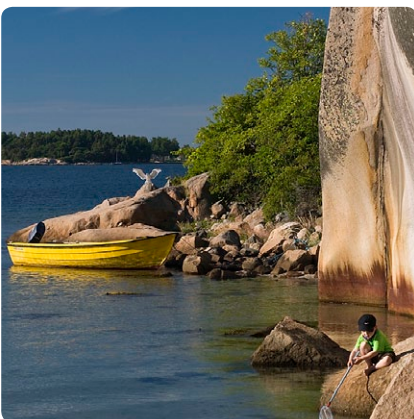


Strandskydd – en vägledning för planering och prövning

HANDBOK 2009:4 • UTGÅVA 2 • FEBRUARI 2012



Strandskydd – en vägledning för planering och prövning

Handbok 2009:4

Utgåva 2

Februari 2012

Framtagen av Naturvårdsverket och Boverket

NATURVÅRDSVERKET
BOVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel 010-698 10 00, fax 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0175-9

ISSN 1650-2361

ISBN (Boverket) 978-91-86827-51-9

Handbok 2009:4, utgåva 2

© Naturvårdsverket 2012

Ö|\ d[} ä \ Á ~ à|ä æä }

Omslagsbilder: Bildarkivet.se och Kjell Holmner

Illustrationer: Ulrika Åkerlund, Boverket

Förord

Naturvårdsverket och Boverket har på uppdrag av regeringen gemensamt tagit fram denna vägledning för strandskyddslagstiftningen med anledning av de förändringar som gäller från 1 juli 2009 respektive 1 februari 2010.

Denna vägledning utgör ett underlag för strandskyddsbestämmelsernas tillämpning och ska vara ett stöd för personal som handlägger strandskyddsfrågor i samband med planer och dispenser på länsstyrelser och kommuner. Här anges vad som behöver göras utifrån olika aspekter och olika roller i lagstiftningen.

Vägledningen är ett levande dokument som successivt kommer att revideras för att på bästa sätt tillgodose det behov av information och stöd som myndigheter behöver. **Detta är version 2, som ersätter tidigare version 1 från oktober 2009.**

Version 2 är uppdaterad med anledning av ett antal förändringar i lagstiftningen

- Ny plan- och bygglag, SFS 2010:900
- Förändrad beslutanderätt inom vatten- och miljöskyddsområden, SFS 2011: 392
- Ändrade gränser för var LIS-områden kan inrättas vid Höga Kusten, SFS 2011:393
- Ny miljötillsynsförordning SFS 2011:13

Vägledningen är även uppdaterad med ett utökat kapitel om tillsyn, utökad text om länsstyrelsernas hantering av kommunala beslut enligt miljöbalken 19 kap 3 §, utökad text om kopplingar till fastighetsbildningslagen samt utökad text om övergångsbestämmelser.

Slutligen har ett antal referenser till rättsfall lagts till, figurerna har förnyats och vissa redaktionella ändringar har gjorts. Figurerna får disponeras fritt i strandskyddssammanhang.

Berätta gärna för oss hur vägledningen kan bli bättre. Mejla dina synpunkter till registrator@naturvardsverket.se. Vägledningen kan också laddas ner på www.naturvardsverket.se eller www.boverket.se

Stockholm och Karlskrona februari 2012

Naturvårdsverket
Lena Callermo
Avdelningschef
Genomförandeavdelningen

Boverket
Anders Sjelvgren
Avdelningschef
Verksamhetsavdelningen

Innehåll

FÖRORD	3
LÄSANVISNING	7
1 STRANDEN SOM RESURS	8
1.1 Vad är strandskydd?	8
1.2 Förändringar i strandskyddet	9
2 EN HELHETSSYN PÅ STRÄNDER OCH LANDSBYGD I ÖVERSIKTSPLANEN	14
2.1 Var är landsbygdsutveckling i strandnära lägen möjligt?	14
2.2 Ett differentierat strandskydd	17
2.3 Utpekande av LIS-områden i översiktsplanen	18
2.4 Exempel på process för att peka ut LIS-områden i översiktsplanen	21
3 DETALJPLAN OCH UPPHÄVANDE AV STRANDSKYDD	28
3.1 Förutsättningar för att upphäva strandskyddet i en detaljplan	28
3.2 Processen för att upphäva strandskyddet genom bestämelse i detaljplan	30
3.3 Utformning av detaljplanebestämmelserna	34
3.4 Länsstyrelsens upphävande av strandskydd i område som avses ingå i detaljplan	34
3.5 Strandskyddet gäller åter	36
4 DISPENS FRÅN STRANDSKYDDET	37
4.1 Dispens	37
4.2 Förbjudna åtgärder	42
4.3 Undantag från krav på dispens	47
4.4 Särskilda skäl	50
4.5 Utformning av ett beslut	61
4.6 Överklagande och länsstyrelsens hantering av kommunala beslut om dispens	66
4.7 Påföljder	71
5 HÄNSYN TILL DJUR- OCH VÄXTLIV SAMT ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL STRÄNDER	72
5.1 När behöver man bedöma om tillgången till strandområden påverkas och om det blir påverkan på djur- och växtlivet?	72
5.2 Åtgärder som förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter eller tillgången till strandområden	73

5.3	Bedömning av om djur- och växtlivet eller allmänhetens tillgång till strandområden kommer att påverkas	73
5.4	Hur vet man om syftet påverkas?	74
5.5	Viktiga arter, faktorer, funktioner och naturtyper att ta hänsyn till i strandskyddsområden	80
5.6	Exempel på olika typer av områden med värden för strandskyddets båda syften	83
6	FRI PASSAGE	88
6.1	Landskapet som utgångspunkt för utformningen av fri passage	88
7	KOPPLINGAR TILL ANNAN LAGSTIFTNING	92
7.1	Områden som är skyddade enligt kapitel 7 i miljöbalken	92
7.2	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt kapitel 9 i miljöbalken	93
7.3	Vattenverksamhet enligt kapitel 11 i miljöbalken	94
7.4	Fastighetsbildningslagen	95
7.5	Kulturminneslagen	97
8	TILLSYN	98
8.1	Syftet med tillsynen av strandskyddsområden	98
8.2	Tillsyn av strandskyddsområden enligt miljöbalken	98
8.3	Exempel på metoder	100
8.4	Samverkan mellan myndigheter	100
8.5	Tillsynsvägledning	101
8.6	Exempel på arbetsgång för den operativa tillsynen	101
8.7	Exempel på tillsynskampanjer	103
9	ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	105
9.1	Miljöbalken	105
9.2	Plan- och bygglagen	106
9.3	Övergångsbestämmelser i annan lagstiftning	106
10	BEGREPPSFÖRKLARINGAR	107
	REFERENSER OCH LITTERATURHÄNVISNING	112
	Förordningar, författningar och direktiv	112
	Publikationer	112
	Webblänkar	114

BILAGA 1: STRANDSKYDDET I MILJÖBALKEN	115
BILAGA 2: STRANDSKYDDET I PLAN- OCH BYGGLAGEN	121
BILAGA 3: KUNSKAPSUNDERLAG OCH METODER	124
BILAGA 4: EXEMPEL PÅ ANLÄGGNINGAR SOM DISPENSPRÖVAS	132
BILAGA 5: KRITERIER FÖR BEDÖMNING AV OMRÅDENS FRILUFTSLIVSVÄRDEN	142
BILAGA 6: FÖRELÄGGANDE ENLIGT MILJÖBALKEN	146

Läsanvisning

Denna vägledning är Naturvårdsverkets och Boverkets tolkning av bestämmelserna rörande strandskyddet. Den är till skillnad från lagar, förordningar och föreskrifter inte juridiskt bindande, utan just vägledande. Vägledningen, som riktar sig främst till handläggare på Sveriges kommuner och länsstyrelser, är tänkt som en uppslagsbok där man lätt ska kunna få vägledning utifrån vilket arbetsmoment man befinner sig i – om man arbetar med översiktsplanering, detaljplanering eller dispensgivning. Eftersom både länsstyrelse och kommun delvis har fått nya roller finns också de olika parternas ansvar beskrivna under respektive avsnitt.

Vägledningen är uppbyggd på följande sätt:

- Kapitel 1. Vägledningen inleds med ett avsnitt om stranden som resurs och nyheterna i den nya strandskyddslagstiftningen.
- Kapitel 2. Det andra kapitlet behandlar översiktsplanens roll och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, samt ger exempel på hur översiktsplaneprocessen för utpekande av dessa områden kan se ut.
- Kapitel 3. Det tredje kapitlet handlar om upphävande av strandskyddet i detaljplan och hur detaljplaneprocessen kan se ut.
- Kapitel 4. Det fjärde kapitlet handlar om dispens från strandskyddet.
- Kapitel 5. Det femte kapitlet behandlar hur hänsyn kan tas till djur- och växtliv samt allmänhetens tillgång till stränder vid planläggning och dispens.
- Kapitel 6. Kapitel sex behandlar fri passage och principer för hur denna kan utformas.
- Kapitel 7. Strandskyddslagstiftningen är kopplad till annan lagstiftning såsom andra områden skyddade enligt 7 kap. miljöbalken och fastighetsbildningslagen. Detta beskrivs i det sjunde kapitlet.
- Kapitel 8. Det åttonde kapitlet handlar om tillsyn enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.
- Kapitel 9. Det nionde kapitlet handlar om övergångsbestämmelser som gäller mellan den nya och gamla strandskyddslagstiftningen.
- Kapitel 10. I det tionde kapitlet finns det begreppsförklaringar

Följande material är lagt i bilaga:

- Bilaga 1 och 2 innehåller lagtexten gällande strandskydd från miljöbalken respektive plan- och bygglagen.
- Bilaga 3. Här återfinns det exempel på planeringsunderlag och metoder.
- Bilaga 4. Exempel på anläggningar som dispensprövas.
- Bilaga 5. Här finns de samlade kriterierna för bedömning av områdets friluftsvärden.
- Bilaga 6. Exempel på föreläggande enligt miljöbalken.

1 Stranden som resurs

Stränder har många olika värden och funktioner, ur ett ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt perspektiv.

