dispensbefogenheten. Detta kan bli fallet t.ex. om denna rätt på ett mera systematiskt sätt har använts så att strandskyddsbestämmelserna motverkas.

## 6.2 Frågan om vad som skall anses utgöra god tillgång till stränder

**Förslag:** Kommuner med god tillgång till stränder avser, enligt en ny bestämmelse, 12 a §, i förordningen (1998:1252) om områdesskydd sådana kommuner där graden av bebyggelsepåverkan vid inlandsstränder i kommunen uppgår till högst tio procent och där tillgången på obebyggda inlandsstränder uppgår till minst 50 meter per invånare.

### *Problembeskrivning*

I Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185, s. 36 ff) föreslås Mål 1-områden enligt EU:s strukturfonder utgöra den geografiska avgränsningen för var vissa lättnader i strandskyddsbestämmelserna för regional utveckling skall kunna medges. Motiven var att detta utgör ett område med låg bebyggelsepåverkan, med undantag för kusten och Storsjön i Jämtland. Mål 1-områdena är dessutom utpekade som högt prioriterade när det gäller regional utveckling.

De invändningar som har förts fram mot Naturvårdsverkets förslag är framför allt att Mål 1-områdesindelningen är en administrativ gräns med sannolikt begränsad varaktighet. Synpunkter har även förts fram om att det är mindre lämpligt att redan starkt

bebyggelsepåverkade strandområden omfattas av lättnaderna. Det har även funnits önskemål om att andra delar av landet skall kunna omfattas av lättnader.

#### *Innebörden av förslaget*

Frågan om vad som enligt föreslagen lydelse av 7 kap. 15 och 18 § miljöbalken skall anses utgöra god tillgång till inlandsstränder skall klargöras i förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Det kommer således inte fråga att i varje enskild kommun, vid varje enskilt tillfälle skall bedöma om tillgången till stränder kan anses vara god. Detta gäller även om de faktiska förhållandena har ändrats så att en kommun vid en viss tidpunkt inte längre uppfyller de kriterier som har uppställts för att anses ha god tillgång till stränder, eller omvänt, att en kommun skulle ha haft en sådan negativ befolkningsutveckling att den numera skulle uppfylla kriterierna. Sådana förändringar som med tiden kan uppkomma på marginalen får betydelse först i samband med revideringar av förordningen om områdesskydd.

#### *Grunder för urval av de kommuner där vissa lättnader införs*

En central utgångspunkt i förslaget om införande av vissa lättnader i strandskyddet är att dessa inte bör gälla generellt i hela landet. Tvärtom finns fog för större restriktivitet i vissa områden. Frågan uppstår då vilka kriterier som bör styra den geografiska avgränsningen? Från många håll har framförts uppfattningen att lättnader bör kunna medges i glesbygdskommuner med gott om stränder och ett lågt bebyggelsestryck. Inget av dessa begrepp är i sig väldefinierat, utan kan tolkas och definieras på olika sätt.

Ytterligare överväganden som rör en geografisk indelning är att den bör ligga fast under rimligt lång tid, för att skapa förutsättningar för en stabil tillämpning, men inte alltför fast om förhållandena som indelningen grundar sig på ändras på sikt. Det

är därför lämpligt att regeringen bemyndigas att precisera den geografiska indelningen i förordningstext, som snabbare än en lag kan revideras vid behov.

Andra utgångspunkter för lättnadskriterierna i förslaget är att de bör ha en stark koppling till strandtillgången, att de bör beakta befolkningstrycket, att de bör vara så få och enkla som möjligt och att de skall finnas tillgängliga via nationella statistikuppgifter, som revideras med rimliga intervall.

Med utgångspunkt i dessa grundkrav har *två* kriterier valts som *tillsammans* utgör grund för en geografisk differentiering av vissa lättnadsförslag. Det ena kriteriet är *graden av bebyggelsepåverkan* vid inlandsstränder i kommunerna, där nivån *max. 10 procent bebyggelsepåverkan* har valts (egentligen 10,5 procent, som avrundas nedåt). Nivån 10 procent motsvarar den genomsnittliga påverkan för hela landet, inklusive fastlandskusten, som är den typ av strand som generellt sett är hårdast exploaterad. Med stränder avses i detta fall insjöstränder och stränder på båda sidor om vattendrag som är bredare än sex meter samt ö-stränder. Kusten och havsöstränder (med undantag för större öar i ö-kommuner, jfr förklaring till tabell 1 i bilaga 1) ingår alltså inte i beräkningen av bebyggelsepåverkan i kommunerna. Storleken på de minsta sjöar och öar som ingår är ca 25 m<sup>2</sup>. I fjällkedjan har en grövre skala använts, varför de smalaste vattendragen här är bredare än sex meter. (SCB, Statistiska meddelanden MI 50 SM 0301.) Med bebyggelsepåverkan avses andelen strand med byggnader för bostäder, såväl permanentbostäder som fritidsbostäder, och verksamheter inom 100 m från vattenlinjen. Lantbrukets ekonomibygnader, redskapsbodan m.m. ingår inte i underlaget och inte heller brygganläggningar och liknande.

Det kan noteras att kriteriet bebyggelsepåverkan i sig innehåller en inbyggd restriktion när det gäller omfattningen av den exploatering som medges med stöd av bestämmelsen. Hur omfattande exploateringar som kan tillåtas innan gränsen överskrids beror på dels kommunens totala strandlängd, dels hur stor

andel av de maximala 10 procenten som redan har tagits i anspråk.

Förhållandena vid kuststränderna bör inte ingå i kriterierna för geografiskt differentierade lättnader, med anledning av kuststrändernas höga värden för strandskyddets syften. Att kuststrändernas bebyggelsepåverkan inte ingår medför i praktiken att ett antal kustkommuner i Norrland gynnas. Dessa skulle annars inte ha omfattats av lättnader p.g.a. att kusten har bebyggts i en omfattning motsvarande 25–35 procent. Det skall därför understrykas att de lättnader som föreslås med koppling till regional utveckling är avsedda att tillämpas i kustkommunernas inland och inte vid kusten, jfr avsnitt 3.3 s. 68 f.

Det andra kriteriet för geografisk differentiering utgörs av *tillgången till obebyggd inlandsstrand per invånare*, räknat i antal meter. Den nivå som har valts är *min. 50 m obebyggd inlandsstrand/invånare*. Samma definition av strand gäller som i det förstnämnda fallet. Folkmängden per kommun utgår i detta förslag från SCB: s befolkningsstatistik per den 31 december 2004. Motiven för valet av parametern 50 m obebyggd inlandsstrand per invånare är flera. Tillgången till stränder bör i första hand utgå från strandlängden, inte t.ex. antalet sjöar, sammanlagd sjöareal eller vattendraglängd, då de senare inte tillräckligt väl speglar strändernas utbredning. Strandlängden beräknas vidare inte på de allra minsta vattendragen, bl.a. eftersom dessa som regel inte omfattas av länsstyrelsebeslut om var strandskyddet gäller i länet. Någon generell förändring föreslås inte heller på denna punkt, se avsnitt 9.1. Inte heller kuststräckan och stränder längs havsöar (utom några större öar i ö-kommuner) ingår i underlaget för strandlängd, eftersom kusterna har ett stort värde för strandskyddets syften och eftersom de redan är hårt exploaterade i större delen av landet. Strandlängden är ett grovt mått, eftersom det bl.a. inte säger något om strändernas värde, de byggnadstekniska förutsättningarna att ianspråkta stränderna eller vilka restriktioner i övrigt som kan tänkas gälla. Detta bedöms dock vara en nackdel som kan godtas, just p.g.a. den



goda tillgången till stränder och det relativt låga befolkningsstrycket.

Det har vidare inte ansetts tillräckligt att beakta endast ett absolut mått på strandlängd, t.ex. räknat som antal km strand per kommun, eftersom detta per definition skulle missgynna till ytan små kommuner. Ett sådant alternativ skulle även kunna gynna befolkningsmässigt förhållandevis stora kommuner i och med att hänsyn inte tas till befolkningsstrycket, något som inte står i överensstämmelse med tanken om att just glesbygdskommuner bör medges lättnader.

Parametern ”antal meter obebyggd inlandsstrand/invånare” speglar således den relativa tillgången till och befolkningsstrycket mot stränderna. Överväganden har funnits om att på ett något mera direkt sätt beakta bebyggelsestrycket, t.ex. genom att inkludera uppgifter om befolkningsförändringar eller bostadsbyggandet över ett visst antal år. Denna metod har dock inte valts, dels för att så långt möjligt minimera antalet ingående parametrar, dels för att inte heller dessa uppgifter ger ett direkt mått på bebyggelsestrycket mot stränderna, samtidigt som de är svåra att avgränsa tidsmässigt på ett lämpligt sätt. I sammanhanget kan även tydliggöras att en negativ befolkningsutveckling inte är en lämplig grund för en geografisk avgränsning av lättnader. Ett sådant kriterium beaktar principiellt sett inte alls konsekvenserna för strandskyddets syften, vilket måste vara ett grundläggande krav för en geografisk differentiering av strandskyddsbestämmelserna. Exempelvis skulle ett sådant kriterium innebära att ett 15-tal kommuner med negativ befolkningsutveckling den senaste 10-årsperioden medges lättnader trots att de tillhör de 50-tal kommuner med sämst tillgång till stränder (100 km eller mindre).

Av bl.a. liknande skäl har inte heller ett specifikt ”glesbygds-kriterium” tillämpats. Det förmodligen mest vedertagna glesbygdsbegreppet utgår från en gemensam nordisk definition av tätorter, där glesbygd utgör de områden som inte är tätort. Tätorter är, något förenklat: ”hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger

200 meter”. Enligt denna definition utgörs ca 98,7 procent av Sveriges yta av glesbygd. Enligt Sveriges Kommuner och Landstings kommunindelning klassas glesbygdskommuner som kommuner med mindre än 7 inv/km<sup>2</sup> och mindre än 20 000 invånare. Sammanlagt 39 kommuner är glesbygdskommuner enligt denna definition. Glesbygdsverket har ytterligare en definition: ”glesbygder har mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort större än 3 000 invånare samt omfattar öar utan fast landförbindelse. Definitionen kan inkludera både landsbygd och tätorter med upp till 3 000 invånare”. Med få undantag finns dessa glesbygder i Norrland samt norra Dalarna och Värmland. Det kan konstateras att de vanligaste definitionerna av glesbygd inte har funnits ändamålsenliga som utgångspunkt för val av en geografisk differentiering av strandskyddet.

## 7 Genomförande av det förnyade strandskyddet samt övriga tillämpningsfrågor

### 7.1 Uppgifter och uppdrag till Naturvårdsverket med anledning av föreslagna författningsändringar

**Förslag:** Naturvårdsverket ges i uppdrag att utforma nya allmänna råd för tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Verket ges även i uppdrag att närmare identifiera behovet av tillsynsmetoder och att utveckla sådana metoder samt att utreda konsekvenserna av en tillsynsavgift och, om det anses ändamålsenligt, ge ut en föreskrift om tillsynsavgift med stöd av förordningen (1998:940) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

#### *Problembeskrivning*

Nuvarande nationell vägledning i form av allmänna råd om strandskydd (Allmänna råd 97:1, Strandskydd – Tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16 a §§) hänför sig i sin helhet till miljöbalkens föregångare naturvårdslagen (1964:822). Råden fokuserar på dispensprövningen, medan förhållandevis lite vägledning ges i frågor som rör utvidgning respektive upphävande av strandskydd. Det saknas även utvecklade bedömningskriterier i frågor som rör strandskyddets syften, framför allt vad gäller strändernas betydelse för växt- och djurlivet. Tillsynsfrågor ingår inte i vägledningen.

De i alltför många fall bristande motiveringarna i dispensbeslut, kombinerat med få överprövningsärenden, leder till en urvattning av strandskyddsbestämmelserna. En bidragande orsak till dispensbeslutens otillfredsställande kvalitet torde vara brist på kunskap om vägledande beslut och domar, då dessa inte sammanställs och publiceras på ett sätt som gör dem lätt tillgängliga för tillämparna.

