

Kommittédirektiv



Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna

Dir.
2013:27

Beslut vid regeringssammanträde den 7 mars 2013

Sammanfattning

En delegation ska inrättas med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen ska också verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Delegationens arbete ska bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden.

Delegationens arbete ska fokusera på:

- att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och kunskap om arbetsprocesser, olika handläggningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel,
- att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan berörda aktörer, bl.a. inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i

samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskapsspridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Delegationen ska inleda sitt arbete med att utforma ett förslag till program för uppdraget och en plan för programmets genomförande. Förslaget ska redovisas till regeringen senast den 28 juni 2013.

Delegationen ska senast den 31 december 2013 och den 31 december 2014 till regeringen redovisa den verksamhet som har bedrivits under respektive år.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 17 december 2015.

Bakgrund

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd och gäller vid hav, sjöar, vattendrag och öar i hela landet.

Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur och växtliv. Strandskydd omfattar både land- och vattenområden. Det gäller 100 meter om båda sidor om den s.k. strandlinjen. Ett strandskyddsområde kan även vara utökat till 300 meter om båda sidor om strandlinjen.

Ett första strandskydd kom till på 1950-talet för att förhindra en överexploatering av stränderna och bevara allmänhetens tillgång till stränder och vatten för friluftsliv. Syftet med strandskyddet utvidgades 1994 till att också gälla skyddet av stränderna på grund av deras stora betydelse för den biologiska mångfalden.

Strandskydd, som regleras i 7 kap. miljöbalken, innebär att det finns förbud mot att bland annat uppföra nya byggnader och ta i anspråk mark inom strandskyddsområden. Strandskydd gäller i stort sett generellt i hela landet och föregås inte av någon prövning eller något särskilt beslut för utpekande av om-

råden. Från förbuden att ta i anspråk mark finns det a) generella undantag, b) möjligheter att besluta om att ge dispens och c) möjligheter till upphävande av strandskyddet. Ett undantag är att förbuden inom ett strandskyddsområde inte gäller vissa byggnader inom jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötsel, som behövs för näringens bedrivande. Om en åtgärd däremot träffas av förbuden inom strandskyddsområden finns det möjlighet att, om det finns särskilda skäl, besluta om dispens från strandskydd. Strandskydd kan också vara upphävt för ett område i en plan om det finns särskilda skäl. Det finns även områden som på grund av äldre regler inte omfattas av strandskydd.

Under 2009 och 2010 ändrades strandskyddsreglerna, se prop. 2008/09:119 och prop. 2010/11:64. Ändringarnas inriktning var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte skulle äventyras. Regeringen anser i dag att även behovet av tillväxt har en central roll i sammanhanget. Utgångspunkten för ändringarna var ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet och innebar förändringar både i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken och i bestämmelserna om planer i 3, 4, 5 och 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Flera förtydliganden gjordes i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa avsåg bland annat strandskyddets syfte, förutsättningar för att upphäva eller ge dispens från strandskydd och frågan om en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Förändringarna syftade också till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. De nya reglerna har inneburit att kommunerna fått huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Även tidigare hade flertalet kommuner beslutanderätten genom att länsstyrelserna hade delegerat dispensprövningen till kommunerna enligt tidigare regler om strandskydd i miljöbalken.

Genom de nya bestämmelserna fick kommunerna ansvaret för att i förekommande fall i sina översiktsplaner redovisa om-

råden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses gälla. Kommunernas redovisning är endast vägledande vid prövningen av upphävande- och dispensfrågor. Länsstyrelsen har en stark roll i att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planering. I samband med denna fråga om utvecklingen av landsbygden är länens strategier för regionalt tillväxtarbete (de regionala utvecklingsprogrammen), och de analyser som ligger till grund för strategierna, av särskild betydelse för tillämpningen av reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Prövningen av dispenser och upphävande görs i första hand i kommunernas handläggning av ärenden och prövningen sker ofta i samband med kommunernas planlägningsarbete eller i samband med att en prövning av bygglov och andra tillstånd som gäller byggverksamhet sker.