Den öppna landskapsbilden, natur- och kulturmiljön samt möjligheten till många olika slags aktiviteter bidrar till strändernas stora upplevelsevärden, både på landsbygden och i tätorter. Den strandnära zonen är särskilt värdefull för djur och växter, eftersom övergången mellan land och vatten ger förutsättningar för en mångfald olika livsmiljöer och funktioner. Strandområden är mycket artrika och fungerar också som skydd och som passager i landskapet. Stränderna är viktiga inte minst för besöksnäringen. Även när det gäller boende är närhet till vatten en stark attraktionskraft. Attraktiva boendemiljöer kan i sin tur påverka näringslivets och företagens lokalisering.¹

Flera av de nationella miljömålen har kopplingar till stränder och strandskyddet. Det gäller framför allt Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt Levande kust och skärgård, Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö samt Ingen övergödning.²

1.1 Vad är strandskydd?

Strandskyddet ska långsiktigt trygga att medborgarna har tillgång till strandområden genom allemansrätten. Dessutom ska strandskyddet bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. För att tillgodose syftena är det enligt huvudregeln förbjudet att inom strandskyddsområden vidta vissa åtgärder, bl.a. att uppföra nya byggnader.

Strandskyddet är ett generellt skydd och gäller på ett likartat sätt i hela landet. Bestämmelserna gäller oavsett om området är tät- eller glesbebyggt, om det finns gott om sjöar och vattendrag eller inte samt oavsett vilka naturtyper eller arter som finns i området. Naturen behöver inte vara extra skyddsvärd för att bestämmelserna ska gälla. Bestämmelserna gäller vid alla kuster, sjöar och vattendrag oavsett storlek.

Det skyddade området är normalt 100 meter från strandkanten både på land och i vattenområdet och inkluderar även undervattensmiljön. Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar utvidga strandskyddet. En utvidgning kan göras upp till 300 meter om det behövs för att tillgodose strandskyddets syften. En översyn av det

¹ Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Se även www.regeringen.se/sb/d/6410/a/58122 och www.sjv.se

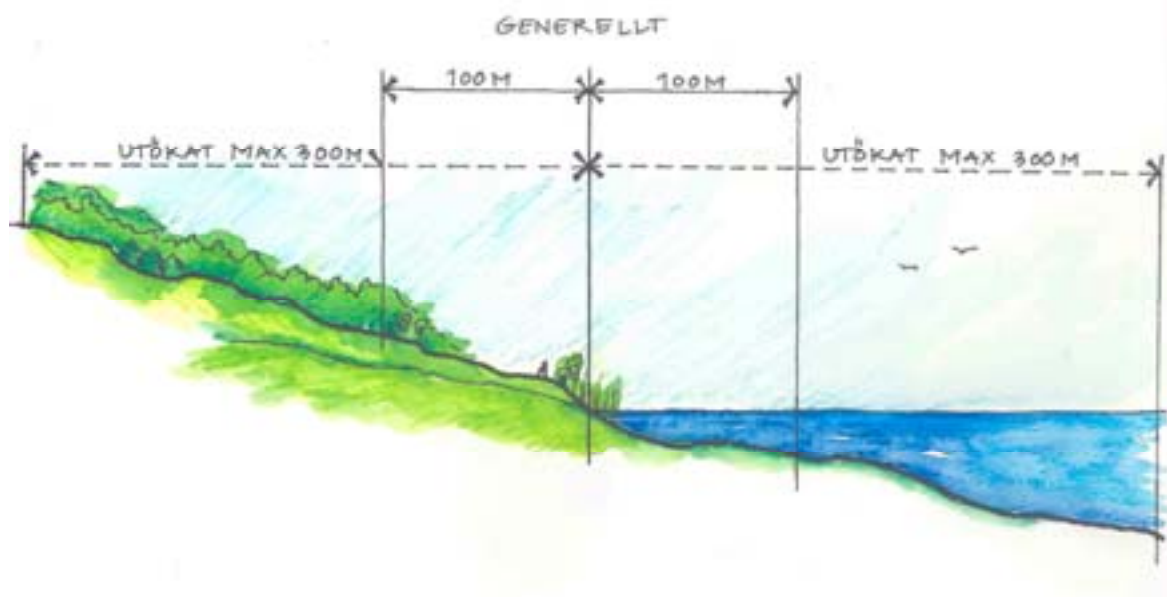
² Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag prop. 2004/05:150. Se även www.miljomal.nu

utvidgade strandskyddet ska ske senast den 31 december 2014. Om detta inte har gjorts upphör det utvidgade strandskyddet att gälla. Naturvårdsverket har publicerat en vägledning till länsstyrelserna inför deras översyn av det utvidgade strandskyddet, Utvidgat strandskydd. Handbok 2010:4, Naturvårdsverkets webbokhandel.

Lagen medger i dag inte någon avgränsning av strandskyddet efter storleken på sjöar och vattendrag. I förarbetena till miljöbalken står uttryckligen att även obetydliga bäckar och tjärnar ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden och det finns även rättsfall som visar på detta ³.

1.1.1 Strandlinjen

Ibland går det inte att exakt fastställa strandskyddsgränsen med hjälp av kartor och flygbilder. I vissa fall kan kartunderlag behöva kompletteras med aktuella mätningar på platsen, till exempel då strandlinjens läge är avgörande vid en prövning av ett ärende.



Figur 1. Det generella strandskyddet är 100 meter från stranden vid normalvattenstånd på land och i vatten. Länsstyrelsen kan utvidga strandskyddet upp till 300 meter på land och i vatten.

1.2 Förändringar i strandskyddet

Utgångspunkten för förändringarna i strandskyddslagstiftningen som infördes 2009 är ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet. Samtidigt differentierades strandskyddet för att skapa möjligheter att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder och låg exploateringsgrad. Därmed kan strandskyddet bli mer ändamålsenligt genom att bättre hänsyn kan tas

³ MÖD 2008:36

till behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftslivsvärden inte äventyras.

Förändringarna i lagstiftningen syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. Dels ska kommunen i översiktsplanen ange områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, dels kan kommunen själva upphäva strandskyddet i detaljplan. Kommunerna får även huvudansvaret för att pröva och ge dispens från strandskyddet. Samtidigt skärptes kraven på redovisning av de särskilda skäl som måste åberopas vid dispens från strandskyddet eller vid hävandet av strandskyddet i detaljplan.

Länsstyrelsens roll stärktes genom nya bestämmelser om att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.

De viktigaste förändringarna i strandskyddet är att:

- Strandskyddet har stärkts genom att skälen för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet i detaljplan har preciserats och att högt exploaterade tätorts- och kustområden undantas från möjligheten till landsbygdsutveckling i strandnära lägen.
- Kommunerna får huvudansvaret för att besluta om dispenser och upphävande av strandskyddet i detaljplaner.
- Kommunerna ska i översiktsplanen ange områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen där det vid dispensprövning eller upphävande även får beaktas som ett särskilt skäl om åtgärden bidrar till att långsiktigt främja utvecklingen av landsbygden. Vid prövningen av dispenser i sådana områden får man även beakta som särskilt skäl en- och tvåbostadshus som placeras i anslutning till ett befintligt bostadshus.
- Vid varje beslut om dispens eller upphävande av strandskyddet ska en fri passage lämnas för allmänheten och för att goda livsvillkor för djur- och växtliv ska bevaras.
- Strandskyddet återinträder automatiskt när en detaljplan upphävs eller ersätts.
- Länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och vid behov pröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.

1.2.1 Roller och ansvar

Förändringarna i lagstiftningen innebar att kommuner och länsstyrelser får en tydligare roll och ett utvidgat ansvar för skyddet av strandområden jämfört med tidigare lagstiftning.

Kommunerna beslutar om strandskyddsdispens och upphävande av strandskydd i detaljplan i de flesta fall (utom i de fall länsstyrelsen beslutar, se nedan).

Kommunerna ska även i sina översiktsplaner ange områden som kan vara lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kommunerna ansvarar även för tillsynen över strandskyddsområden med några få undantag. Fr.o.m. den 2 maj 2011 fattar kommunen beslut om dispens eller upphävande av strandskydd inom miljö- och vattenskyddsområden⁴. Kommunen har även ansvaret för tillsynen i dessa områden.

Länsstyrelserna ska vägleda kommunerna i deras arbete med att tillämpa regelverket. Länsstyrelserna beslutar om dispens i ärenden som rör försvarsanläggningar, allmänna vägar och järnvägar samt skyddade områden beslutade av andra än en kommun, undantaget miljö- och vattenskyddsområden. Länsstyrelserna ska även granska de kommunala besluten och vid behov pröva och upphäva dessa. Länsstyrelserna ska granska de kommunala översiktsplanerna, i detta fall med avseende på kommunernas utpekande av landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen, och i granskningsyttrandet behandla frågan. Länsstyrelserna ansvarar för tillsynen av strandskyddsområden när det gäller försvarsanläggningar, allmänna vägar och järnvägar samt områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket ska vägleda kommuner och länsstyrelser i deras arbete med strandskyddet enligt miljöbalken. Naturvårdsverket ska även bevaka hur praxis utvecklas genom att följa domstolarnas arbete. I de fall länsstyrelserna beslutar om upphävande och dispenser från strandskyddet ska Naturvårdsverket granska och vid behov ta dessa till prövning.

Boverket ska vägleda kommuner och länsstyrelser i tillämpningen av de nya reglerna i plan- och bygglagen som innebär att kommunerna ska peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i översiktsplanen samt hantera upphävandet av strandskyddet i detaljplan.

1.2.2 Tydligare och stärkta strandskyddsregler

De förändrade strandskyddsreglerna stärker strandskyddet genom att de särskilda skälen som ligger till grund för upphävande av eller dispens från strandskyddet har preciserats i lagstiftningen. Dessutom är det inte möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i kustområden med högt exploateringsstryck.

Om detaljplaner ersätts eller upphävs återinträder strandskyddet automatiskt.

Kontrollen skärps genom att länsstyrelserna är skyldiga att granska alla kommunala beslut om dispens och pröva om bestämmelserna har följts.

⁴ Se proposition 2010/11:64 Två strandskyddsfrågor

1.2.3 Differentierat strandskydd – landsbygdsutveckling i strandnära lägen

De nya strandskyddsbestämmelserna bidrar till utveckling av landsbygden genom att strandnära verksamheter och bebyggelse blir möjliga i särskilt utpekade områden. Möjligheten att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen finns i hela landet, med vissa undantag, se karta nedan.