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

Nuvarande allmänna råd om strandskydd har sin tyngdpunkt i vägledning om dispensprövningen. Behovet av denna typ av vägledning kvarstår. Den 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 särskilda svårigheter vid dispensprövningen som har identifierats i Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 26 ff). Det gäller bl.a. hur växt- och djurlivets villkor bör beaktas vid en prövning, hur skälen för dispens bör prövas, och hur denna prövning förhåller sig till en prövning av enskilda intressen och det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd. Även vägledning som rör tomtplatsavgränsning synes behöva förtydligas. Det förefaller också finnas ett behov av att utforma vägledning om vilken typ av anlagda vatten som inte bör anses utgöra vattendrag. Frågan är till sin karaktär sådan att den bör hanteras genom vägledning snarare än genom bindande lag.

Det nu lagda förslaget innebär att lagen ändras när det gäller förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inom förslag till detaljplaner och områdesbestämmelser, vilket medför ett behov av förnyad vägledning. De utökade kraven på miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program, vilka följer av lagen (2004:606) om ändring i miljöbalken och förordningen (2005:206) om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, medför även ett behov av att klargöra vilken typ av konsekvenser som är viktiga att lyfta fram i samband med planläggning inom strandskyddat område.

Den vägledning som tidsmässigt bedöms som mest angelägen rör frågor om de närmare förutsättningarna för inrättande av utvidgade strandskyddsområden enligt 7 kap. 14 § miljöbalken. Befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd skall enligt förslaget ses över före den 1 juli 2009. Endast sådana områden som bedöms nödvändiga för att säkerställa strandskyddets syften skall utpekas. En viss exemplifiering av sådana områden ges i avsnitt 3.2, men mera utförlig vägledning bedöms vara nödvändig, särskilt mot bakgrund av de enligt ovan påtalade svårigheterna att tillämpa strandskyddets biologiska syfte på ett korrekt sätt. Det kan finnas skäl att överväga att tidsmässigt samordna vägledningen i detta avseende med frågan om vilken typ av bedömningar som kan ligga till grund för ett beslut enligt 7 kap. 15 § första stycket om att upphäva strandskyddet för ett område som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Sådana beslut kan eventuellt komma att aktualiseras för områden som omfattas av det generella strandskyddet, i de fall översynen av det utvidgade strandskyddet tas som utgångspunkt för en heltäckande översyn av strandskyddet i länet. Vägledning i fråga om utvidgning respektive upphävande av strandskyddet behövs inte enbart när det gäller vilka typer av områden som kan omfattas, utan också vad gäller krav på beslutens utformning och det underlag och de beslutsprocesser som bör ligga till grund för ställningstagandena. Det är t.ex. av betydelse att motiven för ett utvidgat strandskydd tydliggörs för varje typ av område, för att på så vis underlätta framtida ställningstaganden i prövningsärenden.

Tillsynen över strandskyddsbestämmelserna regleras inte specifikt för dessa frågor, utan följer av miljöbalkens allmänna bestämmelser om tillsyn, kopplade till kraven i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Det kan ändå finnas anledning att tydliggöra viktigare principer i den operativa tillsynen, 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 utforma vägledning för tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i hela sin omfattning. Det kan finnas tidsmässiga skäl att dela upp uppdraget så att prioritet ges åt vägledning om inrättande av utvidgat strandskydd enligt 7 kap. 14 § samt eventuellt åt upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 15 § första stycket.

### *Övrig nationell vägledning*

De nu föreslagna författningsändringarna innebär att ny praxis kommer att utvecklas bl.a. vad gäller såväl beslut om utvidgning av strandskyddet som beslut om dispenser i syfte att främja lokal eller regional utveckling, och upphävande av strandskydd inom förslag till detalplaner och områdesbestämmelser. Förslaget bör också leda till fler överklaganden i och med att länsstyrelserna får en ny roll att överpröva kommunala dispenser. Även antalet överklagade tillsynsbeslut 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).

Det finns således ett behov att kontinuerligt sammanställa och tillgängliggöra de vägledande beslut och domar som kan förväntas komma åren efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, och inte minst att analysera konsekvenserna för tillämpningen. Det är rimligt att Naturvårdsverket utifrån sin tillsynsvägledande roll har denna samlande funktion.

Utöver vägledning i frågor som rör de legala aspekterna av tillsynen i enskilda fall bedöms finnas ett behov av att utvärdera och utveckla metoder för att effektivisera tillsynen och att få metoderna att komma till uttryck i tillsynsplanerna. Spridda erfarenheter finns i kommuner och län av t.ex. operativ tillsyn över enskilda objekt, administrativ tillsyn över t.ex. kommuner-

nas dispensgivning, och av vägledning från länsstyrelsernas sida till kommunerna. Det finns ett behov att inventera de erfarenheter och goda exempel som finns för att sedan identifiera utvecklingsbehov mot bakgrund av vilka tillsynsinsatser som bedöms kunna göra störst nytta. Eftersom de samlade erfarenheterna av tillsynsarbetet är små kan finnas anledning att inleda ett vägledningsarbete med en pilotstudie för att närmare kartlägga problemområden, befintliga metoder, resursfrågor och, inte minst, lämpliga sätt att närmare utveckla och effektivisera tillsynsmetoderna. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att genomföra en sådan studie.

Vägledning behöver tillhandahållas på flera sätt. Förutom publicering av allmänna råd och information på Naturvårdsverkets hemsida m.m. bedöms finnas behov av utbildningsinsatser. Det kan övervägas om vissa sådana insatser bör ingå i ett uppdrag till verket.

#### *Utredningsbehov gällande tillsynsavgifter*

Det går inte att bortse från att bristen på resurser har betydelse för omfattningen av tillsynen. Länsstyrelserna har, till skillnad från kommunerna, inte rätt att själva besluta om avgifter för prövning och tillsyn. Principiellt finns dock en möjlighet att föreskriva om avgifter för tillsyn. Enligt 7 kap. 14 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken har förvaltningsmyndigheter med ett centralt ansvar för tillsynsvägledning befogenhet att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn. Vidare föreskrivs att avgiften skall tas ut med ett bestämt belopp för varje hel timme handläggningstid. Naturvårdsverket har för några enstaka verksamhetsområden utnyttjat denna befogenhet. Det kan inte uteslutas att avgifter för tillsyn över strandskyddsbestämmelserna skulle kunna vara ett sätt att tillföra ökade resurser till tillsynsverksamheten. Det kan övervägas att närmare utreda förutsättningarna för en sådan avgift. Att förslaget inte i nuläget har inriktningen att uppdraga till Naturvårdsverket att utforma en

sådan föreskrift om tillsynsavgifter beror på att ett sådant förslag behöver konsekvensutredas närmare. Exempelvis kan ett avgiftsuttag som bedöms krävas för att reellt bidra till kostnadstäckningen vara alltför stort i förhållande till vad som bedöms vara rimligt med utgångspunkt i enskildas betalningsförmåga.

#### *Naturvårdsverkets bevakningsroll*

Naturvårdsverkets överklagningsroll i egenskap av nationell bevakare av strandskyddsbeslut kvarstår principiellt oförändrad. Genom införande av den nya bestämmelsen i 19 kap. 3 a § miljöbalken om att länsstyrelsen skall överpröva kommunala dispensbeslut i vissa avseenden bör dock finnas förutsättningar för att Naturvårdsverket skall kunna minska resurserna för en generell granskning. Särskild vikt bör exempelvis kunna ges åt en granskning som utgår från behovet att etablera en god praxis i de avseenden som framgår av föreslagna ändringar i strandskyddsbestämmelserna.

## **7.2 Uppgifter och uppdrag till länsstyrelserna med anledning av föreslagna författningsändringar**

**Förslag:** Länsstyrelserna ges i uppdrag att senast den 30 juni 2009 fatta beslut om vilka områden som enligt 7 kap. 14 § skall omfattas av utvidgat strandskydd.

#### *Problembeskrivning*

De föreslagna författningsändringarna innebär en förändrad och i de flesta fall utökad roll för länsstyrelserna. De uppgifter som faller på länsstyrelsen är av såväl tidsbegränsad som varaktig karaktär. Den översyn av det utvidgade strandskyddet som blir följden av ändringen i 7 kap. 14 § kan i vissa län medföra ett omfattande arbete under begränsad tid.



Tillsynsfrågorna i länen har av Naturvårdsverket (rapport 5185 s. 25) beskrivits som lågt prioriterade och samtidigt resurskrävande. Få inspektioner genomförs årligen på länsnivå. Omfattningen av tillsynen på kommunal nivå är inte känd. Endast en länsstyrelse uppger att tillsynen över strandskyddet har utvärderats. Det framgår dock inte om uppgiften avser länsstyrelsens egen tillsyn eller om även den kommunala tillsynen inkluderas. Endast i fem län har länsstyrelsen utvärderat kommunernas dispensprövning. Tillsyn över strandskyddet finns med i länsstyrelsernas tillsynsplaner i endast tio län.

*Sammanfattning av länsstyrelsens uppgifter till följd av föreslagna författningsändringar*

De nya eller förändrade uppgifter som ankommer på länsstyrelserna är i korthet följande.

1. Nuvarande förordnanden om utvidgat strandskydd ses över före den 1 juli 2009.
2. Antalet prövningar enligt 7 kap. 15 § andra stycket av upphävande av strandskydd inom förslag till detaljplaner och områdesbestämmelser kan förmodas öka i någon mån, dels p.g.a. de lättnader i strandskyddet som föreslås i vissa kommuner i samband med projekt som bidrar till lokal eller regional utveckling, dels p.g.a. övriga förändringar i bestämmelsen.
3. Ändringar eller ersättande av detaljplaner eller områdesbestämmelser inom strandskyddsområde innebär enligt 7 kap. 15 a § p. 2 samt enligt 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken att strandskyddet (åter)införs och att upphävanden måste (om)prövas.
4. Nu gällande förordnanden om undantag från förbuden i 7 kap. 16 § för vissa åtgärder inom tomtplats, som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden fortsätter att gälla tills nya föreskrifter eventuellt beslutas.

5. Länsstyrelserna skall enligt 19 kap. 3 a § granska kommunala dispensbeslut och meddela om länsstyrelsen avser att överpröva beslutet eller inte. I vissa fall kommer en prövningsprocess att behöva genomföras.
6. Länsstyrelserna kommer under övergångsperioden fram till 1 juli 2007 att behöva ompröva gällande delegationer av befogenheten att meddela dispenser och att utöva tillsyn över strandskyddet. Det är dock kommunernas ansvar att ansöka om sådan överlåtelse av befogenheterna.
7. Omfattningen av möjligheten att delegera dispensbefogenheten enligt 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd inskränks i förhållande till nuvarande lydelse. De områden som föreslås undantas från delegation är sådana som redan i dag i varierande omfattning är undantagna i länsstyrelsernas delegationsförordnanden. Det kommer ändå att medföra att vissa länsstyrelser får ett betydande merarbete med dispensprövning.

De ovan uppräknade uppgifterna är av olika omfattning och varaktighet. Punkterna 1 och 6 skall genomföras under en begränsad tid och kan därför innebära en förhållandevis hög resursåtgång av tillfällig karaktär. Övriga punkter, särskilt 5 och 7, bedöms medföra ett varaktigt behov av förstärkta resurser för prövning, även om behoven varierar mellan länen. Punkterna 1 och 4, samt på längre sikt även punkt 5, bedöms komma att medföra ett något minskat antal dispensprövningar.