Kommunerna har således huvudansvaret när det gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna på samma sätt som de har huvudansvaret för planläggning och byggverksamhet. Kommunen prövar ansökningar och beviljar eller avslår dispenser från strandskydd.

Länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid den kommunala tillämpningen. Länsstyrelsen ska granska kommunens beslut och har möjlighet att pröva om förutsättningarna för de kommunala besluten om dispens från strandskyddet är uppfyllda. En överprövning kan resultera i att länsstyrelsen antingen upphäver eller godkänner kommunens beslut. När det gäller förutsättningarna för beslut om dispenser, i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, är kommunala planeringsinsatser en grundförutsättning. Länsstyrelsen utövar även tillsyn över det kommunala planlägningsarbetet. Om ett kommunalt beslut om dispens från strandskyddet är felaktigt ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Detta beslut kan sedan överklagas till högre instans. Enligt de nya reglerna återinträder strandskyddet om en detaljplan ersätts med en ny detaljplan.

I vissa fall beslutar länsstyrelsen om dispenser och upphävande av strandskydd. Detta gäller bl.a. om dispensansökan avser ett område som har ett annat särskilt skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Utöver strandskydd kan det således finnas andra

skydd som gäller för samma område, t.ex. djur- och växtskyddsområde, naturreservat, nationalpark, Natura 2000 och biotopskydd.

Behovet av en informations- och kunskapsinsats

När det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna har brister konstaterats redan 2002 i en rapport från Naturvårdverket (Kartläggning m.m. rapport 5185). Problemen delades då in i tre kategorier: brister i tillämpning vid prövning och tillsyn, generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning och bristande legitimitet för regleringen. Avsikten var att dessa oklarheter skulle åtgärdas genom de nya strandskyddsregler som infördes 2009 respektive 2010.

I budgetpropositionen för 2012 framförde regeringen att det finns indikationer som tyder på att de ändringar av strandskyddsreglerna som trädde i kraft 2009 och 2010 med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Även i budgetpropositionen för 2013 har regeringen angett att de nya strandskyddsreglerna inte till alla delar fyllt sitt syfte och att mycket tyder på att förändringarna 2009 och 2010 har lett till en icke avsedd skärpning av tillämpningen av strandskyddet i stora delar av landet.

Reglerna om strandskydd tillämpas i första hand av kommuner och länsstyrelser, samt av domstolar vid överklagande. En viktig förändring i de nya reglerna om strandskydd är att kommunerna numera har det huvudsakliga ansvaret för att fatta beslut om dispenser från strandskyddet och om upphävande av strandskyddet i planer. Länsstyrelsens roll har också förändrats bl.a. genom de nya bestämmelserna om överprövning av kommunernas beslut.

De frågor som aktualiseras vid tillämpning av strandskyddsreglerna inbegriper ofta flera olika parter med ibland motstående intressen. I kommunernas handläggning och behandling av ärenden om dispenser och upphävanden ställs de motstående intressena mot varandra och prövas. De intressen som står mot

varandra är generellt sett exploateringsintressen och bevarandeintressen. Vid prövningen av strandskyddsärenden företräds ofta dessa intressen av olika avdelningar inom kommuner, länsstyrelser och myndigheter. Detta gör frågan särskilt komplicerad. Ofta ska mycket svåra avvägningar göras och dessa avvägningar kan vara särskilt känsliga inte minst i områden med starkt exploateringsstryck där markvärden i strandnära lägen är mycket höga. Det är således av stor vikt att det vid prövning av strandskyddsfrågor finns en transparent och enhetlig tillämpning liksom ett bra samarbetsklimat mellan kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt övriga som berörs av frågorna.

När lagregler ska tillämpas i praktiken i enskilda ärenden uppstår vanligen gränsdragningsfrågor och det kan finnas behov av vägledning och handledning. I arbetet med samhällsbyggnadsfrågor ska länsstyrelserna tillhandahålla olika typer av underlag till kommunerna. Länsstyrelsen har ibland svårt att hinna med att tillhandahålla och uppdatera de olika typer av planeringsunderlag, redovisningar och sammanställningar som behövs för att besluten om dispenser och upphävanden ska kunna handläggas på ett effektivt sätt.