Åtgärder som kan komma ifråga för upphävande av eller dispens från strandskyddet ska ge långsiktiga och positiva sysselsättningseffekter eller bidra till att upprätthålla serviceunderlaget på landsbygden. Det ska ske på ett sådant sätt att det långsiktiga skyddet för stränderna upprätthålls. Det ska fortfarande finnas god tillgång till strandområden för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

1.2.4 Fri passage

För att trygga allmänhetens tillgång till fria stränder och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten ska det alltid finnas ett område som behövs för att säkerställa fri passage mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna. Detta gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Ett beslut om att upphäva strandskyddet i detaljplan eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta den fria passagen. Strandskyddet finns alltså kvar i den del närmast stranden som avsätts som fri passage.

1.2.5 Samlad prövning

Den nya strandskyddslagstiftningen bidrar till en ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen till exempel genom att dubbelprövning normalt undviks vid upphävande av strandskyddet i en detaljplan.

Översiktskarta

Regler för strandskydd och landsbygdsutveckling



Kommunerna kan peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Geografiskt område:
Hela Sverige, med undantag för område 2 och 3 samt i eller i närheten av tätorter

Förklaring:
Regler om landsbygdsutveckling gäller i hela landet, med vissa undantag (se område 2 och 3).



Kommunerna ska vara restriktiva när de pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Geografiskt område:

- i eller i närheten av tätorter
- i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
- på Gotland, samt
- vid Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen.

Förklaring:
Regler om landsbygdsutveckling får tillämpas med viss begränsning.

För Vätern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet gäller begränsningen om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse inom respektive strandområde.



Kommunerna kan inte peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Geografiskt område:

- Kust- och kustskärgårdsområdet från gränsen mot Norge till Forsmark,
- Ölands kust, samt i
- i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

Förklaring:
Regler om landsbygdsutveckling får inte tillämpas.



Figur 2. Karta över var det är möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

2 En helhetssyn på stränder och landsbygd i översiktsplanen

Kommunerna ska i översiktsplanen redovisa⁵ lämpliga områden där det får beaktas som ett särskilt skäl om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden⁶. Detta förutsätter att det finns sådana områden inom kommunen. Det ska också ske på ett sådant sätt att det långsiktiga skyddet av strändernas natur- och friluftsvärden upprätthålls. Det ska fortfarande finnas god tillgång till strandområden för allmänheten och förutsättningar för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Redovisningen i översiktsplanen ska vara vägledande när man prövar dispenser från och upphävanden av strandskyddet.

Översiktsplanen har en nyckelroll för att en lokal och regional prioritering genom anpassning och redovisning av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska kunna ske. Det innebär att kommunernas intentioner för stränderna blir en tydlig del i översiktsplanens samlade miljö- och markanvändningsstrategi. Frågan om att avgränsa strandområden som är lämpliga för utvecklingen av landsbygden hänger samman med andra planeringsfrågor som behandlas i planen.

Syftet med att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (hädanefter används förkortningen LIS-områden) är att långsiktigt stimulera den lokala och regionala utvecklingen. Det gäller i områden som har god tillgång till strandområden och där man kan bygga i viss utsträckning utan att strandskyddets syften åsidosätts⁷. Behovet av att stimulera en sådan utveckling finns främst i landsbygdsområden som inte ligger i närheten av större tätorter.

Tillgången på strandområden för allmänheten och påverkan på djur- och växtliv ska bedömas även när man pekar ut LIS-områden. Om de biologiska värdena eller allmänhetens tillgång till strandområden riskerar att påverkas på ett oacceptabelt sätt finns inte förutsättningarna för upphävande av eller dispens från strandskyddet, se vidare avsnitt 4 och 5.

2.1 Var är landsbygdsutveckling i strandnära lägen möjligt?

Möjligheten att differentiera strandskyddet, genom att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, gäller med några undantag i hela landet. Kommunerna ansvarar för att i översiktsplanen redovisa lämpliga, avgränsade områden där en differentiering kan tillämpas. I 7 kap. 18 e § miljöbalken anges de kriterier som ska vara uppfyllda för att denna möjlighet ska kunna utnyttjas.

⁵ 7 kap 18 e § miljöbalken, 3 kap. 5 § PBL

⁶ 7 kap 18 d § miljöbalken

⁷ Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.63.

Områden där det är möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden)		
<p>Här kan kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen</p> <ul style="list-style-type: none"> - om ett strandnära läge långsiktigt bidrar till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden - om tillgången till strandområden för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillgodoses långsiktig 	<p>Här kan kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen <i>men med viss begränsning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - om ett strandnära läge långsiktigt bidrar till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden - om tillgången till strandområden för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillgodoses långsiktig - om området endast har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften 	<p>Här kan kommunerna <i>inte peka ut</i> områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen:</p>
<p>1. Hela Sverige med undantag, se punkt 2 och 3. Även Vänern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet, om det INTE råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området</p>	<p>2. I och i närheten av tätorter Längs kusten och i skärgårdarna från Forsmark i Uppland till gränsen mot Finland På Gotland Vänern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området</p>	<p>3. Kusterna i Bohuslän, Halland, Skåne, Blekinge, Öland, Småland, Östergötland, Sörmland, Uppland upp till Forsmark och Höga Kusten. Med kusten avses ett landområde som sträcker sig 100 meter från strandlinjen, eller maximalt 300 meter om strandskyddsområdet är utvidgat. Gäller även strandskyddsområdena längs havsstranden på öar utanför kusten.⁸ Jämför punkt 1</p>

Figur 3. Tabell som visar var det är möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

För delar av landet gäller vissa begränsningar (område 2 på kartan på s.17), där kommunen bör vara mer restriktiv vid utpekande av LIS-områden än i landet i övrigt. Detta gäller i eller i närheten av tätorter, i vissa kust- och skärgårdsområden samt på Gotland. Det gäller också kring de stora sjöarna och i Siljanområdet, i

⁸ Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.111

områden där det råder ett högt bebyggelsestryck. Länsstyrelserna kring Mälaren respektive Vättern har tagit fram riktlinjer för LIS-områden i anslutning till dessa sjöar⁹, riktlinjer för Vänern kommer.

För samtliga områden under område 2 (figur 3) bör kraven på underlag vid bedömning och urval ställas högre. Det måste kunna säkerställas att dessa områden endast har liten betydelse när det gäller att tillgodose strandskyddets syften. LIS-områden som pekats ut vid dessa kuster eller sjöar, ska bedömas utifrån strandskyddets funktion längs med denna strandsträcka inom kommunen. Man ska alltså inte relatera ett sådant områdes betydelse till de samlade strandskyddsvärden som finns i hela kommunen¹⁰.

2.1.1 Vad är landsbygd?

Begreppet landsbygd rymmer en variation av olika sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden. Det finns också många olika definitioner av glesbygd och landsbygd, framtagna i olika sammanhang för att tillgodose olika behov och syften. Bara i Sverige finns ett antal olika definitioner av gles- och landsbygd och därutöver finns internationella definitioner.

- Det tidigare Glesbygdsverket definierade begreppen utifrån tillgänglighet till utbud av service och arbetsmarknad. Orter med mer än 3 000 invånare och ett omland på fem minuters restid med bil definierades som tätorter. Områden på 5-45 minuters restid med bil från dessa tätorter benämndes tätortsnära landsbygd. Områden på längre avstånd än 45 minuter definieras som glesbygd.
- Sveriges kommuner och landsting definierar glesbygdskommuner som kommuner med mindre än sju invånare per km² och mindre än 20 000 invånare.
- Statistiska centralbyrån räknar tätorter som hussamlingar med minst 200 invånare såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter.

Men vad som i praktiken är landsbygd måste den enskilda kommunen lokalt definiera. Länsstyrelsen kan vara ett stöd och viss vägledning kan finnas i genomförandestrategin för landsbygdsprogrammet¹¹.

⁹ Länsstyrelsen i Jönköping PM Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) i Jönköpings län (2010)

¹⁰ Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.110-111.

¹¹ Landsbygdsprogrammet lägger fast inriktningen för genomförandet av EU:s landsbygdpolitik i Sverige. Det nationella programmet avser hela Sverige och preciseras i 21 länsvisa genomförandestrategier.

2.2 Ett differentierat strandskydd

Det finns många olika typer av landsbygd med olika karaktär och funktion. Det är också ett motiv till att strandskyddsreglerna gjorts mer flexibla med ökade möjligheter att ta hänsyn till lokala förhållanden och förutsättningar. Det lokala utvecklingsbehovet ser annorlunda ut i olika delar av landet liksom bebyggelsestryck och i vilken omfattning stränderna har tagits i anspråk för bebyggelse.

I strandskyddslagstiftningen definieras inte begreppen landsbygd eller landsbygdsutveckling. Det finns inte heller någon beskrivning av vilka verksamheter och åtgärder som kan vara aktuella för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det är upp till kommunen att i sin översiktsplan, i dialog med länsstyrelsen, ange vad som är landsbygdsutveckling i strandnära lägen lokalt och regionalt¹². På så sätt differentieras strandskyddet utifrån lokala och regionala förhållanden.

2.2.1 Strändernas betydelse för landsbygdens utveckling

Tanken bakom det differentierade strandskyddet är att mer aktivt dra nytta av de konkurrensfördelar som ett läge nära vatten kan innebära för verksamheter och boende. Detta i sin tur kan, direkt och indirekt, bidra till landsbygdens utveckling.

Verksamheter skapar arbetstillfällena och bidrar till en levande landsbygd. Permanent- och fritidsboende kan ge underlag för lokal service som till exempel butiker, skolor och kollektivtrafik. Attraktiva boendemiljöer kan även bidra till företagsetableringar.

Samtidigt ligger en stor del av strändernas attraktivitet i att de förblir obebyggda. Strandområden, som är tillgängliga för allmänheten, kan genom sina natur- och kulturkvaliteter erbjuda en mångfald upplevelser och möjlighet till strandnära rekreation. De bidrar därmed, även som obebyggda, till den lokala och regionala attraktiviteten.