#### *Länsstyrelsens tillsynsansvar*

Tillsyn som utövas direkt gentemot den som genomför en åtgärd i strid mot strandskyddsbestämmelserna eller meddelade beslut är ett resurskrävande arbete. Det är samtidigt viktigt att tillsynen upprätthålls på ett sådant sätt att viktiga punktinsatser kan prioriteras och att omfattningen av tillsynen är så stor att ett ingripande uppfattas som en reell risk för de fastighetsägare som

underlåter att söka dispens eller överträder meddelade beslut eller villkor i beslut. Omfattningen och inriktningen av tillsynen skall enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken läggas fast årligen i en tillsynsplan. Sådana planer finns, enligt Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 25) i endast tio län. Eftersom detta är en lagstadgad myndighetsuppgift saknas anledning att särskilt uppdra åt länsstyrelserna att tillämpa gällande regelverk. Det får förutsättas att tillsynsfrågorna ges en högre prioritet än vad som hittills har varit fallet, eftersom bristerna har uppmärksammats samt eftersom Naturvårdsverket ges i uppdrag att utforma tillsynsvägledning m.m. Förslaget innehåller även en viss resursförstärkning i bl.a. detta avseende. Det är vidare möjligt att en större del av tillsynen än vad som för närvarande är fallet delegeras till kommunerna, i och med att delegation av dispensbefogenheten föreslås knytas till en delegation av tillsynen. Detta kan antas medföra ett större kommunalt intresse av att ansöka om att ta över tillsynsansvaret. Frågan är dock svårbedömd, bl.a. eftersom flera länsstyrelser i Naturvårdsverkets utredning (rapport 5185 s. 23) uppger att det saknas tillräcklig biologisk kompetens i många kommuner, och att det i samtliga län utom två bedöms saknas kommunala resurser för att bedriva tillsyn. Samtidigt anser 18 av 21 länsstyrelser att det finns kommunal kompetens att bedriva tillsyn över strandskyddet. I det fall att tillsynen i större omfattning övertas av kommunerna minskar länsstyrelsens operativa tillsynsansvar och resurserna bör därför i högre grad kunna fokuseras på dels de särskilt värdefulla områden där delegation inte bör kunna medges, dels tillsynsvägledning. I en sådan vägledning bör bl.a. ingå att säkerställa att samtliga dispensbeslut sänds till länsstyrelsen och Naturvårdsverket i enlighet med 28 och 29 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Enligt Naturvårdsverkets utredning, s. 27 framgår att det vid en undersökning som genomfördes år 2000 visade sig att 62 kommuner inte hade lämnat in några dispensbeslut under perioden 1999 och 2000. I 12 fall klarlades anledningen till att inga dispensbeslut hade kommit verket till del. I övriga 50 fall förblev läget oklart.

Avsaknad av inlämnade dispensbeslut behöver inte innebära att kommunen har underlåtit att kommunicera dessa. I vissa fall har sannolikt inga dispenser medgivits. Det är dock angeläget att tillsynsvägledningen bringar ordning i denna fråga.

## 8 Konsekvensutredning

### 8.1 Metod för konsekvensbeskrivning

Riksrevisionsverket har arbetat fram en modell för redovisning av konsekvensutredningar. Modellen presenteras i en rapport från Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Riksrevisionsverket ("Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn – en presentationsmodell", Riksrevisionsverket, Fi 1991:2). Naturvårdsverket har gjort en anpassning av modellen till miljöområdet ("Lathund för konsekvensutredningar", rapport 4959).

I modellen skiljer man mellan "steg 1 analyser" och "steg 2 analyser". I "steg 1 analyser" klarläggs den avvägning av samhällsuppoffring mot samhällsnytta som uppstår om man t.ex. förändrar den lag som reglerar strandskyddet. Information saknas då ofta om kostnader och nyttor i kronor, utan avvägningen beskrivs istället med ord och med plus och minus. Det viktiga är att modellen skall hjälpa beslutsfattarna att tänka logiskt när de gör de övergripande avvägningarna. Dessutom beskriver modellen hur olika intressenter i samhället påverkas av en studerad förändring. De aktuella intressenterna är enskilda personer, företag, kommuner, och staten. Dessa intressenter kan sedan delas in i undergrupper. I det nu aktuella fallet kan enskilda personer t.ex. delas upp i fastighetsägare och i allmänhet som har intresse av rörligt friluftsliv. I "steg 2 analysen" går man djupare och försöker att för konkreta fall uppskatta en del av uppoffringarna och nyttorna i kronor. Det kan då visa sig

möjligt att uttala sig om en planerad åtgärd är samhälls-ekonomiskt lönsam eller inte.

Konsekvensutredningar för regler som skall gälla i mycket skiftande miljöer blir med nödvändighet översiktliga. I det nu aktuella fallet studeras uppostringar och nyttor av regler om strandskydd. Det handlar då om miljöer från ren glesbygd till storstadsområden, vilket innebär att konsekvenserna av en och samma bestämmelse kan variera avsevärt beroende på olika förutsättningar i omgivningen. I det följande görs enbart översiktliga ”steg 1 analyser”.

## 8.2 Förslag som innebär lättnader i strandskyddet

**Förslag 1:** Strandskyddet får upphävas vid detaljplanering i vissa kommuner med god tillgång till inlandsstränder, om åtgärderna bidrar till lokal eller regional utveckling.

### Samhällsuppostring

–  
Störd natur. Viss begränsning för allmänheten

### Samhällsnytta

+  
Stimulans av glesbygdsekonomi

### Påverkan på intressenter

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+(-)	+	+	+

### Kommentar

**Uppostring.** Prövningar i förhållande till strandskyddets syften skall säkerställa att viktiga strandskyddsområden inte mister sitt skydd. Störningen markeras ändå med, –.

**Nytta.** Upphävandet av strandskyddet skall kopplas till detaljplanering som ger möjligheter till regionala satsningar på

turistanläggningar m.m. Dessa satsningar har förutsättningar att stimulera den lokala ekonomin, +.

**Enskilda.** Enskilda personer i de samhällen som berörs kan få tillgång till en utökad arbetsmarknad och en bevarad service. Samtidigt störs naturen och den allemansrättsligt tillgängliga marken begränsas. Därför såväl, + som (-).

**Företag.** De lokala företagen kan få ökat kundunderlag och byggföretag kan få nya projekt, +.

**Kommuner.** Kommuner som t.ex. medverkar till att det byggs en ny turistanläggning kan få ökade skatteintäkter, +.

**Staten.** Ökande turistströmmar till den svenska glesbygden borde ge ökad ekonomisk aktivitet i glesbygden och därmed högre skatteintäkter och ett minskat behov av glesbygdssöd, +.

**Förslag 2a:** Dispenser i enstaka fall får medges för mindre verksamheter – t.ex. småskalig turistverksamhet och ideell verksamhet – som påtagligt gynnas av ett strandnära läge och som inte förhindrar ett hållbart nyttjande av stränderna, i kommuner med god tillgång till inlandsstränder.

**Samhällsuppoffring**

(-)  
Störd natur. Viss  
begränsning för  
allmänheten

**Samhällsnytta**

+  
Byggmöjligheter  
Stimulans av  
glesbygdsekonomi

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+(-)	+	+	(+)

*Kommentarer*

**Uppoffring.** Skyddad natur kommer att utnyttjas, men eftersom exploateringen inte får förhindra ett hållbart nyttjande av stränderna bör uppoffringen bli begränsad, (-).

**Nytta.** Attraktiva lägen kommer att få utnyttjas och bidra till att människor får försörjning. Detta kan medföra att människor flyttar in eller åtminstone stannar kvar på orten. Antalet besökare ökar genom olika anläggningar, vilket stimulerar lokal ekonomi, +.

**Enskilda.** Etableringar ger sysselsättning både kortsiktigt och långsiktigt, +. Det rörliga friluftslivet påverkas av att bebyggelsen blir mer omfattande men skillnaden bör bli liten, (-).

**Företag.** Berörda småföretag kan etablera verksamhet i attraktiva lägen, +. Under uppbyggnad ges också tillfälliga arbeten.

**Kommuner.** Kommuner får behålla invånare och får arbetstillfällen, +.

**Staten.** Behovet av statligt stöd kan på sikt eventuellt reduceras, (+).

**Förslag 2b:** Dispenser i enstaka fall får medges för en- och tvåbostadshus invid samlad bebyggelse, i kommuner med god tillgång till inlandsstränder.

**Samhällsuppoffring**

(-)  
Störd natur. Viss begränsning för allmänheten

**Samhällsnytta**

+  
Byggmöjligheter  
God samhällsutveckling

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+	(+)	+(-)	(+)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Störningar på naturen kan ske men bedöms vara lägre än nyttan därför (-).



**Nytta.** Stimulans av den lokala ekonomin dels genom uppdrag till lokala entreprenörer, dels genom att lokal service kan behållas och eventuellt utvecklas, +.

**Enskilda.** Enskilda får utökade möjligheter att bygga i attraktiva lägen, +.

**Företag.** Utbudet av arbetskraft ökar, (+).

**Kommuner.** Bibehållen kommunal service, +. Fler dispensprövningar, (-).

**Staten.** Behovet av statligt stöd kan eventuellt reduceras, (+).

**Förslag 3:** Strandskyddet kan hävas för vissa angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet, däribland tätortsutveckling i vissa fall. Förslaget gäller för hela landet.

**Samhällsuppoffring**

-  
Störd natur. Viss begränsning för allmänheten

**Samhällsnytta**

+  
God tätortsutveckling  
Underlättar samhällsfunktioner

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+(-)	(+)	+	(+)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Upphävande av strandskyddet skall kopplas till detaljplanläggning som skall visa nödvändigheten av att strandskyddat område behöver nyttjas. Skyddad natur kommer att utnyttjas vilket medför en uppoffring som kan variera i omfattning, -.

**Nyttan.** Nyttan är att man får en utveckling av tätorterna som utnyttjar samband mellan bostäder, arbetsplatser och infrastruktur på ett bra sätt. Detta kan spara andra naturresurser t.ex.

reducera behovet av transporter. Nyttan kan också vara en för verksamheterna fördelaktig lokalisering, +.

**Enskilda.** Påverkan för enskilda kommer att variera betydligt. Enskilda som får möjlighet att bo i tätortsområdet upplever det positivt bo i dessa ofta mycket attraktiva lägen, +. Enskilda i angränsande områden kan uppleva en begränsning av närnatur att ströva i, oavsett om det aktuella allmänna intresset avser tätortsutveckling eller någon annan typ av projekt, (-).

**Företag.** Företagsverksamhet utgör normalt inte ett allmänt intresse, men kan i vissa fall gynnas om den ingår i en tätortsutveckling, (+).

**Kommuner.** Lättnaden är avsedd för sådana situationer då andra lokaliseringalternativ saknas. Den ger därför kommunen en möjlighet att utvecklas på ett sätt som annars inte skulle vara tillåtet, +.

**Staten.** Tydligare regler bör medföra större förutsebarhet och därmed färre tveksamma beslut med färre överklagade ärenden, vilket innebär en besparing både för regionala och centrala myndigheter, (+).

**Förslag 4:** Strandskyddet får hävas för utvidgning av befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet.

**Samhällsuppoffring**

(-)  
Störd natur

**Samhällsnytta**

+  
Stimulans av företag

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
(-)	+	+	(+)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Ett utvidgat ianspråktagande inskränker sig till den befintliga verksamhetens närområde. Störningarna bör bli förhållandevis små, (-).

**Nytta.** Företag m.fl. gynnas och kan bidra till en gynnsam ekonomisk utveckling, +.

**Enskilda** i omedelbar närhet till verksamheten kan missgynnas, (-).

**Företag.** Berörda företag blir vinnare, +.

**Kommuner.** Kommunerna bör gynnas både om företagande underlättas och om verksamheten bedrivs i kommunal regi, +.

**Staten.** Tydligare regler kan eventuellt leda till färre tveksamma beslut med färre överklagade ärenden, vilket innebär en besparing både för regionala och centrala myndigheter, (+).

**Förslag 5:** Omfattningen av de utvidgade strandskyddsområdena ses över. Efter översynen gäller samma krav i alla avseenden som inom generellt strandskyddsområde.

**Samhällsuppoffring**

-

Vissa områden omfattas inte längre av strandskydd

**Samhällsnytta**

+

Respekten för strandskyddet stärks. Vissa nya områden utses

**Påverkan på intressenter**

Enskilda

Företag

Kommuner

Staten

- (+)

+

+

- (+)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Nybyggnadsförbudet försvinner inom vissa områden som idag omfattas av utvidgat strandskydd, -.

**Nytta.** Respekten för kvarvarande områden med utvidgat skydd stärks. Översynen bör även leda till vissa utvidgningar av strandskyddet, +.

**Enskilda.** Det rörliga friluftslivet kan bli förlorare, -. Enskilda får möjlighet att bygga närmare stranden, (+).

**Företag.** Det blir enklare och billigare vid etablering inom tidigare utvidgat strandskyddsområde, +.

**Kommuner.** Fler områden öppnas för exploatering. Kommunerna får ett ökat självbestämmande beträffande markanvändningen inom strandnära områden om strandskyddet tas bort, +.

**Staten.** För län med ett omfattande utvidgat strandskydd där detta inte på lång tid har reviderats kommer översynen att kräva en extra insats som kan bli betydande, - (se särskild beräkning). Behovet av tillsyn och antalet överklaganden reduceras och därigenom sparas administrativa resurser, (+).

**Förslag 6:** Möjlighet ges till länsstyrelserna att undanta större delar av tomter från dispenskrav än vad som för närvarande är möjligt, för att på så vis reducera antalet dispensprövningar.