En särskild informations- och kunskapsinsats om strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen kan underlätta arbetet med handläggning av ärenden för kommuner och länsstyrelser. En ökning av kunskapen om strandskyddsreglerna hos företag och enskilda kan rätta till de eventuella missförstånd som finns när det gäller tillämpningen av reglerna och de problem detta skapar. En delegation bör därför få i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats som ska bidra till kompetensutveckling hos berörda aktörer avseende strandskyddsreglerna.

Uppdraget

En delegation ska inrättas med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen ska också verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Delegationens arbete ska bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden.

Ett brett deltagande ökar förutsättningarna för en god förankring och förståelse för hur reglerna om strandskydd fungerar. Insatsen ska bidra till att kompetensen hos beslutsfattare om tillämpningen av strandskyddsreglerna stärks. En effektiv och rättssäker tillämpning av strandskyddsreglerna förutsätter också att det finns en samsyn inom staten, dvs. länsstyrelser och berörda myndigheter, och mellan staten och kommunerna om hur reglerna ska tillämpas. Delegationens arbete ska lägga en grund för en transparent och enhetlig tillämpning av lagstiftningen.

Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskapsspridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Uppdragets genomförande

Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog om frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Avsikten är att delegationen på så sätt ska utgöra en neutral plattform för dialog som belyser olika frågor och aspekter som berör tillämpningen av reglerna om strandskydd.

Delegationens arbete ska fokusera på:

- att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och

kunskap om arbetsprocesser, olika handläggningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel,

- att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan aktörerna inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

En viktig del i uppdraget är att utveckla förutsättningar för ett förbättrat samspel och förbättrad kunskap om olika aktörers roller i tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Delegationen ska ta fram utbildningsmaterial som behövs för kompetenssatsningen. Utbildningsmaterialet kan behöva tillgodose olika målgruppers specifika behov och ansvarsområden.

Delegationen ska vid behov tillkalla arbetsgrupper och referensgrupper för att möjliggöra en bred förankring av arbetet.

Delegationen ska beakta de två andra insatser som regeringen infört för att utveckla tillämpningen av strandskyddsreglerna. Den ena insatsen gäller det stöd som regeringen har infört genom förordningen (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, som vänder sig till kommuner, länsstyrelser, samverkansorgan och landsting med regionalt utvecklingsansvar. Den andra insatsen gäller det uppdrag som regeringen beslutat ge till Naturvårdsverket och Boverket om att göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av de nya strandskyddsreglerna, samt att vid behov föreslå ändringar i reglerna (M2012/3437/Nm). Myndigheternas uppdrag ska redovisas senast den 1 augusti 2013.

Delegationen ska vid planering och utförande av sitt uppdrag ta hänsyn till vad som ingår i Naturvårdsverkets och Boverkets ordinarie grunduppdrag.

Delegationen ska beakta innehållet i Naturvårdsverkets och Boverkets handledningar, t.ex. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning (Handbok 2009:4). Delegationen ska även ta hänsyn till andra relevanta underlag och arbetssätt hos berörda aktörer.

Delegationen bör bestå av representanter för kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelser, organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen och berörda myndigheter såsom Boverket och Naturvårdsverket m.fl.

Delegationen ska samråda med representanter som är berörda av tillämpningen av strandskyddsreglerna såsom representanter för organisationer för t.ex. fastighetsägare, näringsliv, friluftsliv, naturvårdsintressen m.fl.

Redovisning av uppdraget

Delegationen ska inleda sitt arbete med att utforma ett förslag till program för informations- och kunskapsinsatsen och en plan för programmets genomförande. Förslaget ska redovisas till regeringen senast den 28 juni 2013.

Delegationen ska senast den 31 december 2013 och den 31 december 2014 till regeringen redovisa den verksamhet som har bedrivits respektive år.

Delegationen ska i sin slutrapport redovisa förslag om hur kompetensen i fråga om strandskyddsreglernas tillämpning ska kunna hållas på en fortsatt hög nivå efter delegationens avslutande.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 17 december 2015.

(Socialdepartementet)