2.2.2 Åtgärder för att bidra till utvecklingen på landsbygden

Åtgärder för att stimulera utvecklingen på landsbygden generellt är främst inriktade mot att öka förutsättningarna för att arbeta och bo på landsbygden genom att stödja skapandet av attraktiva företags- och livsmiljöer. Åtgärderna kan även bidra till attraktiva natur-, kultur- och boendemiljöer som bas för nya affärsmöjligheter. De åtgärder som kan komma ifråga för upphävande av eller dispens från strandskyddet ska långsiktigt ge positiva sysselsättningseffekter eller bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygdsområden. Vad som i praktiken är lämpliga åtgärder kommer att skilja sig åt mellan olika områden i landet och mellan olika situationer. Inom ramen för översiktsplaneprocessen bör varje

¹² Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.63-64.

kommun, i samråd med länsstyrelser och andra berörda aktörer som byalag, intresseorganisationer och lokalbefolkning, utveckla idéer om hur attraktiva företags- och livsmiljöer kan stimuleras utifrån de lokala och regionala förhållandena.

Det kan till exempel handla om etablering av en turistanläggning för en verksamhet där tillgång till stränder och vattenområden är en förutsättning, eller åtminstone en avsevärd fördel. Viss typ av småskalig livsmedelsförädling kan behöva lokaliseras strandnära, till exempel fiskodling och -förädling. I glest befolkade områden kan kombinationer av verksamheter behövas för att täcka upp säsongen och få bättre lönsamhet. Det kan även gälla bostäder för permanent- och fritidsboende för att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service¹³.

Kommunen ska kunna motivera upphävande av, eller dispens från strandskyddet, i varje enskilt fall och då ange hur en åtgärd till exempel kan leda till långsiktiga och positiva sysselsättningseffekter. En åtgärd som motiverar landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska alltså långsiktigt bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten, bygden eller regionen. Det är inte ett tillräckligt skäl för en dispens att uppförandet av en ny bebyggelse eller en åtgärd tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden¹⁴.

2.3 Utpekande av LIS-områden i översiktsplanen

För att främja utvecklingen på landsbygden finns det möjlighet att tillämpa ett differentierat strandskydd i hela landet – med vissa undantag (se karta s. 17). Det gör det möjligt att ta tillvara strändernas attraktionskraft för att utveckla landsbygden. Kommunerna ansvarar för att i översiktsplanen redovisa avgränsade områden där lättnaderna kan tillämpas, så kallade LIS-områden (områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge).

Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga, bör kommunen ha ett långt tidsperspektiv när den överväger LIS-områden och vilka typer av åtgärder som kan tillkomma inom dessa. LIS-områdena bör därför sammantaget inte omfatta mer än en begränsad del av de strandområden som finns inom en kommun. Vad som är en begränsad del kan variera bland annat utifrån kommunens tillgång till och kvaliteten på stränder. Även förutsättningarna i angränsande kommuner kan behöva beaktas för att man ska kunna bedöma hur strandskyddets syften påverkas.

¹³ Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.64

¹⁴ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygdens s. 64-65.

2.3.1 Förutsättningar för landsbygdsutveckling Stränderna som en utgångspunkt

En av utgångspunkterna för urval och avgränsning av LIS-områden bör vara hur förutsättningarna för landsbygdsutveckling ser ut i olika delar av kommunen. På vilket sätt bidrar ett ianspråktagande av strandområdet långsiktigt till positiva sysselsättningseffekter och/eller ökat serviceunderlag på landsbygden? En övergripande bedömning bör göras av hur åtgärden inom ett strandområde kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt. Den inriktning på åtgärder som kommunen bedömer som lämplig, för att stimulera landsbygdens utveckling inom det aktuella område, bör om möjligt anges. Detta kan t.ex. vara om kommunen ingår i ett näringskluster gällande exempelvis turism eller småskalig produktion, förädling och försäljning av livsmedel.

2.3.2 Stränderna som en utgångspunkt

En annan viktig utgångspunkt är förhållandena i kommunens strandområden. Vilka stränder finns i kommunen? Hur används dessa, av vem och vilken betydelse har dessa på längre sikt? Hur tillgängliga är stränderna för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet? Vilken betydelse har olika områden för att långsiktigt trygga denna tillgång och säkerställa strandskyddets syften?

För att göra en bedömning av om det finns god tillgång på stränder är det lämpligt att både bedöma vilka kvaliteter stränderna har för biologisk mångfald och upplevelsevärden och hur tillgängliga stränderna faktiskt är. Det är inte rimligt att se på stränderna enbart kvantitativt. God tillgång till stränder bör alltså inte enbart handla om hur många meter strand som finns i kommunen eller länet. Även kvalitativa aspekter behöver vägas in. Det gäller särskilt ur upplevelse- och friluftslivsperspektiv, men också när det gäller djur- och växtlivet, se vidare kap 5.

2.3.3 Hushållning med mark- och vattenområden samt ändamålsenlig struktur

När LIS-områden pekas ut ska också bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Detta innebär att man i planeringen ska ta tillvara de värden som finns och använda marken och vattnet till det som de är mest lämpade för. Planläggningen ska även främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar¹⁵. Detta möjliggör ett effektivt utnyttjande av tekniska försörjningssystem och förstärker underlaget för en välfungerande kollektivtrafik, service och andra gemensamma nyttigheter. Stränderna har också stor betydelse för upplevelsen av den byggda miljön. Tillgängliga och upplevelserika stränder har betydelse för kommunens och ortens

¹⁵ 2 kap 3 § PBL

attraktivitet. Därför bör planeringen inriktas mot att så många som möjligt får nytta av stränderna.

2.3.4 Risk och sårbarhet

När kommunen pekar ut lämpliga LIS-områden i översiktsplanen ska den också beakta behovet av skydd mot olyckor, översvämning och erosion¹⁶. Det är kommunens ansvar att se till att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma risken för översvämning med mera. Länsstyrelsens granskning av förslaget till översiktsplan ska avse både om bebyggelsen är lämplig med hänsyn till riskfaktorerna och om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenliga med kriterierna för sådana områden i miljöbalken¹⁷.

2.3.5 Större geografiskt och funktionellt sammanhang

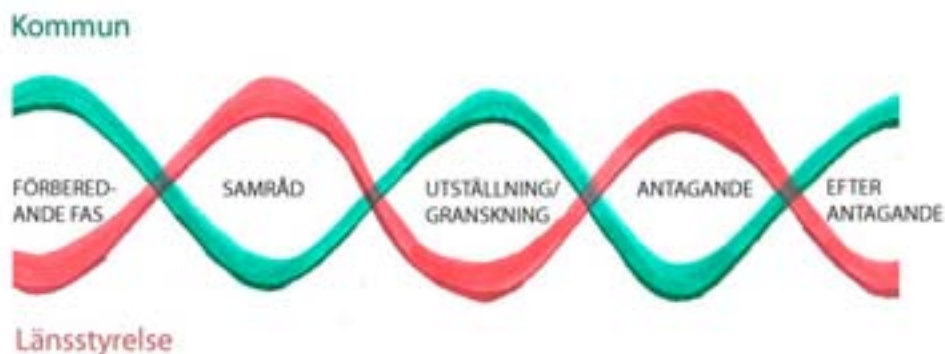
Utvecklingen längs stränderna behöver ses i ett större geografiskt och funktionellt sammanhang. Förhållanden i och sambanden med angränsande kommun eller kommuner kan påverka bedömningen både av områdets lämplighet för landsbygdsutveckling och betydelse för strandskyddets syften. När LIS-områden pekas ut i översiktsplanen kan det underlätta om kommunen kan relatera till mer övergripande förhållningssätt som uttrycks i kommunala och regionala planer och program, till exempel när det gäller bebyggelsens och transportinfrastrukturens utveckling, friluftslivets intressen, kulturmiljöns förutsättningar eller utvecklingen av olika landsbygdsanknutna näringar. Både ett kommunalt, mellankommunal och regionalt perspektiv kan vara nödvändigt för att analysera förutsättningarna, formulera utvecklingsambitioner och strategier, bedöma konsekvenser samt motivera gjorda ställningstaganden.

¹⁶ 2 kap 5 § PBL

¹⁷ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s. 68.
3 kap. 16 § PBL

2.4 Exempel på process för att peka ut LIS-områden i översiktsplanen

Processen och formkraven för utpekande av LIS-områden regleras i plan- och bygglagen. I figuren och avsnittet nedan redovisas kommunens och länsstyrelsens olika roller och ansvar i översiktsplaneprocessen. Den gröna ormen i figuren illustrerar kommunen och den röda länsstyrelsen.



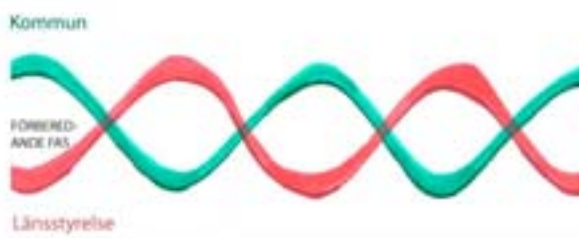
Figur 4 Illustration av processen för att identifiera och redovisa LIS-områden i översiktsplanens olika skeden samt samspelet mellan aktörerna kommun och länsstyrelse.

Kommunen ska peka ut LIS-områden inom ramen för planprocessen

- i samband med att en kommunomfattande översiktsplan tas fram,
- i samband med en fördjupning av översiktsplanen inom ett begränsat geografiskt område, eller
- genom att ett tillägg till översiktsplanen tas fram.

En förutsättning för att kunna hantera strandskyddsfrågan via ett tillägg är att översiktsplanen är aktuell. Länsstyrelsens sammanfattande redogörelse, som nu ska upprättas en gång per mandatperiod enligt 3 kap. 28 § PBL, är ett bra underlag vid bedömningen av översiktsplanens aktualitet.

2.4.1 Förberedande fas



Kommunen

För att få en bred ingång i översiktsplanarbetet kan det vara lämpligt att inleda med en förberedelsefas där förutsättningar klargörs och mål och strategier för landsbygdsutveckling i strandnära lägen formuleras. Här kan olika analyser av tillgången på stränder och utvecklingsbehov på landsbygden ingå.