**Samhällsuppoffring**

(-)  
Minskad kontroll  
av åtgärder

**Samhällsnytta**

+  
Minskade administrativa  
kostnader

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+	(+)	+	+

*Kommentar*

**Uppoffring.** Kontrollen släpps för fler åtgärder inom strandskyddat område. Risker för missbruk ökar något, (-).

**Nytta.** Administrativa kostnader reduceras för insatser som är av marginell betydelse för strandskyddet, +.

**Enskilda.** Fastighetsägare får större frihet att vidta åtgärder utan att behöva söka dispens, +.

**Företag.** Företagare får något större frihet att vidta åtgärder utan dispenskrav, (+).

**Kommuner.** Kommunerna slipper hantering av dispenser av liten betydelse för strandskyddet, +.

**Stat.** Länsstyrelserna slipper hantering av dispenser av liten betydelse för strandskyddet och kan därför minska de administrativa kostnaderna, +.

### 8.3 Förslag som innebär ett stärkt strandskydd

**Förslag 7:** Länsstyrelsens inflytande över dispensgivningen ökas genom att delegationsrätten begränsas. Delegation medges inte inom områden som omfattas av statliga områdeskydd enligt 7 kap. miljöbalken, riksintresseområden enligt 4 kap. 2–8 §§ och 3 kap. 6 § miljöbalken samt kust och skärgård, med undantag för tomtplatser. Vidare förutsätter en delegation av dispensbefogenheten att även tillsynen delegeras.

#### Samhällsuppoffring

(-)

Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas inte

#### Samhällsnytta

+

Värdefull natur bevaras

#### Påverkan på intressenter

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+	(+)	--(+)	+(-)

#### Kommentar

**Uppoffring.** Attraktiva lägen kommer inte att utnyttjas för bebyggelse, (-).

**Nytta.** En striktare tillämpning ökar möjligheterna att bevara kvarvarande värdefull natur, +.

**Enskilda.** Allmänheten får fortsatt tillgång till områden med höga natur- och upplevelsevärden, +.

**Företag.** Turistföretag med beroende av tillgängliga stränder vinner, (+).

**Kommuner.** Kommunerna går i vissa fall miste om nuvarande rätt att besluta om dispenser som upplevs kunna förbättra kommunens utvecklingsmöjligheter. Ökade resurser får läggas på tillsyn, -. Samtidigt bevarar ett skärpt strandskydd kommunernas allmänna attraktivitet, (+).

**Staten.** De nationellt sett mest värdefulla strandskyddsområdena ges en starkare ställning. Ansvar för tillsynen inom vissa områden minskar, +. Länsstyrelserna får ökade administrativa kostnader för dispensprövning, (-).

**Förslag 8:** Länsstyrelserna får på eget initiativ överpröva kommunala dispensbeslut, inom vissa angivna ramar.

**Samhällsuppoffring**

(-)  
Kommunernas  
självbestämmande  
begränsas

**Samhällsnytta**

+  
Efterlevnaden av bestämmelserna förbättras

**Påverkan på intressenter**

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+(-)	(-)	-(+)	+ (-)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Kommunernas självbestämmande begränsas, (-).

**Nytta.** Värdefulla naturområden sparas. Efterlevnaden av gällande bestämmelser förbättras, +.

**Enskilda.** Allmänheten vinner om en förbättrad tillämpning leder till att strandskyddet stärks, +. Enskilda fastighetsägare kommer att förlora, (-).

**Företag.** Nyetablering av företag påverkas marginellt av en skärpt tillämpning, (-).

**Kommuner.** Det kommunala självbestämmandet reduceras, -. En god miljö kan göra kommunen attraktiv, (+).

**Staten.** En förbättrad efterlevnad bör öka rättssäkerheten och respekten för lagstiftningen samt på sikt leda till färre lagstridiga dispenser, +. Länsstyrelsernas administrationskostnader ökar med denna nya typ av ärenden, (-).

**Förslag 9:** Krav införs på omprövning av beslut om upphävande av strandskydd inom detaljplaner eller områdesbestämmelser om planen ersätts eller ändras. Vidare införs strandskydd inom äldre planer, fastställda före 1 juli 1975, när dessa ändras eller ersätts.

**Samhällsuppoffring**

(-)

Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas inte

**Samhällsnytta**

+

Värdefull natur bevaras

**Påverkan på intressenter**

Enskilda

Företag

Kommuner

Staten

+(-)

(-)

-

(-)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas inte, (-).

**Nyttan.** Allmänheten får (fortsatt) tillgång till stränderna, +.

**Enskilda.** Allmänheten blir vinnare, +. Vissa fastighetsägare går miste om potentiella fördelar, (-).

**Företag** som är fastighetsägare i strandlägen kan förlora, (-).

**Kommuner** Kommunens självbestämmande minskar. Attraktiva strandlägen som konkurrensmedel minskar något, –.

**Staten.** Länsstyrelserna får ett visst merarbete, (–).

**Förslag 10:** Förbudet mot ändring av byggnad skärps på så vis att alla typer av ändringar av en byggnad är dispenspliktiga om de medför eller ger intryck av en privatisering eller väsentligen förändrar livsvillkoren för växt- och djurlivet.

<b>Samhällsuppoffring</b>		<b>Samhällsnytta</b>	
(–)		+	
Lönekostnader		Strandskyddet fungerar effektivt	
<b>Påverkan på intressenter</b>			
Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+	(–)	+ (–)	+ (–)

#### *Kommentar*

**Uppoffring.** Förslaget kan leda till en viss ökning av dispensansökningar, vilket medför något ökade lönekostnader, (–).

**Nytta.** Förutsättningarna ökar för att stävja en oreglerad privatisering av strandområden, +.

**Enskilda.** Allmänheten är vinnare när förutsättningarna för en smygvis privatisering minskar, +.

**Företag** berörs mera sällan av bestämmelsen i fråga, (–).

**Kommunernas** möjligheter att komma till rätta med oreglerade privatiseringar ökar, +. Vissa ökade kostnader p.g.a. något fler dispenser, (–).

**Staten.** Strandskyddet får större legitimitet, +. Länsstyrelserna får ett visst merarbete, (–).



## 8.4 Förslag till förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna

Ett antal förslag presenteras för att förbättra tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Här begränsas analysen till förslaget som gäller tillsynen över strandskyddet. Om tillsynen över strandskyddet fungerar otillfredsställande, vilket ofta tycks vara fallet idag, är det naturligt att byggföretag, enskilda fastighetsägare och kommuner tappar respekten för bestämmelserna. Det kan då löna sig att bygga strandnära utan dispens från strandskyddet. Om inte samhällets regler gäller och gäller lika för alla undergrävs rättssäkerheten och respekten för demokratin. Med en god tillsyn bevaras värdefull natur och rättssäkerheten stärks.

### Förslag 11: Tillsynen över strandskyddet förbättras

#### Samhällsuppoffring

(-)  
Ökade administrativa  
kostnader

#### Samhällsnytta

+  
Värdefull natur bevaras och  
demokratin stärks

#### Påverkan på intressenter

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+	(+)	+(-)	+(-)

#### Kommentar

**Uppoffring.** Ökade kostnader för en väl fungerande tillsyn, (-).

**Nytta.** Ökad rättssäkerhet och respekt för strandskyddet.

Bevarade strandnära områden, +.

**Enskilda.** Allmänheten är den stora vinnaren om tillämpningen av strandskyddet fungerar väl, +.

**Företag.** Effekten för företag blir mest indirekt; att samhället upprätthåller regelsystemen på ett konsekvent sätt, (+).

**Kommunerna** vinner förtroende på klar och konsekvent tillämpning av strandskyddsreglerna, +, men får avsätta resurser för arbetet med en förbättrad tillsyn, (-).

**Staten.** Rättssäkerheten stärks, +. Kostnaderna för tillsynen ökar, (-),

## 8.5 Sammanfattning av konsekvenser av föreslagna lättnader och skärpningar i strandskyddet

**Förslag som medför lättnader** i strandskyddet motiveras av att de förtydliganden av regler för byggandet som förslagen innebär kan ha ett större värde än de störningar av naturen som uppstår. Möjligheten till strandnära exploatering i områden med lågt bebyggelsetryck öppnar upp för utveckling, när man efter noggrann prövning finner att naturstörningarna är små.

### Samhällsuppoffring

(-)  
Störd natur

### Samhällsnytta

+  
Stimulans av ekonomin

### Påverkan på intressenter

Enskilda	Företag	Kommuner	Staten
+(-)	+	+(-)	+(-)

### Kommentar

**Uppoffring.** Begränsade störningar av naturen och tillgängligheten för allmänheten, (-).

**Nytta.** Stimulans av den lokala ekonomin, +.

**Enskilda.** Enskilda personer i det lokala samhället har glädje av att ekonomin stimuleras, i synnerhet de fastighetsägare i områden som berörs av särskilda lättnader, +. Samtidigt får lokalt boende och det rörliga friluftslivet ett minus för störd natur i strandnära lägen, (-).

**Företag.** Företag får möjlighet till attraktiv lokalisering, +.

**Kommuner.** Kommunerna gynnas ekonomiskt av de ökade möjligheterna till byggande i vissa situationer, +. Ett överutnyttjande av lätnaderna kan skada kommunens attraktionskraft på sikt, och förtroendet från kommuninvånarna, (-).

**Staten.** Strandskyddets legitimitet ökar, +. Länsstyrelsernas kostnader ökar i viss omfattning, (-).

**Förslag som medför skärpningar** av strandskyddet syftar till att stärka strandskyddet i de områden där det är särskilt angeläget och att få till stånd en tillämpning som står i överensstämmelse med strandskyddets syften.

**Samhällsuppoffring**

(-)

Attraktiva lägen för exploatering utnyttjas ej

**Samhällsnytta**

+

Värdefull natur bevaras

**Påverkan på intressenter**

Enskilda

Företag

Kommuner

Staten

+(-)

(-)

+(-)

+(-)

*Kommentar*

**Uppoffring.** Exploateringen för bebyggelse hålls tillbaka i en del attraktiva lägen, (-).

**Nyttan.** Stränderna ges i flertalet fall ett starkare skydd till förmån för allmänheten och naturskyddet, +.

**Enskilda.** Det rörliga friluftslivet och enskilda boende vinner på detta, +, samtidigt som vissa fastighetsägare inom de aktuella strandskyddsområdena kan bli förlorare, (-).

**Företag.** Företag får minskad tillgång till de mest attraktiva stränderna (-).

**Kommuner** får stöd att hålla emot exploateringsstrycket och bevara den attraktiva miljön, +. Samtidigt kan kommunerna få minskad handlingsfrihet, (-).

**Staten.** I synnerhet de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla stränderna får en starkare ställning, +. Främst länsstyrelserna får ta på sig en ökad del av de administrativa kostnaderna, (-).

## 8.6 Administrativ resursåtgång hos länsstyrelserna

Avsnittet syftar till att uppskatta konsekvenser av förslaget med avseende på länsstyrelsens resursbehov. Behoven kommer att variera mellan länen, varför siffrorna speglar ett bedömt genomsnitt per län, sammanslaget till en post för hela landet. De län som får störst ökade behov är framför allt län med mycket kust och skärgård, många kommuner och ett högt bebyggelsestryck. Län som bedöms behöva en förhållandevis liten resursökning är inlandslän med få kommuner, få riksintresseområden och ett lågt bebyggelsestryck. De ekonomiska kalkylerna utgår från att varje tjänst motsvarar 0,675 milj. kr/år.

### *Översyn av förordnanden om utvidgat strandskydd*

Ändringen i 7 kap. 14 § medför att länsstyrelsen får i uppgift att se över omfattningen av det utvidgade strandskyddet i länet. Uppgiften skall genomföras under perioden fram till den 1 juli 2009. I avvaktan på den vägledning som Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att genomföra under 1,5 år bör länsstyrelserna kunna genomföra vissa förberedelsearbeten i samarbete med kommunerna. Ett något mera intensivt arbete kan förväntas under den andra halvan av övergångsperioden. Sett över treårsperioden beräknas en halv tjänst per år och län erfordras, d.v.s. drygt 10 personår per år och 32 personår över treårsperioden. Kostnaden blir då ca 7 miljoner per år under tre år, respektive 21 miljoner totalt sett. Översynen väntas leda till att en del områden som nu omfattas av utvidgat strandskydd

upphör att vara skyddade. Detta medför i så fall en viss minskning av antalet dispensärenden.

*Prövning av upphävande av strandskydd i samband med förslag till detaljplaner och områdesbestämmelser*

Länsstyrelsens uppgift att pröva upphävande av strandskyddet i samband med planläggning kan komma att påverkas i två riktningar med anledning av det samlade förslaget. I skrivelsen ges förslag om förtydliganden av vilka särskilda skäl som bör kunna tillämpas i samband med planläggning. Dessa innebär formellt vissa lättnader jämfört med nuvarande bestämmelser, men utgör ändå i flera fall skärpningar i förhållande till nuvarande tillämpning. En ny regel införs som skall underlätta planläggning för åtgärder som kan bidra till lokal och regional utveckling, men endast i kommuner med god tillgång till inlandsstränder. Då dessa kommuner som regel är kommuner med en svag befolkningsutveckling förväntas lättnaden inte leda till ett stort antal nya planärenden i förhållande till nuvarande situation. Förslaget innehåller även bestämmelser som medför att ändringar och ersättande av samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser 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 ändras eller 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.

*Granskning och överprövning av kommunala dispensbeslut*

Genom en ny bestämmelse i 19 kap. 3 a § ges länsstyrelsen rätt att överpröva kommunala dispensbeslut i vissa avseenden. Redan idag gäller att dispensbeslut sänds till länsstyrelsen för att den skall kunna utöva sin tillsynsvägladande funktion. Granskningen i sig innebär således ingen ny uppgift för länsstyrelsen. Däremot tillkommer ett moment att underrätta kommunen om ifall länsstyrelsen väljer att utöva sin överprövningsrätt, samt att genomföra överprövningen i de utvalda fallen.

För närvarande överklagas ca 1 procent av dispensbesluten av Naturvårdsverket, vilket motsvarar 1-2 ärenden per län och år. En ökning av antalet överprövningar på länsstyrelsens initiativ till t.ex. 10 ärenden per län och år skulle medföra en resursåtgång motsvarande 7 personår per år i landet, om varje ärende beräknas kräva en veckas arbete. Det motsvarar ca 5 miljoner kronor per år. Antalet ärenden som överprövas kan med tiden förväntas minska till uppskattningsvis hälften vid en förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna.

*Fler dispensprövningar med anledning av en minskad delegationsrätt*

Enligt 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd föreslås att möjligheten att delegera dispensbeslut till kommunerna inte omfattar vissa, särskilt angivna områden. Detta får till följd att antalet dispenser som beslutas av länsstyrelserna ökar. Delegationen till kommunerna är redan idag ofta begränsad inom de områden som avses. Därför kommer det inte att handla om att länsstyrelsens ansvar för dispensprövningar inom de berörda områdena ökar från ett nolläge. Det kommer inte heller att vara fråga om att länsstyrelsen får ansvar för samtliga dispenser inom dessa områden, eftersom en förhållandevis stor del av dispensererna rör åtgärder inom tomtplats. Sådana dispenser föreslås även fortsättningsvis kunna delegeras till kommunerna.

Vid en granskning av Naturvårdsverkets förteckning över inkomna dispens- och upphävandebeslut från 2003 och 2004 framgår att ca 20 procent, eller ca 700 dispenser per år beslutas av länsstyrelserna. Det kan dock inte utläsas vilka av de kommunala dispensererna som med tillämpning av det nu aktuella förslaget skulle ha beslutats av länsstyrelsen. Med ett antagande om att antalet dispenser som prövas av länsstyrelsen ökar med igenomsnitt 50 procent och att ett beslut tar två dagar i anspråk, skulle den personella insatsen motsvara 3,5 personår per år. Detta motsvarar knappt 2,5 miljoner kr per år.

#### *Omprövning av gällande bemyndiganden avseende dispenser och tillsyn*

Genom övergångsbestämmelser kopplade till 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd kommer länsstyrelsen att behöva se över de delegationsbeslut som gäller för den kommunala dispensprövningen och tillsynen. Översynen skall genomföras under ett år fram till den 1 juli 2007. Det är dock kommunerna som skall ansöka om att erhålla dessa befogenheter. Det förutsätts att så kommer att ske för de flesta kommuner som redan idag har befogenhet att meddela dispenser, ca 243 st. Om varje beslut föranleder en veckas arbetsinsats motsvarar detta en total insats under det aktuella året motsvarande 8 personår, eller 5 milj. kr.

#### *Länsstyrelsens tillsyn*

Tillsynen över strandskyddet är ett eftersatt område. Insatser behövs vad gäller att föra in strandskyddet i tillsynsplanerna, att utöva tillsynsvägledning och att bedriva tillsyn i de områden där länsstyrelsen ensam har befogenhet att meddela dispenser. En försiktig uppskattning är att behovet motsvarar åtminstone en halv tjänst per län och år i genomsnitt, d.v.s. drygt 10 personår,

motsvarande drygt 5 milj. kr. Denna kostnad läggs inte ut det första året, eftersom en rad andra åtgärder då skall genomföras.

#### *Sammanfattande resursåtgång för länsstyrelserna*

Enligt ovan uppskattade kostnader fördelar sig utgifterna olika över några år. År ett till tre uppskattas kostnaderna till ca 20 milj. kr per år, för att år fyra och därefter minska till ca 10 milj. kr. En successiv minskning av antalet dispensärenden kan förväntas på sikt p.g.a. en striktare tillämpning och allt fler undantag från dispensplikten med stöd av de föreslagna ändringarna i 7 kap. 17 §. Detta bör kunna leda till en minskande administrativ börda totalt sett. En möjlig delfinansiering av kostnaderna kan uppnås genom en viss ökning av länsstyrelsens dispensprövningsavgifter. Ett sådant förslag skulle förutsätta en ändring i 7 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn samt i 10 § avgiftsförordningen (1992:191). Exempelvis skulle prövning av nyetablering av bostadshus eller av anläggningar för näringsverksamhet kunna motivera en högre avgiftsklass än vid prövningar av mindre anläggningar som bryggor och komplementbyggnader.

### **8.7 Administrativ resursåtgång i kommunerna**

Den administrativa belastningen i form av dispensprövningar kan förväntas minska något i förhållande till nuvarande situation. Detta beror dels på att länsstyrelsen föreslås få begränsad rätt att delegera dispensbefogenheten, dels på en rad förändringar i bestämmelserna och tillämpningen som bör leda till sammantaget färre ansökningar än idag. Sådana faktorer är ett minskande antal prövningar inom områden som idag omfattas av utvidgat strandskydd, undantag från dispensplikten enligt 17 § och en skärpt tillämpning, t.ex. genom länsstyrelsens rätt att överpröva dispensbeslut.



Den ekonomiska effekten är svår att beräkna, eftersom kommunerna till skillnad från länsstyrelserna har rätt att beslut om avgifter för prövningen. Det saknas uppgifter om i vilken grad sådana avgifter täcker de faktiska kostnaderna.

Tillsynens omfattning i kommunerna är inte känd. Det kan förmodas finnas ett behov av ökade insatser, vilket sannolikt skulle innebära ökade kostnader. Med hänsyn till de många små kommunernas redan ansträngda resurser är det knappast rimligt att anta att tillsynen i genomsnitt skulle kunna öka med mer än fem veckor per år och kommun. Detta skulle motsvara ca 8 personår eller 4 milj. kr.

## 8.8 Resursåtgång för Naturvårdsverket

I skrivelsen finns förslag om regeringsuppdrag till Naturvårdsverket vad gäller utformning av vägledning för översynen av det utvidgade strandskyddet, för övriga tillämpningsfrågor som rör strandskyddsbestämmelserna och för tillsynen. Dessutom föreslås verket ha en kontinuerlig bevakning av praxisfall som kan tjäna som vägledning för län och kommuner. De temporära insatserna beräknas kräva motsvarande två tjänster under tre år, vilket motsvarar 4 milj. kr.

## 8.9 Övriga konsekvenser

Avsikten med vissa ändringar i 7 kap. 15 och 18 §§ är att dessa skall få effekt på sysselsättning och offentlig service i vissa, särskilt angivna kommuner. Det kan däremot vara svårt att kvantifiera dessa faktorer. Många av de berörda kommunerna har en negativ befolkningsutveckling och en situation där mycket få bostäder byggs per år. En bidragande orsak kan vara att det innebär en alltför stor risk att investera i att bygga en ny bostad, då försäljningsvärdet ofta är avsevärt lägre än nybyggnadsvärdet. En strandnära tomt kan sannolikt minska risken något, men har i de flesta fall inte en så stor effekt att risken elimineras. Förslagen

kan möjligen ha större betydelse för sysselsättningen i form av biinkomster från turistverksamhet, vilket kan underlätta försörjningen så att fler människor väljer att stanna kvar i sina hemtrakter.

Effekterna för små företag bedöms vara övervägande positiva, framför allt i de delar av landet 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. Även något större verksamheter som kräver detaljplaneläggning gynnas i detta avseende. Förslaget innehåller i övrigt inga principiellt sett nya rutiner för dispensansökningar som skulle kunna försvåra för mindre företag i förhållande till nuvarande situation.

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen berörs genom, i huvudsak, två av förslagen. Länsstyrelsens rätt att delegera dispensbeslut till kommunerna föreslås inte längre gälla inom vissa, särskilt angivna områden av särskilt värde för strandskyddet. Därutöver föreslås 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. En fortsatt tillgång till fria stränder bedöms gynna båda könen i lika hög utsträckning. Även de lättnader som föreslås bedöms ha samma betydelse för både kvinnor och män.

Förslaget har inga direkta effekter i ett integrationspolitiskt perspektiv. Generellt kan dock förmodas att förslag som medför ett ökande antal dispenser för bostäder har en missgynnande effekt på fördelningen av resurser mellan personer med svensk respektive utländsk härkomst. Strandfastigheter betingar höga priser, åtminstone i delar av södra Sverige, vilket gör dem oundgängliga för personer med låga inkomster, vilka troligen återfinns i högre grad bland personer med utländsk härkomst än bland svenskar. Att fastigheter går i arv gynnar personer med svenskt ursprung. Om man dessutom får bygga vid stranden högs fastig-

hetsvärdet avsevärt. Förslaget kan möjligen ha sådana effekter i enstaka kommuner där lättnader föreslås och där tomtpriserna är förhållandevis höga. Samtidigt kan priserna förväntas sjunka något om det blir lättare att få dispens i dessa kommuner.



## 9 Tidigare utredningsförslag som inte bör genomföras

Naturvårdsverket lämnade i rapport 5185 en rad förslag till lagändringar. Vissa av dessa har bedömts olämpliga att genomföra. Motiv till ställningstagandena att inte föreslå lagändringar i dessa avseenden redovisas i detta kapitel, i den ordning som följer av Naturvårdsverkets lagförslag. I flera fall innehåller skrivelsen andra förslag till lagändringar än de som verket har föreslagit, i syfte att lösa de problem som redovisas i Naturvårdsverkets rapport. Motiv till varför verkets förslag inte har valts framgår då av respektive avsnitt. Angående de förslag som innebär en samordning med plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen hänvisas till pågående utredning i PBL-kommittén respektive beredning inom Justitiedepartementet.

### 9.1 Strandskyddets omfattning

#### *Bakgrund*

Naturvårdsverket föreslog en begränsning av strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag på så vis att vattendrag med en bredd av högst 1 m och sjöar med en yta på mindre än 0,5 ha inte längre skulle omfattas av strandskydd, samt att vattendrag mellan 1 och 6 m bredd skulle omfattas av ett strandskydd på 50 m.

Många remissinstanser avstyrker förslaget p.g.a. såväl de biologiska som de allemansrättsliga aspekterna av ett minskat strandskydd. Andra invändningar är att förslaget är svårt att

tillämpa av praktiska skäl, bl.a. för att hela landet ännu inte täcks av en digital karta med grundskala 1:10 000 där 1-6 m breda vattendrag redovisas. Flera remissinstanser anser att förslaget innebär en skärpning av bestämmelserna, eftersom länen sedan tidigare har fattat beslut om strandskyddets omfattning som innebär att endast dubbeldragna vattendrag på topografiska kartan (skala 1:50 000) omfattas av strandskydd. I Norra Sverige gäller att vattendrag som finns med på kartor med skalorna 1:250 000 och 1:500 000 omfattas av strandskydd.