Frågor som kan bidra till utpekande av LIS-områden i detta skede är till exempel:

- Hur ser utvecklingen ut i kommunens olika delar?
- Hur ser bebyggelseutveckling ut i kommunen?
- Vad är landsbygdsutveckling i kommunen och regionen och hur kopplas denna till LIS-områden?
- Hur ser tillgången på stränder ut i kommunen, vilka värden för rekreation och djur- och växtliv finns längs med stränderna?
- Vilka värden finns längs med stränderna, som bidrar till kommunens attraktivitet? Hur ska kommunen bevara och stärka dessa?

Enligt plan- och bygglagen ska kommunen i översiktsplanen också ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling inom kommunen ¹⁸.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen koordinerar länsövergripande samarbeten och mellankommunal samverkan, i samarbete med berörda som till exempel kommunala samverkansorgan, när det gäller regional utveckling. Länsstyrelsen bistår kommunen med nationella och regionala planeringsunderlag, visioner och mål. En diskussion förs med kommunen om planen kan komma att medföra betydande miljöpåverkan och en behovsbedömning görs.

¹⁸ 3 kap 5 § PBL

Exempel på kunskaps- och planeringsunderlag som är relevanta för LIS-områden:

- Riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken
- Regionala landsbygdsutvecklingsprogram. Hur definieras landsbygdsutveckling i länet? Underlag för landsbygdsutveckling framtagna genom LEADER¹⁹-projekt.
- Regionala tillväxtprogram och utvecklingsprogram.
- Regionala landskapsanalyser som beaktar både natur- och kulturvärden samt landskapets karaktär.
- Kulturhistoriska program, fornminnesregister, bevarandeplan för odlingslandskapet.
- Strandinventeringar och våtmarksstrategier
- Vattenförhållanden på platsen, till exempel risk för översvämningar och tillståndsgivna vattenverksamheter.
- Analyser av bebyggelsestryck och pendlingsmönster.
- Planeringsunderlag för djur- och växtliv och friluftsliv, naturvårdsinventeringar, grönstrukturplaner, tysta områden med mera.
- Regionala strategier och mål för till exempel energi, klimat och bostadsförsörjning.
- Regionala strukturer (bostäder, service och infrastruktur).

2.4.2 Samråd



Kommunen

Under samrådet finns, genom planprocessen, en bra möjlighet att få en bred diskussion och en demokratisk förankring kring landsbygdsutveckling i strandnära läge. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan, berörda grannkommuner och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt

¹⁹ Leader är en metod som tillämpas inom landsbygdsprogrammet. **Leader är en fransk förkortning som översatt till svenska betyder "Länkar mellan åtgärder för att utveckla landsbygdens ekonomi"**. Läs mer på www.jordbruksverket.se

tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. En bred dialog bör också hållas med andra aktörer: allmänhet, lokala utvecklingsgrupper, naturvårds- och friluftorganisationer²⁰. Motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser ska redovisas. Kommunen kan välja att ta fram och diskutera olika alternativa förslag. Förslaget eller förslagen omarbetas därefter utifrån de synpunkter som framförs under samrådet och de politiska ställningstaganden som görs.

Exempel på frågor som kan diskuteras vid utpekande av LIS-områden:

- Vilka anspråk finns på stränderna?
- Vilka överväganden ligger till grund för urval av och avgränsning av LIS-områden, samt på vilket sätt tillgodoses kriterierna i miljöbalken (7 kap. 18 e § miljöbalken)? På vilket sätt bidrar ett utpekat strandområde långsiktigt till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden?
- Vilka konsekvenser – sociala, ekonomiska och miljömässiga – medför planförslaget?

Om behovsbedömningen visar att planen kommer att medföra betydande miljöpåverkan så ska planen miljöbedömas och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas enligt 6 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen

Under samrådet ska länsstyrelsen bistå med befintliga planeringsunderlag, diskutera kriterier för LIS-områden med kommunen och hjälpa till med avgränsning av miljöbedömningen om planen antas medföra en betydande miljöpåverkan. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt verka för att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med kriterierna i 7 kap. 18 e § miljöbalken²¹.

²⁰ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.57

²¹ 3 kap. 10 § 3 pkt PBL

2.4.3 Utställning/granskning



Kommunen

Efter samrådet kan kommunen revidera planen före utställning. Problem och mål kan behöva formuleras om, underlag kompletteras och planförslaget ändras. Nya vägval kan behöva göras. Det kan också visa sig att det inte finns lämpliga LIS-områden i kommunen. Även vid utställningen ges medborgarna, liksom grannkommuner och andra berörda, en möjlighet att lämna synpunkter på planförslaget. För ändringar av översiktsplanen för en viss del, oftast fördjupningar, kan kommunen istället för att ställa ut förslaget anslå en kungörelse och hålla förslaget tillgängligt för granskning.²²

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande. Av yttrandet²³ ska det framgå om kommunens redovisning av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken eller inte.

2.4.4 Antagande



Kommunen

Efter utställningstiden ska kommunen sammanställa skriftligt framförda synpunkter i ett särskilt utlåtande. Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen ska en ny utställning genomföras²⁴. Länsstyrelsens granskningsyttrande fogas till planen. Kommunfullmäktige antar planen. Planen vinner laga kraft efter 3 veckor från det att beslutet anslagits på kommunens anslagstavla, om inte någon klagar på antagandebeslutet. Beslutet kan bara

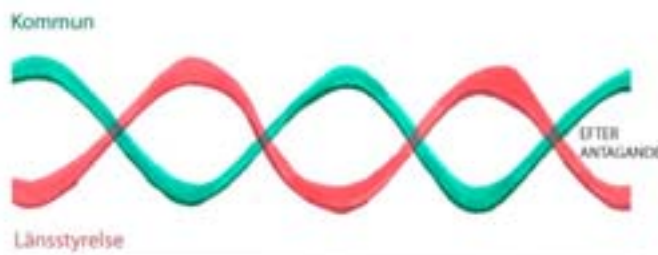
²² 3 kap. 24 § PBL

²³ 3 kap. 16 § 3 pkt PBL

²⁴ 3 kap. 18 § PBL

överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Översiktsplanens innehåll i sak kan inte överklagas utan bara planens formella hantering. Beslutet överklagas till förvaltningsrätten.

2.4.5 Efter antagande



Efter antagande är översiktsplanen vägledande vid kommunens beslut om dispenser och upphävande av strandskydd i detaljplan i LIS-områden. En väl genomarbetad översiktsplan kan underlätta detaljplaneskedet och kan fungera som program, se kapitel 3. Länsstyrelsen använder översiktsplanen och sitt granskningsyttrande vid eventuell prövning av kommunens upphävande av strandskydd i detaljplan och dispenser från strandskydd i LIS-områden.

2.4.6 Redovisning av LIS-områden i översiktsplanen

Det bör i redovisningen av LIS-områden framgå vilka kommunala överväganden som ligger till grund för urval och avgränsning av områden. Planen bör också redovisa på vilket sätt ett inlämnande av strandområdet långsiktigt förväntas bidra till positiva sysselsättningseffekter och/eller ökat serviceunderlag på landsbygden samt hur det långsiktigt bedöms påverka tillgången till strandområden för allmänheten och bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet. För LIS-områden där restriktiv hållning gäller (se tabell på s.19) kan mer utförliga motiveringar behövas.

Själva LIS-områdena bör redovisas geografiskt. Geografiskt preciserade och tydligt motiverade LIS-områden underlättar vid kommande upphävanden eller dispensprövningar. Kommunen bör också för respektive LIS-område ange vilka åtgärder som kan vara aktuella för att stimulera landsbygdens utveckling inom dessa områden.

Kommunen bör i översiktsplanen redogöra utifrån vilka planeringsunderlag bedömningar har gjorts ur kommunalt, mellankommunalt och regionalt perspektiv, till exempel beskrivningar av riksintressen, strandinventeringar, natur- och

kulturmiljöinventeringar, angränsande kommuners översiktsplaner, planer för transportinfrastruktur, regionalt utvecklingsprogram och andra underlag.

Planens sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser ska också redovisas²⁵. Om förslaget avser ett tillägg till eller en fördjupning av översiktsplanen, ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas. Om en miljöbedömning har gjorts ska miljökonsekvensbeskrivningen finnas med vid samråd, utställning och antagande.

2.4.7 Översiktsplanens konsekvenser och miljöbedömning

När områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska pekats ut i översiktsplanen är det viktigt att kommunen tydligt redovisar dessa områden väl underbyggda av analyser som belyser planens konsekvenser.

Det kan till exempel gälla konsekvenser för:

- Landskapets attraktivitet – vid byggande kan attraktiviteten förstärkas men risk finns att det blir negativ påverkan, att attraktiviteten byggs bort.
- Den kommunala ekonomin som omfattar både ökade intäkter i form av ökat skatteunderlag och kommunens kostnader för att tillhandahålla service, skola och infrastruktur, risk för översvämning med mera.
- Sociala konsekvenser – vilka typer av boendemiljöer skapas? Hur påverkar ny bebyggelse med nya invånare och eventuellt nya sociala strukturer dem som bor på platsen?

Om planförslaget kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. miljöbalken ska en miljöbedömning göras. Om behovsbedömningen visar att planen medför betydande miljöpåverkan ska den miljöbedömas enligt 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och en MKB upprättas²⁶. Tillägg till eller fördjupningar av översiktsplanen gällande LIS-områden kan inte alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan²⁷. Kommunen och länsstyrelsen kan tidigt i planeringsprocessen tillsammans diskutera planens grad av miljöpåverkan.

²⁵ 3 kap. 6 § PBL

²⁶ Naturvårdsverket 2009. Handbok med allmänna råd om miljöbedömning för planer och program 2009:1.

²⁷ Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.60

3 Detaljplan och upphävande av strandskydd

En kommun får enligt plan- och bygglagen²⁸ i en detaljplan bestämma att strandskyddet enligt miljöbalken²⁹ ska upphävas för ett område om det finns särskilda skäl. Intresset av att ta området i anspråk på ett sätt som avses med planen ska väga tyngre än strandskyddsintresset. Länsstyrelsen ska dock fatta beslut om att upphäva strandskydd i detaljplaner som gäller försvarsanläggning, allmän väg, järnväg eller som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken (förutom vatten- och miljöskyddsområden) och skyddet har beslutats av någon annan än kommunen.

En kommun kan genom bestämmelse i detaljplan upphäva strandskyddet. Länsstyrelsen har skyldighet att i samrådet verka för att strandskyddet inte hävs i strid med 7 kap. 18 c-g §§ miljöbalken. Länsstyrelsen ska också pröva kommunens beslut att upphäva strandskyddet i en detaljplan om det befaras att strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser.