När det generella strandskyddet infördes 1975 angavs obetydliga bäckar och tjärnar som exempel på situationer då strandskyddet kunde upphävas på grund av att området uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv, jfr. Kungl. Maj:ts proposition 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237) m.m., s. 95. Strandskyddets syfte utvidgades 1994 till att även omfatta skyddet för växt- och djurlivet. Att syftet utvidgades bör enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 84) leda till en försiktigare inställning till att upphäva strandskyddet. Det uttalas att ”små bäckar och tjärnar ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Frågan om upphävande av strandskyddet bör därför föregås av utredning om vilka konsekvenser detta kan få för djur och växter.”

#### *Motiv för utelämnandet av förslaget*

Det utvidgade syftet och de nämnda förarbetsuttalandena innebär att nuvarande bestämmelser inte ger stöd för att automatiskt undanta exempelvis bäckar/åar och små tjärnar endast på den grunden att de är av en viss storlek. Samtidigt kan konstateras att de allra flesta län redan har tillämpat den ovan nämnda avgränsningen med stöd av kartor, vilket leder till att vattendrag med en mindre bredd än sex m i stora delar av Sverige i praktiken inte omfattas av strandskydd. I norra Sverige tillämpas en kartskala med en annan typ av indelning, varför det inte direkt går att avgöra vilka vattendragsbredder det är fråga om. Även om dessa

länsstyrelsebeslut om undantag inte är motiverade på det sätt som avses har de ändå vunnit laga kraft och är därmed giltiga.

Länsstyrelserna har således i stor omfattning redan beslutat att upphäva strandskyddet för vissa vattendrag och mindre sjöar med stöd av 7 kap. 15 § första stycket. En ändrad bestämmelse om strandskyddets omfattning vid små vattendrag och sjöar innebär inte att länsstyrelsernas beslut om upphävanden upphör att gälla. Länsstyrelsernas ställningstagande till strandskyddet omfattar hela 100-m zonen, vilket innebär att ett förslag om att helt undanta vissa små vattendrag och sjöar, eller att reducera strandskyddets bredd i vissa fall, principiellt sett redan inkluderas i de flesta länsstyrelsernas beslut.

För att länsstyrelsernas beslut om upphävande av strandskyddet skall upphöra att gälla, och därmed göra det möjligt att avgränsa strandskyddet på ett sätt som bättre överensstämmer med miljöbalkens förarbeten, skulle krävas en lagändring som innebär att länsstyrelsernas beslut upphävs. En sådan ändring föreslås inte av flera skäl. De områden som det här är fråga om har i allt väsentligt i praktiken aldrig omfattats av strandskydd. Ett återinförande av strandskydd genom ett krav på omprövning av upphävandebesluten, där mindre vattendrag inte längre schablonmässigt kan undantas, är ett mycket resurskrävande arbete. Detta gäller i synnerhet i de nordliga länen med hundratal eller tusentals mil stränder vid små vattendrag. Samtidigt föreslås en rad andra åtgärder som kommer att kräva betydande insatser från länsstyrelserna och som i rådande läge kan behöva ges högre prioritet. Till detta kommer även de praktiska gränsdragningsproblem som remissinstanserna har påtalat med att föreslå en nedre storleksgräns för när strandskyddet inträder.

Det bör trots allt påpekas att de undantag från strandskyddet som är beslutade utan någon egentlig bedömning av de små sjöarnas eller vattendragens betydelse för framför allt strandskyddets naturvårdssyfte, kan medföra att värdefulla vattenområden saknar ett skydd som säkerställer ett långsiktigt bevarande av värdena. En fullständig inventering av samtliga sådana vattenområden framstår som orimlig på kort sikt. Men i mån av redan

tillgänglig kunskap om kända naturvärden och nya kunskaper som successivt tas fram i olika sammanhang bör detta emellanåt leda till att upphävandet omprövas så att strandskyddet återinförs. Behovet framstår som särskilt stort i de fall vattenområdena är hotade av olika former av exploateringsintressen. Detta torde dock mera sällan vara fallet i större delen av landet. Enligt SCB (Statistiska meddelanden MI 50 SM 0501, "Smala vattendrag. Längder samt areal och byggnader inom 50 m") är stränderna vid de små vattendragen bebyggelsepåverkade till, i genomsnitt, 1,2 procent, räknat på en 50-meterszon. Inte oväntat har Stockholms län den högsta andelen, motsvarande 3,7 procent och Norrbottens län den lägsta andelen, motsvarande 0,2 procent.

## 9.2 Anmälningsskyldighet för byggnader och anläggningar för de areella näringarnas behov

### *Bakgrund*

Naturvårdsverket föreslår en anmälningsskyldighet för ekonomiska byggnader m.m. för de areella näringarna. Motiven till detta är flera. Det är svårt för tillsynsmyndigheten att bevaka var och hur dessa byggnader uppförs samt om användningssättet övergår i ett boende. Det är vidare oklart om förbudsbestämmelsen i 7 kap. 16 § p. 2 är tillämplig när endast användningssättet och inte byggnaden ändras.

Remissinstansernas synpunkter har varierat mellan att kravet bör utvidgas till att omfatta dispensplikt för denna typ av byggnader m.m. till att av olika skäl avstyrka förslaget. De som förespråkar skärpta krav anser det vara positivt att länsstyrelsen får en bättre helhetssyn över nyttjandet av strandområden och att det blir lättare att stävja ianspråktagande i smyg för boendeändamål. Argumenten mot skärpningar är mera varierade. Vissa anser att det saknas stöd för att hävda att lantbrukets ekonomi-



byggnader utgör ett problem i strandskyddssammanhang. Andra avstyrker p.g.a. det merarbete som skulle bli följden, att förslaget alltför mycket liknar bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § eller att frågan bör överlämnas till plan- och bygglagsutredningen. Vissa remissinstanser anser att markanvändningen i övrigt inom de areella näringarna utgör ett väsentligt större problem för strandskyddet än etablering av byggnader och anläggningar.

#### *Motiv för utelämnande av förslaget*

Remissinstansernas svar indikerar att det åtminstone på vissa håll finns ett problem med att undantaget för de areella näringarnas ekonomibyggnader missbrukas genom att de tas i anspråk för boende. Det kan därför inte uteslutas att det finns ett visst behov av att länsstyrelsen i ökad omfattning får kännedom om när byggnader eller anläggningar av detta slag uppförs. Förutom den allmänna bestämmelsen i 12 kap. 6 § om samrådsplikt för verksamheter och åtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön har Länsstyrelsen redan möjlighet att, med stöd av 7 § förordningen (1998:904) om täkter och samråd, införa generell anmälningsplikt för särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:15) om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § kan de icke bygglovspliktiga byggnaderna för de areella näringarnas behov ibland anses ändra naturmiljön på ett sådant sätt att 12 kap. 6 § aktualiseras. Det finns således möjlighet att inom ramen för befintlig lagstiftning förordna om anmälningsplikt på ett sätt som möjliggör att länsstyrelsen får en ökad kännedom om tillkomsten av byggnader och anläggningar av nämnda slag. Denna anmälningsplikt kan då bättre än en generell bestämmelse anpassas utifrån de varierande behoven, vilket också ger möjlighet att begränsa det merarbete som uppstår till sådana insatser som bedöms nödvändiga.

Sammantaget får ett förslag om anmälningsplikt anses innebära en dubbelreglering, vilket generellt inte bör förekomma. En anmälningsplikt enligt 7 kap. 17 § innebär dessutom en sär-

reglering i förhållande till övrigt områdesskydd, vilket om möjligt bör undvikas i strävan att upprätthålla en likformig uppbyggnad av miljöbalkens bestämmelser.

Kännedom om tillkomsten av ekonomibyggnader för de areella näringarnas behov innebär inte att tillsynsmyndigheten därigenom får kontroll över ett eventuellt ianspråktagande för bostadsändamål. En anmälningsplikt med stöd av strandskyddsbestämmelserna skulle därför inte lösa detta problem. Det är naturligtvis den enskildes ansvar att skaffa de tillstånd m.m. som krävs för att omvandla en ekonomibyggnad till ett bostadshus. Med de nu föreslagna förändringarna av 7 kap. 16 § p. 2 bör det stå klart att en sådan omvandling kräver dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Att ta i anspråk eller inreda ekonomibyggnader för de areella näringarna helt eller till viss del för ett väsentligen annat ändamål än det för vilken byggnaden senast har använts kräver enligt 8 kap. 1 § plan- och bygglagen även bygglov. I de fall den enskilde underlåter att söka strandskyddsdispens, bygglov eller andra tillstånd som kan krävas återstår endast tillsynsåtgärder. Den nämnda ändringen av 16 § p. 2 bör kunna tydliggöra det lagliga stödet för en sådan tillsyn. Den föreslagna anmälningsplikten fyller däremot inte denna funktion.

### **9.3 Förordnande om områden där synnerliga skäl för dispens skall gälla**

#### *Bakgrund*

Naturvårdsverkets förslag om att ge länsstyrelsen befogenhet att förordna om att strandskyddsdispens inom vissa områden endast skall få medges om det finns synnerliga skäl motiveras av den bristfälliga tillämpningen av dispensregeln som redovisas i utredningen (rapport 5185 s. 53). Tillämpningen leder bl.a. till en

fortsatt exploatering av särskilt kust- och skärgårdsområden i delar av landet.

Den övervägande andelen remissinstanser ställer sig negativa till att införa synnerliga skäl som dispensgrund. De flesta anser att begreppet riskerar att försvaga innebörden av dispensgrunden särskilda skäl. Man menar även att det är tillämpningen och inte bestämmelsen som brister.

#### *Motiv för utelämnande av förslaget*

Kravet på att en dispens inte får medges utan att det finns särskilda skäl samt förarbetsuttalanden om bl.a. särskilda skäl och en allmänt stor restriktivitet vid dispensprövning visar att lagstiftaren har avsett att utrymmet för dispenser skall vara mycket litet. Regeringens och Miljööverdomstolens praxis följer i allt väsentligt en sådan linje, d.v.s. det är inte brister i lagens utformning av kravet på särskilda skäl som förhindrar den avsedda restriktiva tillämpningen. Det är därför inte ett egentligt juridiskt problem att tillämpningen inte följer lagens intentioner och praxis. Föreliggande skrivelse innehåller en rad förslag i syfte att skärpa tillämpningen.

Ett förslag om att införa synnerliga skäl behandlades redan i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 317 samt s. 322), vilket inte resulterade i ändrade bestämmelser i detta avseende. Utöver detta ställningstagande kan tilläggas att införandet ett krav på synnerliga skäl är en så stark restriktion att det finns anledning att befara att endast mycket få områden skulle komma att utses, vilket i så fall inte skulle bidra till att lösa de mera storskaliga problemen med en på sina håll omfattande exploatering. Om å andra sidan stora områden skulle utses där synnerliga skäl avses gälla finns en risk att tillämpningen även här skulle glida över i något annat än vad som var avsett, med den möjliga kedjereaktionen att innebörden i rekvisitet särskilda skäl enligt 7 kap. 18 § urholkas än mer.

## 9.4 Rätt för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter

### *Bakgrund*

I sin utredning föreslår Naturvårdsverket en lagändring som ger ett bemyndigande till verket att meddela föreskrifter om tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Flertalet remissinstanser som har uttryckt en uppfattning i denna fråga har avstyrkt förslaget. Utgångspunkterna för detta ställningstagande är i de flesta fall att allmänna råd är tillräckliga för att åstadkomma en förbättrad tillämpning, och att ett sådant bemyndigande är alltför långtgående och riskerar att leda till en alltför detaljerad reglering som blir bindande för myndigheter och domstolar.

### *Motiv för utelämnande av förslaget*

En rad förslag läggs nu i syfte att åstadkomma en förbättrad tillämpning. Till dessa hör även förslag om att ge i uppdrag åt Naturvårdsverket att utarbeta nya riktlinjer för tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna i alla sina delar och att kontinuerligt följa och analysera praxis. I kombination med övriga förslag bör ett sådant vägledningsarbete nå långt när det gäller att förbättra tillämpningen. Det framstår för övrigt som något oklart vilka frågor som Naturvårdsverket anser skulle motivera en föreskriftsrätt. Ett par exempel har nämnts; föreskrifter med begreppsförklaringar och precisering av utredningskrav. Även sådana frågor bör dock kunna omfattas av nya allmänna råd, om än inte med bindande verkan. Det kan konstateras att den föreslagna författningsändringen som skulle ge verket befogenhet att föreskriva om samtliga tillämpningsfrågor som rör 7 kap. 13–18 §§ innebär betydligt vidare befogenheter än vad som framgår av de angivna exemplen.