Det är endast själva förfarandet för upphävandet av strandskyddet som regleras i plan- och bygglagen. De lagliga förutsättningarna för att upphäva strandskyddet i detaljplan regleras i 7 kap. miljöbalken.

3.1 Förutsättningar för att upphäva strandskyddet i en detaljplan

3.1.1 Särskilda skäl

Att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan förutsätter att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken. De särskilda skälen är desamma som vid dispensgivning. Vid prövning av frågan om att upphäva strandskyddet för ett visst område får man som särskilda skäl bara beakta om det område som upphävandet avser:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,

²⁸ 4 kap. 17 § PBL

²⁹ 7 kap 18§ miljöbalken

4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) får det också beaktas som ett särskilt skäl:

7. om ett strandnära läge för byggnad, anläggning, verksamhet eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

De materiella förutsättningarna för att upphäva strandskyddet beskrivs närmare under avsnitt 4.4.

3.1.2 Planen ska väga tyngre än strandskyddet

Utöver dessa särskilda skäl ska intresset att ta ett område i anspråk väga tyngre än strandskyddsintresset, se 4 kap. 17 § PBL och 7 kap. 18 § andra stycket miljöbalken.

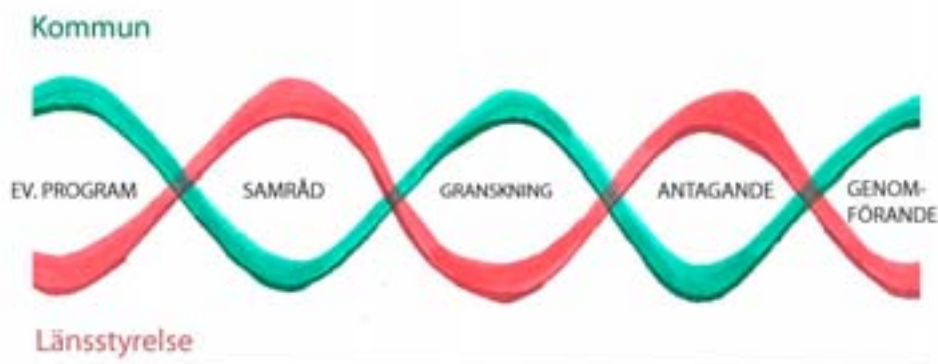
3.1.3 Fri passage i detaljplan

Enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken ska ett beslut om att upphäva strandskyddet i en detaljplan inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänhet och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Detta gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Den fria passagen bör inte vara smalare än några tiotals meter³⁰. Den bör också anpassas till de lokala förutsättningarna, bebyggelseäthet, landskapets karaktär och bebyggelsetradition, se avsnitt 6.

³⁰ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s. 112.

3.2 Processen för att upphäva strandskyddet genom bestämmelse i detaljplan

Processen och formkraven för detaljplaner är reglerade i plan- och bygglagen. Nedan beskrivs processen, skeden samt kommunens och länsstyrelsens ansvar och roller, när strandskyddet upphävs i en detaljplan.



Figur 5 Översiktlig bild av den normala detaljplaneprocessens skeden samt samspelet mellan aktörerna kommun och länsstyrelse.

3.2.1 Inlednings-/programfasen – detaljplanen i sitt sammanhang



Kommunen

Ett program för detaljplan är inte obligatoriskt, men kan tas fram om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplaneringen³¹, exempelvis vid upphävande av strandskydd i detaljplan.

I programskedet för detaljplan diskuterar och anger kommunen förutsättningarna för planen i ett större geografiskt och funktionellt sammanhang. Här ställs den grundläggande frågan om det över huvud taget är möjligt att häva strandskyddet utan att strida mot bestämmelserna. Särskilt viktiga planeringsunderlag för att bedöma strandskyddet är till exempel kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljö, grönstrukturprogram, friluftspaner och underlag om riksintressen. Kommunen bör ha en tidig dialog med länsstyrelsen kring förslagen/förslaget att upphäva

³¹ 5 kap. 10 § PBL

strandskyddet samt diskutera behovsbedömningen, eventuell miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Den kommunala översiktsplanen ska redovisa kommunens intentioner för mark- och vattenanvändning och kan vara vägledande för detaljplaneringen. En aktuell översiktsplan kan ersätta programfasen för detaljplan enligt 4 kap. PBL. För att översiktsplanen ska fungera som program inför detaljplaneläggning i ett LIS-område gäller att översiktsplanen ska vara både aktuell och behandla frågeställningarna om LIS-områden tillräckligt ingående.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen stödjer kommunen med planeringsunderlag för arbetet med detaljplaneprogram. En diskussion förs med kommunen om planen kan komma att medföra en betydande miljöpåverkan, d.v.s. kommunen gör en behovsbedömning av detaljplanen.

3.2.2 Samråd



Kommunen

Plan- och bygglagen reglerar med vem kommunen ska samråda när ett program eller ett förslag till detaljplan upprättas. Under samrådet ska en dialog föras med länsstyrelsen, grannkommuner och andra berörda aktörer – till exempel rättighetsinnehavare (innehavare av servitut eller annan nyttjanderätt), sakägare, lokala utvecklingsgrupper och friluftsförbund. Kommunen ska i planbeskrivningen redovisa motstående intressen vilket innebär att skälet för upphävande ska framgå³². Om planen antas medföra betydande miljöpåverkan ska planen miljöbedömas och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas enligt 6 kap. miljöbalken.

Kommunen upprättar en samrådsredogörelse, i vilken det redovisas vilka synpunkter och eventuella invändningar som kommit fram avseende förslaget inklusive om att upphäva strandskyddet. Revideringar görs inför granskningen där nya vägval och ställningstaganden kan behöva göras utifrån de synpunkter som kommit fram under samrådet.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har skyldighet att i samrådet verka för att strandskyddet inte hävs i

³² Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag, s 215

strid med 7 kap. 18 c-g §§ miljöbalken. Länsstyrelsen ska därför föra en dialog med kommunen kring förutsättningarna för detta och för miljöbedömningen.

3.2.3 Utställning/granskning



Kommunen

För planer som påbörjats före den 2 maj 2011 gäller den gamla plan- och bygglagen som innebär att kommunen ska ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Synpunkter på upphävandet av strandskyddet ska då, liksom synpunkter på planförslaget i övrigt, skriftligen ha inkommit till kommunen senast under utställningstiden. Efter utställningen skriver kommunen ett utlåtande. I utlåtandet sammanställs och kommenteras de synpunkter som skriftligen inkommit under utställningen angående förutsättningar att, enligt miljöbalken, upphäva strandskyddet.

För planer som påbörjats från och med den 2 maj 2011 gäller den nya plan- och bygglagen. Efter att detaljplanen har varit ute på samråd och innan den kan antas ska den vara tillgänglig för granskning under minst tre veckor. Granskningen innebär att kommunen ger myndigheter och sakägare och andra som berörs av planen möjlighet att lämna synpunkter på det slutliga planförslaget. Kommunen ska kungöra och meddela berörda var planförslaget finns tillgängligt för granskning. Eventuella synpunkter på förslaget ska lämnas in skriftligen till kommunen. Efter granskningstiden ska kommunen sammanställa synpunkterna i ett granskningsutlåtande.³³

Länsstyrelsen

Under granskningen har länsstyrelsen möjlighet att avge yttrande över planförslaget. För länsstyrelsen finns en lagstadgad skyldighet att under granskningen yttra sig över planförslaget om det enligt länsstyrelsens bedömning finns en risk att förslaget senare kan komma att överprövas enligt bestämmelserna om tillsyn över kommunala beslut. Länsstyrelsen ska därför under granskningstiden bedöma bland annat om upphävande av strandskydd sker i strid med bestämmelserna i miljöbalken.³⁴

³³ 5 kap. 21 §. PBL

³⁴ 5 kap. 22 §. PBL

3.2.4 Antagande



Kommunen

Enligt 4 kap. 33 § PBL är det inget krav på att i planbeskrivningen redovisa vilket särskilt skäl kommunen åberopar för att häva strandskyddet i detaljplan. Däremot ska motstående intressen och konsekvenser redovisas, vilket i praktiken innebär att skälet för upphävandet av strandskyddet ska redovisas³⁵.

Bestämmelse om fri passage, se nedan, ska också tillämpas.

3.2.5 Länsstyrelsens prövning

Sedan detaljplanen antagits ska länsstyrelsen enligt 11 kap 10 § 4 pkt. PBL pröva kommunens beslut om antagande om det bl.a. kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet enligt 7 kap miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Beslut om en prövning ska fattas inom tre veckor från den dag länsstyrelsen fått kommunens beslut. Om länsstyrelsen bedömer att strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser ska länsstyrelsen upphäva kommunens antagandebeslut.

3.2.6 Miljö- och friluftorganisationers möjlighet att överklaga upphävande av strandskyddet i en detaljplan

Enligt 13 kap 13 § PBL har miljö- och friluftorganisationer rätt att överklaga beslut om att upphäva strandskyddet i en detaljplan. Överklagandet avser bara upphävandet av strandskyddet³⁶. Rätten att överklaga gäller för sådana organisationer som har bedrivit verksamhet under minst tre år i Sverige och som har minst 100 medlemmar, se även kap 4.6.3. Det är också enbart sådana organisationer som ska underrättas. Vad som avses med miljö- och friluftorganisationer anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.

³⁵ Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag. s.435

³⁶ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.82 och s.120

3.3 Utformning av detaljplanebestämmelserna³⁷

3.3.1 Bestämmelse om upphävande av strandskyddet

Beslutet att upphäva strandskyddet ska anges i detaljplanen genom en administrativ bestämmelse och gränsen för området där strandskyddet upphör ska markeras på plankartan. Som planbestämmelse används lämpligen ”a” med precisering genom index exempelvis a₁=Strandskyddet är upphävt.

Motiven till avgränsningen ska tydligt redovisas i planbeskrivningen. Illustrationer av betydelse för strandskyddsredovisningen bör finnas med i planbeskrivningen – om det inte är uppenbart onödigt.