## 9.5 Upphävande av undantaget från huvudregeln i 4 kap. 4 § MB gällande vissa typer av fritidshus

### *Bakgrund*

Naturvårdsverket föreslår att 4 kap. 4 § miljöbalken ändras på så vis att den bestämmelse tas bort som anger att annan fritidsbebyggelse än kompletteringar till befintlig bebyggelse får komma till stånd i de angivna riksintresseområdena om det finns särskilda skäl, företrädesvis sådan fritidsbebyggelse som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Motivet för förslaget är att bestämmelsen riskerar att motverka förslag om skärpning av strandskyddet i bl.a. de stora tätortsregionerna. Verket bedömer dock att bestämmelsen har använts mycket sparsamt.

Den övervägande del av remissinstanserna som har yttrat sig i frågan avstyrker förslaget. Boverket anför t.ex. att förslaget tycks bygga på en missuppfattning att paragrafen är en ”rättighetsregel” och att den skulle kunna begränsa möjligheterna att neka strandskyddsdispens.

### *Motiv för utelämnande av förslaget*

I likhet med vad bl.a. Boverket har framfört kan konstateras att bestämmelsen inte innebär att den typ av bebyggelse som avses i 4 kap. 4 § gynnas i förhållande till strandskyddet. För att en dispens skall kunna komma i fråga krävs att bebyggelsen i fråga är förenlig med bestämmelserna i 4 kap. 1 och 4 §§ miljöbalken. Inte ens om detta skulle vara fallet kan strandskyddsbestämmelserna kringgås.

I regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. anges bl.a. i motiven till 3 kap. 1 § naturresurslagen (motsvarande 4 kap. 1 § miljöbalken) s. 173 att fritidsbebyggelse måste förläggas så att strandzonen

hålls fri och så att det är lätt att nå stränderna från vägarna. Med begreppet strand avsågs enligt motiven dessutom inte endast det område som omfattas av strandskyddet, utan det gavs ett vidare syfte. I motiven till 3 kap. 4 § naturresurslagen (nuvarande 4 kap. 4 § miljöbalken) anges vidare att det även för den aktuella typen av fritidsbebyggelse skall krävas att en utbyggnad föregås av väl genomtänkta lokaliserings- och utformningsstudier. Bebyggelse bör, enligt motiven, tillåtas först när det övertygande kan visas att grundsyftet med bestämmelserna – att skydda områdenas samlade värden för naturvård och kulturminnesvård samt att bevara värdena för turism och friluftsliv – inte äventyras. Förarbetsuttalandena ger således inget stöd åt en farhåga att strandskyddet skulle kunna åsidosättas genom tillämpning av den aktuella bestämmelsen.

## 9.6 Krav på innehåll i en strandskyddsdispens

### *Bakgrund*

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i förordningen (1998:1252) om områdesskydd, med innebörden att det slås fast vilka uppgifter som skall ingå i ett beslut om dispens. Verket föreslår åtta punkter, däribland uppgifter om huruvida området omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och en konsekvensbeskrivning som skall ange områdets värden och dispensens inverkan på dessa värden samt myndighetens bedömning av ifall denna påverkan är acceptabel.

Flera remissinstanser ställer sig positiva till tanken att säkerställa dispensbeslutens kvalitet. Flertalet remissinstanser anser dock att förslaget är olämpligt från förvaltningsrättslig synpunkt, då det är oklart om ett beslut gäller i de fall någon uppgift saknas.

*Motiv för utelämnande av förslaget*

I likhet med vad flera remissinstanser har framfört har förslaget ansetts alltför långtgående, på så sätt att det i lag i detalj regleras hur varje enskilt beslut skall utformas. Förslaget skulle även kunna innebära att ett beslut i vissa fall inte vinner laga kraft om någon av de erfordrade uppgifterna saknas.

De uppgifter som Naturvårdsverket anser bör krävas med stöd av författning är i många fall berättigade för att en utomstående part skall kunna göra en rättvisande bedömning av dispensbeslutet. Det kan eventuellt finnas anledning att ge dessa frågor en mera framskjuten placering i nya allmänna råd om strand-skydd, än vad som är fallet i de nuvarande råden.





# Bilaga 1

**Tabell 1: Kommuner som har god tillgång till inlandsstränder, enligt 12 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd**

Med god tillgång till inlandsstränder avses att

1. graden av bebyggelsepåverkan vid inlandsstränder uppgår till högst tio procent, och
2. tillgången på inlandsstränder uppgår till minst 50 m obebyggd inlandsstrand per invånare, baserat på invånarantalet i kommunen 2004-12-31.

Kommun- kod	Kommunnamn	Antal km inlands- strand	Antal km obebyggd inlands- strand	Procent bebyggelse- påverkad inlandsstrand	Invånar- antal 041231	Antal meter obebyggd inlands- strand/inv.
0513	Kinda	1 428	1 282	10	9 953	129
0562	Finspång	1 630	1 471	10	20 993	70
0760	Uppvidinge	807	740	8	9 514	78
0763	Tingsryd	1 491	1 387	7	12 892	108
0765	Älmhult	1 042	956	8	15 421	62
0781	Ljungby	2 017	1 835	9	27 004	68
0821	Högsby	699	641	8	6 244	103
0860	Hultsfred	1 136	1 018	10	14 591	70

0884	Vimmerby	1 041	941	10	15 596	60
1315	Hylte	1 077	977	9	10 432	94
1430	Munkedal	582	530	9	10 318	51
1438	Dals-Ed	1 188	1 129	5	4 941	228
1439	Färgelanda	535	483	10	6 886	70
1737	Torsby	3 452	3 160	8	13 086	241
1765	Ärjäng	2 174	1 977	9	9 799	202
1782	Filipstad	2 191	1 995	9	11 081	180
1783	Hagfors	1 923	1 724	10	13 496	128
1860	Laxå	616	565	8	6 267	90
1863	Hällefors	1 617	1 459	10	7 688	190
2023	Malung	4 294	3 943	8	10 557	373
2031	Rättvik	1 718	1 565	9	10 864	144
2034	Orsa	1 420	1 353	5	7 031	192
2039	Älvdalen	6 758	6 533	3	7 515	869
2062	Mora	2 593	2 324	10	20 083	116
2101	Ockelbo	941	854	9	6 047	141
2161	Ljusdal	4 298	3 982	7	19 592	203
2260	Änge	2 298	2 060	10	10 821	190
2283	Sollefteå	3 795	3 440	9	21 207	162
2284	Örnsköldsvik	5 121	4 730	8	54 945	86
2303	Ragunda	1 457	1 320	9	5 894	224
2305	Bräcke	3 099	2 832	9	7 282	389
2309	Krokom	5 742	5 457	5	14 126	386
2313	Strömsund	10 821	10 331	5	13 112	788
2321	Äre	7 743	7 511	3	9 821	765
2326	Berg	5 202	4 966	5	7 779	638
2361	Härjedalen	9 441	9 067	4	10 951	828
2401	Nordmaling	1 315	1 117	8	7 511	109
2403	Bjurholm	948	896	5	2 588	346
2404	Vindeln	2 545	2 381	6	5 773	412
2409	Robertsfors	955	819	7	7 106	90
2417	Norsjö	1 964	1 844	6	4 483	411

2418	Malå	1 431	1 373	4	3 464	396
2421	Storuman	6 745	6 513	3	6 554	994
2422	Sorsele	6 935	6 729	3	2 957	2276
2425	Dorotea	2 024	1 942	4	3 156	615
2462	Vilhelmina	6 208	5 954	4	7 422	802
2463	Åsele	3 437	3 307	4	3 375	980
2481	Lycksele	4 994	4 786	4	12 785	374
2482	Skellefteå	6 051	5 311	10	71 786	65
2505	Arvidsjaur	6 304	6 106	3	6 894	886
2506	Arjeplog	15 374	15 205	1	3 224	4716
2510	Jokkmokk	15 222	14 990	2	5 599	2677
2513	Överkalix	1 575	1 470	7	3 933	374
2514	Kalix	2 191	1 856	9	17 653	66
2518	Övertorneå	1 211	1 143	6	5 244	218
2521	Pajala	3 970	3 743	6	6 925	541
2523	Gällivare	11 398	11 131	2	19 204	580
2560	Älvsbyn	1 448	1 301	10	8 775	148
2581	Piteå	3 371	2 994	7	40 830	59
2582	Boden	3 058	2 755	10	28 277	97
2584	Kiruna	16 835	16 518	2	23 254	710

*Förklaring till begreppen i tabell 1.*

Med *inlandsstränder* avses stränder vid sjöar, på öar i sjöar och längs båda sidorna av vattendrag. Fastlandskusten och havsöar ingår inte i begreppet inlandsstrand. Som inland räknas dock även de öar som ingår i ö-kommuner vid kusten och som tillhör de 50 största öarna.

Med *bebyggelsepåverkan* avses att det finns en eller flera byggnader inom 100 m från stranden. Med byggnader avses byggnader för bostäder eller verksamhet. Lantbrukets ekonomi-byggnader ingår inte. Inte heller annan exploatering ingår, t.ex. vägar.

De minsta sjöar och öar som ingår har en storlek av ca 25 m<sup>2</sup>. Som vattendrag räknas åar m.m. ner till sex meters bredd. I fjällområdena har dock en grövre kartskala använts, varför medräknade vattendrag i sådana kommuner har en större bredd än sex meter. Fjällområdena finns i följande kommuner: Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Krokom, Åre, Berg och Härjedalen.

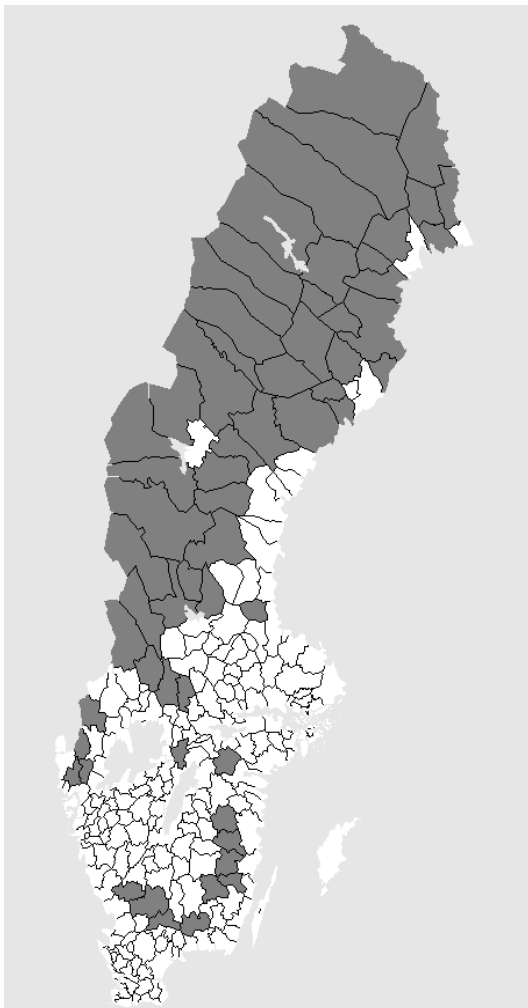
Öar i ö-kommuner vid kusten som tillhör de 50 största öarna är:

*Värmdö, Ingarö, Vindö-Djurö och Fågelbrolandet* i Värmdö kommun, *Lidingö, Gotland, Fårö och Gotska sandön* i Gotlands kommun, *Borgholms och Mörbylånga* kommuner på *Öland*, *Orust* samt *Tjörn*. Inga av dessa kommuner utgör kommuner med god tillgång till stränder, utan återfinns i bilaga 3.

Statistiken har producerats av Statistiska Centralbyrån och bygger på Lantmäteriverkets digitala s.k. vattenmask i skala 1:10 000. I delar av fjällkedjan är skalan 1:50 000. Upplysningsvis kan nämnas att likartad statistik har publicerats av SCB i Statistiska meddelanden MI 50 SM 0202 "Bebyggelsepåverkad kust och strand". Ovanstående tabellvärden bygger på samma underlag som ligger till grund för karta nr. 1 i nämnda publikation.