3.3.2 Område där strandskyddet finns kvar – fri passage

Kravet på fri passage gör att strandskyddet endast undantagsvis kan upphävas helt. Hur det område som också i fortsättningen ska vara strandskyddat bör hanteras beror på vilket behov av reglering av markanvändningen som bedöms nödvändig. Om någon närmare reglering inte behövs kan detaljplanen begränsas till att – när det gäller strandområdet – bara omfatta den del där strandskyddet upphävs. Den administrativa bestämmelsen kommer då att sammanfalla med plangränsen.

Om det finns behov av att närmare reglera markanvändningen också inom områden som fortsatt ska vara strandskyddade kan detaljplanen omfatta också områden där strandskyddet finns kvar. För sådana delar av detaljplanen är det dock bara möjligt att använda planbestämmelser som är förenliga med strandskyddet. Ofta kan strandskyddad mark då läggas ut som ”allmän plats” och t.ex. betecknas som NATUR eller PARK.

Hänsynen till strandskyddet gör att möjligheten att lägga ut mark som kvartersmark är begränsad. Vissa ändamål bör dock kunna vara förenliga med strandskyddets syften och därför kunna läggas ut som kvartersmark. Det gäller exempelvis Friluftsområde med beteckningen N. Den angivna användningen kan också behöva kompletteras med egenskapsbestämmelser som garanterar strandskyddet.

3.4 Länsstyrelsens upphävande av strandskydd i område som avses ingå i detaljplan

Kommunen har huvudansvaret för att genom bestämmelse i detaljplan upphäva strandskyddet. Det finns dock undantag enligt 7 kap. 18 § andra stycket

³⁷ Denna text är ett förslag till allmänna råd. Förslaget kommer att tas om hand i Boverkets allmänna råd för detaljplaner.

miljöbalken där kommunen inte är behörig att genom sådan bestämmelse upphäva strandskyddet. Undantaget avser de fall då planbestämmelsen avser byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller ett strandskyddsområde som också skyddas av andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och skyddet har beslutats av någon annan än kommunen. I dessa fall är det länsstyrelsen som är behörig att fatta beslut om upphävande av strandskydd.

Länsstyrelsens upphävande av strandskydd i område som ingår eller avses ingå i detaljplan förutsätter att det finns särskilda skäl enligt 7 kap 18 c–d §§ miljöbalken samt att intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. De särskilda skälen finns närmare beskrivna i avsnitten 3.1.1 och 4.4. Även kravet på fri passage är tillämpligt i dessa fall.

3.4.1 Allmän väg och järnväg

Länsstyrelsen är behörig att upphäva strandskyddet för område som avses ingå i detaljplan som behövs för byggande av vägar och järnvägar och som inte omfattas av en fastställd arbetsplan respektive järnvägsplan. Enligt 7 kap 16 § 3 och 4 miljöbalken föreligger ett undantag från strandskyddet för byggande av allmän väg eller järnväg enligt fastställd arbets- eller järnvägsplan. Om vägen eller järnvägen omfattas av en fastställd arbets- eller järnvägsplan behöver således inte strandskyddet upphävas. Undantaget enligt 7 kap 16 § 3 och 4 innebär att en prövning hos länsstyrelsen enligt 7 kap 18 § endast behövs för mindre projekt som inte genomförs med stöd av en fastställd arbets- eller järnvägsplan.

3.4.2 Skyddade områden

Beträffande upphävande av strandskydd i skyddade områden är länsstyrelsen behörig att pröva fråga om upphävande för den del av ett strandskyddsområde som också skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap miljöbalken, om det gäller ett områdesskydd som någon annan än kommunen har beslutat om. Det rör sig om områden som nationalpark, naturreservat, kulturresevat, naturminne, landskapsbildsskyddsområde, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde och Natura 2000-område, men inte inom miljö-och vattenskyddsområden.³⁸

Beträffande skyddade områden kan det för ett upphävande av strandskyddet också krävas dispenser eller tillstånd enligt de bestämmelser som reglerar områdesskyddet, till exempel reservatsföreskrifter om det gäller ett naturreservat. Inom Natura 2000-områden kan det krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

³⁸ SFS 2011:392

3.4.3 Separata prövningar

Regleringen enligt 7 kap. 18 § 2 p. miljöbalken, som gäller försvarsanläggningar, allmänna vägar och järnvägar samt områden som skyddas enligt 7 kap miljöbalken exklusive vatten- och miljöskyddsområden, innebär att kommunen vid framtagande av en detaljplan måste vända sig till länsstyrelsen för att i ett separat ärende få prövat om strandskyddet kan upphävas. Det blir i dessa fall ett förfarande med separata beslut i plan- och i strandskyddsfrågorna.

3.5 Strandskyddet gäller åter

I miljöbalken 7 kap. 18 g § anges att om strandskyddet har upphävts för ett område med en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen eller för ett område där avsikten var att det skulle omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller strandskyddet åter, om området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det gäller också om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan. Det krävs inget särskilt beslut för att strandskyddet åter ska gälla när en ny plan antas för ett tidigare planlagt område. Bestämmelsen innebär en återgång till det strandskydd som gällde då beslutet om att upphäva strandskyddet fattades. Det betyder att även ett utvidgat strandskydd kan återinträda.

Kommunen får i anslutning till att den nya detaljplanen antas göra en ny prövning av om strandskyddet ska gälla inom planområdet och upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i den nya planen. Förutsättningarna för att upphäva strandskyddet i den nya planen behöver prövas enligt de gällande bestämmelserna om strandskydd. Den planerade användningen av mark- och vattenområden kan ha ändrats på ett sätt som gör att strandskyddet påverkas på ett annat sätt än genom den tidigare planen. Strandskyddet bör inte upphävas mer än vad som behövs för att genomföra planen. Det gäller även i de fall som länsstyrelsen har beslutanderätten om att upphäva strandskyddet enligt 18 §. Länsstyrelsen får besluta om att upphäva strandskyddet inom ett område som omfattas av en ny detaljplan, om det finns förutsättningar för det.

3.5.1 Lag om införande av miljöbalken

Enligt 10 a § i lagen om införande av miljöbalken (1998:811) ska strandskydd återinträda när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd **generalplan, stadsplan eller byggnadsplan** upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.³⁹

³⁹ SFS 2009:1323

4 Dispens från strandskyddet

Enligt miljöbalkspropositionen är utrymmet mycket litet för dispens från de förbud som strandskyddet innebär. Strandskyddets syften är långsiktiga och områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse, kan bli betydelsefulla i framtiden. Det är viktigt att bevara både mindre återstående obebyggda delar av hårdexploaterade kuster, insjöstränder och stora sammanhängande orörda områden. Enstaka dispenser kan på sikt leda till att stora delar av landets stränder exploateras. I normalfallet bör därför enligt miljöbalkspropositionen, 97/98:45 s 321, inte ytterligare strandområden tas i anspråk. Inom landsbygdsområden i strandnära lägen gäller särskilda regler för dispensprövning för att underlätta för åtgärder som på ett långsiktigt sätt bidrar till en utveckling av landsbygden.

4.1 Dispens

Enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken får man som särskilda skäl vid prövningen av dispens från strandskyddet beakta endast om det område som dispensen avser:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Om prövningen gäller ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man, enligt 7 kap 18 d § miljöbalken, utöver ovanstående punkter som särskilt skäl beakta om ett strandnära läge för en byggnad, anläggning, verksamhet eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

När kan dispens ges?

Två förutsättningar ska vara uppfyllda för att dispens ska kunna ges från någon av de åtgärder som är förbjudna i strandskyddsområde enligt 7 kap. 15 § miljöbalken:

1. Det ska finnas så kallade särskilda skäl.

2. Syftet med strandskyddet påverkas inte, det vill säga djur- och växtlivet påverkas inte på ett oacceptabelt sätt och allmänhetens tillgång till strandområden försämras inte.

När kan inte dispens ges?

Dispens kan inte ges om:

1. det inte finns några särskilda skäl och
2. det finns särskilda skäl, men syftet med strandskyddet motverkas, det vill säga djur- och växtlivet påverkas på ett oacceptabelt sätt eller allmänhetens tillgång till strandområden försämras på kort eller lång sikt.

Enligt miljöbalken 7 kap 16 § 2pkt kan inte heller dispens ges för verksamheter som omfattas av tillstånd eller föreskrifter enligt miljöbalken⁴⁰. Sådana verksamheter omfattas inte av förbuden i 7 kap 15 § miljöbalken och de är, genom tillåtlighetsprövningen redan avstämnda mot miljöbalkens bestämmelser.

En dispens kan inte ges om den strider mot områdesbestämmelser, detaljplanebestämmelser eller syftet med en detaljplan.

Var återhållsam med dispenser

Lagstiftaren har utgått från att det alltid ska gälla stor restriktivitet i dispensgivningen i och med att strandskyddet är ett allmänt intresse som väger tungt. Inom områden som är särskilt skyddsvärda ska man vara ännu mer återhållsam. Sådana områden kan vara:

- naturreservat (även sådana som bildats som naturvårdsområde)
- naturminnen
- biotopskyddsområden
- kulturresevat
- djur- och växtskyddsområden
- områden med hotade arter, fridlysta arter eller med arter som omfattas av Artskyddsförordningen⁴¹.
- Natura 2000-områden
- riksintressen för framför allt naturvård och friluftsliv enligt 3 och 4 kap. miljöbalken⁴².
- områden som omfattas av naturvårdsavtal
- områden med höga naturvärden
- stora och opåverkade områden enligt 3 kap 2 § miljöbalken

⁴⁰ MÖD 2005:34 och 2007:19

⁴¹ MÖD 2004:3, Miljödomstolen i Östersund M 734-10.

⁴² MÖD 2002:68, MÖD 2006:33, MÖD M 2682-09.

Vilken hänsyn ska tas när en dispensansökan bedöms?