## Bilaga 2

**Figur 1: Kommuner som har god tillgång till inlandsstränder**





## Bilaga 3

**Tabell 2: Övriga kommuner, vilka inte anses ha god tillgång till inlandsstränder**

Kommun-kod	Kommunnamn	Antal km inlandsstrand	Antal km obebyggd inlandsstrand	Procent bebyggelse-påverkad inlandsstrand	Invånar-antal 041231	Antal meter obebyggd inlandsstrand/inv.
0114	Upplands-Väsby	50	41	18	37 517	1
0115	Vallentuna	154	138	10	26 889	5
0117	Österåker	135	104	23	36 867	3
0120	Värmdö	180	110	39	34 029	3
0123	Järfälla	39	30	23	61 564	0
0125	Ekerö	404	276	32	23 594	12
0126	Huddinge	97	58	40	87 681	1
0127	Botkyrka	117	93	21	75 830	1
0128	Salem	65	53	18	14 127	4
0136	Haninge	80	60	25	71 355	1
0138	Tyresö	51	33	35	40 605	1
0139	Upplands-Bro	236	196	17	21 348	9
0140	Nykvarn	142	116	18	8 328	14
0160	Täby	23	19	17	60 422	0
0162	Danderyd	4	3	25	30 100	0
0163	Sollentuna	36	22	39	58 897	0
0180	Stockholm	168	57	66	765 044	0

0181	Södertälje	451	357	21	80 405	4
0182	Nacka	144	58	60	78 715	1
0183	Sundbyberg	4	3	25	33 816	0
0184	Solna	9	8	11	59 098	0
0186	Lidingö	13	6	54	41 407	0
0187	Vaxholm	8	6	25	9 904	1
0188	Norrtälje	963	823	15	54 366	15
0191	Sigtuna	97	72	26	36 322	2
0192	Nynäshamn	77	67	13	24 670	3
0305	Håbo	92	76	17	18 378	4
0319	Älvkarleby	305	265	13	9 041	29
0330	Knivsta	73	59	19	13 059	5
0360	Tierp	811	722	11	20 061	36
0380	Uppsala	771	670	13	182 076	4
0381	Enköping	498	432	13	38 211	11
0382	Östhammar	553	514	7	21 738	24
0428	Vingåker	279	234	16	9 178	25
0461	Gnesta	643	570	11	9 935	57
0480	Nyköping	1 060	962	9	49 575	19
0481	Oxelösund	11	8	27	11 273	1
0482	Flen	867	749	14	16 534	45
0483	Katrineholm	890	762	14	32 258	24
0484	Eskilstuna	690	537	22	91 168	6
0486	Strängnäs	754	637	16	30 522	21
0488	Trosa	98	76	22	10 627	7
0509	Ödeshög	236	198	16	5 520	36
0512	Ydre	668	591	12	3 894	152
0560	Boxholm	640	548	14	5 287	104
0561	Åtvidaberg	852	762	11	11 817	64
0563	Valdemarsvik	459	407	11	8 159	50
0580	Linköping	906	710	22	136 912	5
0581	Norrköping	876	754	14	124 410	6
0582	Söderköping	249	205	18	14 095	15



0583	Motala	820	702	14	42 062	17
0584	Vadstena	116	88	24	7 562	12
0586	Mjölby	190	148	22	25 326	6
0604	Aneby	297	259	13	6 624	39
0617	Gnosjö	432	378	13	9 810	39
0642	Mullsjö	154	123	20	7 101	17
0643	Habo	136	102	25	9 758	10
0662	Gislaved	1 294	1 178	9	29 750	40
0665	Vaggeryd	714	630	12	12 660	50
0680	Jönköping	1 013	768	24	119 927	6
0682	Nässjö	602	474	21	29 377	16
0683	Värnamo	1 150	1 004	13	32 464	31
0684	Sävsjö	583	520	11	10 973	47
0685	Vetlanda	1 263	1 120	11	26 531	42
0686	Eksjö	659	550	17	16 571	33
0687	Tranås	277	215	22	17 751	12
0761	Lessebo	425	389	8	8 198	47
0764	Alvesta	815	729	11	18 865	39
0767	Markaryd	326	271	17	9 636	28
0780	Växjö	1 838	1 623	12	76 755	21
0834	Torsås	103	78	24	7 263	11
0840	Mörbylånga	71	64	10	13 403	5
0861	Mönsterås	277	233	16	13 226	18
0862	Emmaboda	504	445	12	9 643	46
0880	Kalmar	266	183	31	60 649	3
0881	Nybro	621	570	8	19 882	29
0882	Oskarshamn	812	699	14	26 300	27
0883	Västervik	1 765	1 539	13	36 566	42
0885	Borgholm	107	98	8	11 133	9
0980	Gotland	581	539	7	57 661	9
1060	Olofström	473	415	12	13 524	31
1080	Karlskrona	737	635	14	61 137	10
1081	Ronneby	790	701	11	28 283	25

1082	Karlshamn	504	412	18	30 847	13
1083	Sölvesborg	31	25	19	16 544	2
1214	Svalöv	60	46	23	12 973	4
1230	Staffanstorp	24	22	8	20 394	1
1231	Burlöv	7	4	43	15 295	0
1233	Vellinge	59	52	12	31 596	2
1256	Östra Göinge	362	305	16	13 978	22
1257	Örkelljunga	167	120	28	9 500	13
1260	Bjuv	24	19	21	13 892	1
1261	Kävlinge	66	53	20	26 024	2
1262	Lomma	23	13	43	18 595	1
1263	Svedala	151	131	13	18 541	7
1264	Skurup	55	42	24	14 243	3
1265	Sjöbo	189	161	15	17 404	9
1266	Hörby	65	43	34	14 216	3
1267	Höör	124	91	27	14 520	6
1270	Tomelilla	52	39	25	12 561	3
1272	Bromölla	138	113	18	12 080	9
1273	Osby	387	329	15	12 625	26
1275	Perstorp	90	73	19	6 893	11
1276	Klippan	297	235	21	15 998	15
1277	Åstorp	23	20	13	13 389	1
1278	Båstad	57	39	32	14 022	3
1280	Malmö	49	34	31	269 142	0
1281	Lund	159	139	13	101 423	1
1282	Landskrona	37	23	38	39 039	1
1283	Helsingborg	96	70	27	121 179	1
1284	Höganäs	39	32	18	23 135	1
1285	Eslöv	161	134	17	29 740	5
1286	Ystad	105	87	17	26 898	3
1287	Trelleborg	114	97	15	39 477	2
1290	Kristianstad	737	628	15	75 592	8
1291	Simrishamn	44	34	23	19 470	2

1292	Ängelholm	239	180	25	38 140	5
1293	Hässleholm	662	550	17	48 945	11
1380	Halmstad	613	512	16	87 929	6
1381	Laholm	703	596	15	22 955	26
1382	Falkenberg	1 037	930	10	39 438	24
1383	Varberg	546	489	10	54 338	9
1384	Kungsbacka	407	347	15	68 696	5
1401	Härryda	360	251	30	31 676	8
1402	Partille	62	47	24	33 281	1
1407	Öckerö	-	-	-	12 147	0
1415	Stenungsund	200	183	9	22 742	8
1419	Tjörn	43	37	14	15 019	2
1421	Orust	133	114	14	15 160	8
1427	Sotenäs	43	37	14	9 336	4
1435	Tanum	589	555	6	12 317	45
1440	Ale	262	230	12	26 288	9
1441	Lerum	376	289	23	36 224	8
1442	Vårgårda	337	286	15	10 680	27
1443	Bollebygd	334	264	21	7 973	33
1444	Grästorps	135	113	16	5 794	20
1445	Essunga	88	67	24	5 750	12
1446	Karlsborg	497	439	12	6 905	64
1447	Gullspång	341	296	13	5 653	52
1452	Tranemo	615	539	12	11 894	45
1460	Bengtstors	1 425	1 268	11	10 335	123
1461	Mellerud	818	680	17	9 728	70
1462	Lilla Edet	359	305	15	12 902	24
1463	Mark	1 100	944	14	33 356	28
1465	Svenljunga	1 103	975	12	10 468	93
1466	Herrljunga	207	167	19	9 417	18
1470	Vara	223	178	20	16 026	11
1471	Götene	244	208	15	12 950	16
1472	Tibro	100	77	23	10 572	7

1473	Töreboda	337	281	17	9 445	30
1480	Göteborg	329	222	33	481 410	0
1481	Möndal	113	82	27	57 752	1
1482	Kungälv	185	163	12	38 257	4
1484	Lysekil	62	49	21	14 767	3
1485	Uddevalla	314	278	11	50 068	6
1486	Strömstad	164	148	10	11 373	13
1487	Vänersborg	623	523	16	37 105	14
1488	Trollhättan	301	237	21	53 154	4
1489	Alingsås	534	411	23	35 761	11
1490	Borås	846	626	26	98 886	6
1491	Ulricehamn	606	488	19	22 342	22
1492	Ämål	766	684	11	12 823	53
1493	Mariestad	724	629	13	23 897	26
1494	Lidköping	967	848	12	37 241	23
1495	Skara	219	179	18	18 507	10
1496	Skövde	228	174	24	49 856	3
1497	Hjo	128	100	22	8 822	11
1498	Tidaholm	201	161	20	12 543	13
1499	Falköping	353	300	15	31 148	10
1715	Kil	285	238	16	11 844	20
1730	Eda	949	815	14	8 646	94
1760	Storfors	619	504	19	4 569	110
1761	Hammarö	203	133	34	14 390	9
1762	Munkfors	95	74	22	4 039	18
1763	Forshaga	337	270	20	11 460	24
1764	Grums	381	302	21	9 423	32
1766	Sunne	925	807	13	13 604	59
1780	Karlstad	997	753	24	81 768	9
1781	Kristinehamn	878	711	19	23 990	30
1784	Arvika	1 974	1 705	14	26 275	65
1785	Säffle	1 529	1 344	12	16 077	84
1814	Lekeberg	306	260	15	7 061	37

1861	Hallsberg	345	307	11	15 401	20
1862	Degerfors	288	238	17	10 106	24
1864	Ljusnarsberg	697	609	13	5 389	113
1880	Örebro	999	842	16	126 982	7
1881	Kumla	63	57	10	19 383	3
1882	Askersund	1 126	996	12	11 477	87
1883	Karlskoga	587	490	17	30 343	16
1884	Nora	651	563	14	10 523	54
1885	Lindesberg	1 184	1 022	14	23 300	44
1904	Skinnskatte- berg	668	594	11	4 829	123
1907	Surahammar	257	219	15	10 249	21
1917	Heby	486	436	10	13 771	32
1960	Kungsör	78	59	24	8 287	7
1961	Hallstahammar	105	74	30	15 038	5
1962	Norberg	463	411	11	5 949	69
1980	Västerås	625	503	20	131 014	4
1981	Sala	512	450	12	21 554	21
1982	Fagersta	279	221	21	12 231	18
1983	Köping	349	270	23	24 677	11
1984	Arboga	299	241	19	13 406	18
2021	Vansbro	1 874	1 648	12	7 122	231
2026	Gagnef	658	537	18	10 091	53
2029	Leksand	1 120	980	13	15 504	63
2061	Smedjebacken	1 162	975	16	10 923	89
2080	Falun	1 926	1 487	23	54 994	27
2081	Borlänge	587	393	33	46 988	8
2082	Säter	646	498	23	10 980	45
2083	Hedemora	926	761	18	15 506	49
2084	Avesta	501	392	22	22 102	18
2085	Ludvika	1 806	1 611	11	25 782	62
2104	Hofors	404	323	20	10 237	32
2121	Ovanåker	1 713	1 487	13	11 985	124

2132	Nordanstig	853	716	16	9 872	73
2180	Gävle	1562	1327	15	92 081	14
2181	Sandviken	979	746	24	36 835	20
2182	Söderhamn	925	774	16	26 731	29
2183	Bollnäs	1 417	1 165	18	26 249	44
2184	Hudiksvall	1 733	1 512	13	36 970	41
2262	Timrå	620	552	11	17 859	31
2280	Härnösand	714	578	19	25 273	23
2281	Sundsvall	2 338	1 967	16	93 707	21
2282	Kramfors	1 036	837	19	20 383	41
2380	Östersund	1 488	1 273	14	58 459	22
2460	Vännäs	404	329	19	8 525	39
2480	Umeå	1 587	1306	18	109 390	12
2580	Luleå	1 329	1 170	12	72 565	16
2583	Haparanda	472	440	7	10 208	43

Förklaringar till de begrepp som används i tabellen återfinns i anslutning till bilaga 1.