Vid bedömningen av en dispensansökan ska hänsyn tas till:

- åtgärdens eller anläggningens art och omfattning
- områdets betydelse, inte bara i dag utan även i framtiden – om ett strandskyddsområde är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet bör dispens normalt aldrig ges, miljöbalkspropositionen 97/98:45 del 2 s 726.
- omgivningen – om det bara finns ett fåtal andra strandområden i närheten som är tillgängliga för allmänheten bör man inte ge dispens
- de hushållningsbestämmelser som finns i 3 och 4 kapitlet i miljöbalken
- de allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet i miljöbalken. Enligt 2 kapitlet 6 § ska en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kapitlet 1 §, 3 kapitlet och 4 kapitlet för verksamheter och åtgärder som tar mark- eller vattenområden i anspråk annat än helt tillfälligt. För all verksamhet och alla åtgärder ska en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Avvägning mellan den enskildes intressen och strandskyddets syften

Vid prövningen av en dispensansökan ska länsstyrelsen eller kommunen göra en avvägning mellan den enskildes intresse av att ta marken eller vattnet i strandskyddsområdet i anspråk och syftena med strandskyddet enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. En dispens kan aldrig beviljas om särskilda skäl saknas trots att den enskildes intressen väger tungt⁴³.

Den fria passagen vid dispenser och upphävanden av strandskyddet

Vid ett beslut om att ge dispens, eller att upphäva strandskyddet inom en detaljplan, ska alltid en fri passage lämnas mellan tomtplatsen och stranden, se kapitel 6. Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta den fria passagen. Att fri passage lämnas är inte ett skäl att ge dispens.

4.1.1 Länsstyrelsens möjligheter att ge dispens från strandskyddet

Enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl och dispensen avser

- 1. byggande av försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg eller**
- 2. ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun, undantaget miljö- och vattenskyddsområden.**

Länsstyrelsen får ge dispens från strandskyddsbestämmelserna i enskilda fall för försvarsanläggningar samt vägar och järnvägar som inte omfattas av en fastställd

⁴³ MÖD målnummer 9745-10, 2011-06-03

arbetsplan respektive järnvägsplan. Om vägen eller järnvägen har en arbetsplan respektive järnvägsplan behövs inget upphävande, utan då gäller 7 kap 16 § miljöbalken. Länsstyrelsen får bara ge dispens om det inte strider mot syftet med strandskyddet och om det finns särskilda skäl.

Se kapitel 5 för mer information om hur förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden tryggas och hur goda livsvillkor ska bevaras för djur- och växtliv.

Dispens i skyddade områden

Länsstyrelsen kan ge dispens i områden som skyddas enligt 7 kap i miljöbalken.

Sådana områden är

- nationalpark
- naturreservat
- kulturresevat
- naturminne
- biotopskyddsområde
- djur- och växtskyddsområde
- Natura 2000-område
- landskapsbildskyddsområden enligt gamla Naturvårdslagen

En länsstyrelse får endast ge dispens om det inte strider mot syftet med strandskyddet och om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 18 c § miljöbalken. Inom ett skyddat område kan det även krävas dispens eller tillstånd från områdets föreskrifter, till exempel reservatsföreskrifter om det gäller ett naturreservat. Inom Natura 2000 områden kan det krävas tillstånd enligt miljöbalken 7 kap 28 a §.

Om ett interimistiskt förbud meddelas enligt 7 kap. 24 § miljöbalken för ett område (för ett område eller ett föremål som ska skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål ska få utökat skydd) krävs tillstånd för sådana åtgärder som strider mot skyddets syfte.

Det krävs alltså dispens från områdesskyddet och en dispens från strandskyddsreglerna.

Om en kommun har inrättat ett naturreservat eller kulturresevat etc. ska kommunen besluta om dispens, om det inte strider mot syftet med strandskyddet och om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 18 c § miljöbalken. Ett beslut om dispens eller upphävande av strandskydd i ett sådant område kan kräva dispens eller tillstånd från områdets föreskrifter.

I biotopskyddsområden som är inrättade av Skogsstyrelsen beslutar länsstyrelsen om dispens eller undantag från strandskyddet.

4.1.2 Länsstyrelsens möjligheter att upphäva strandskyddet

Enligt 7 kap. 18 § miljöbalken får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller
2. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och
 - behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
 - skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun, undantaget miljö- och vattenskyddsområden.

Det är inte möjligt att upphäva strandskyddet genom generella beslut.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område under vissa förutsättningar. Länsstyrelsen ska då utreda om området saknar betydelse för strandskyddets syfte. Det är alltså inte möjligt att upphäva strandskydd genom generella föreskrifter.

Se kapitel 5 för mer information om hur förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden tryggas och hur goda livsvillkor ska bevaras för djur- och växtliv.

För vägledning angående länsstyrelsens möjligheter att upphäva strandskydd i område som avses ingå i detaljplan se kap 3.4.

4.1.3 Kommunens möjligheter att ge dispens från strandskyddet

Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken, om det finns särskilda skäl och dispensen avser något annat än det som står i 7 kap. 18 a § 1 och 2 miljöbalken.

När får kommunen ge dispens?

Kommunen får ge dispens i enskilda fall, men inte för allmänna vägar eller järnvägar utan fastställd arbetsplan respektive järnvägsplan eller i områden som skyddas av bestämmelser i 7 kap. i miljöbalken.

Om en kommun har inrättat ett naturreservat, kulturresevat eller vattenskyddsområde etc. ska dock kommunen besluta om dispens. Kommunen får även fatta beslut om dispens inom statligt inrättade vattenskydds- och miljöskyddsområden. Ett beslut om dispens eller upphävande av strandskydd i ett sådant område kan kräva tillstånd eller dispens från områdets föreskrifter.

För att kommunen ska kunna ge dispens krävs att dispensen inte strider mot syftet med strandskyddsbestämmelserna och att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Se kapitel 5 för mer information om hur förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden tryggas och hur goda livsvillkor ska bevaras för djur- och växtliv.

Vid handläggning av en anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken kan länsstyrelsen överta handläggningen av ett strandskyddsärende från en kommun om ärendena bör prövas tillsammans, enligt 19 kap. 3 § samt 21 kap. 3 § i miljöbalken. Vissa mindre vattenverksamheter omfattas av anmälningsplikt enligt förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet. Anmälan ska göras till länsstyrelsen. Exempel på anmälningspliktiga vattenverksamheter som ofta även kräver strandskyddsdispens är att:

- uppföra en anläggning
- fylla eller påla i ett vattenområde
- bygga en bro eller anlägga en trumma i ett vattendrag
- gräva, schakta eller muddra i ett vattenområde.

Länsstyrelsen kan **inte** överta handläggningen av strandskyddsärenden som berör verksamheter som omfattas av prövning enligt 9 kap miljöbalken. Då ska frågan om strandskydd istället prövas som en del av prövningen enligt 9 kap miljöbalken.

4.2 Förbjudna åtgärder

Enligt 7 kap. 15 § miljöbalken är ett antal åtgärder inom strandskyddsområdet förbjudna. Man får inte:

- **uppföra nya byggnader, bryggor pirar etc.**
- **ändra byggnader eller andra anläggningar eller utföra anordningar så att de hindrar eller avhåller allmänheten från att vistas i ett område som tidigare var tillgängligt.**
- **gräva eller utföra förberedelser för byggnader eller anläggningar.**
- **utföra åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.**

Vad ingår i begreppet nya byggnader?

En helt ny byggnad är en fristående byggnad eller konstruktion. I begreppet ”ny byggnad” ingår inte om- eller tillbyggnader. Se nedan och även kapitel 10 Centrala begrepp.

Byggnader får inte ändras så att de hindrar allmänheten

Byggnader eller byggnaders användning får inte ändras så att de hindrar allmänheten att vistas i området. Ändringarna eller åtgärderna ska ses utifrån

allmänhetens uppfattning om tillgången till strandområdet. Detta innebär att tillbyggnader bör prövas. En stor eller olämpligt placerad tillbyggnad kan innebära att hemfridszonen utvidgas och att allmänheten avhålls från att använda ett strandområde som tidigare var tillgängligt.

Att sätta upp ett staket är inte tillåtet om det hindrar allmänheten från att röra sig i ett område som tidigare var allmänt tillgängligt.

Byggnader får inte användas till annat än tidigare så att det hindrar allmänheten

Inom ett strandskyddsområde får inte byggnader eller byggnaders användning ändras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att använda ett tidigare tillgängligt område⁴⁴. Bestämmelsen innehåller två olika moment: fysiska ändringar av byggnader och ändringar av byggnaders användningssätt.



Figur 6. Båthuset (t.v.) har byggts om till fritidshus (t.h.). Ett fritidshus har en hemfridszon och avhåller allmänheten att vistas på stranden. Detta är inte en tillåten åtgärd, dispens bör inte medges för denna typ av ombyggnation.

Utvändiga ändringar som påverkar allmänhetens rätt eller vilja att vistas nära byggnaden kan vara utbyggnader, tillbyggnader, verandor eller yttre utformning som ger intryck av ett bostadshus. För denna typ av ändringar krävs inte alltid en dispens inom en redan tidigare bestämd tomplats, när det till exempel handlar om en gäststuga som inte hindrar allmänheten utöver vad som redan gäller på grund av den befintliga tomten. Däremot kräver ändringarna som regel dispens om byggnaden är fristående och inte klassificeras som en huvudbyggnad. Invändiga ändringar kan ha betydelse för hur byggnaden utnyttjas, till exempel om byggnaden isoleras eller förses med elektricitet eller vatten och avlopp. Det kan

⁴⁴ MÖD 2004:39, MÖD 2007:22, MÖD 2005:3, MÖD dom 4506-10, RR 5857-1999.

göra att byggnaden kommer att kunna användas på ett annat sätt än tidigare. I ett sådant fall kräver ändringen dispens om den ändrade byggnaden avhåller allmänheten från att vistas i området. Sådana ofta svårbedömda fall kan omfattas även av den andra delen av bestämmelsen som rör ändringar av en byggnads användningssätt. Förbudet mot ändringar av byggnaders användningssätt omfattar situationer när mindre byggnader, till exempel sjöbodrar och fiskebodrar, inreds och används som bostäder. Det gäller även när en enkel byggnad med övernattningsmöjlighet, till exempel en jaktstuga, börjar utnyttjas på ett sätt som gör att byggnaden bör karaktäriseras som en fritids- eller permanentbostad. Förbudet motiveras av att det i dessa fall uppstår en privatiserande effekt. En ansökan om att använda en enkel övernattningsbostad som till exempel fritidshus bör bedömas utifrån effekten, det vill säga om en sådan användning innebär att tomtplatsen utökas, vilket i sig inverkar på strandskyddets syften. En formellt godkänd, utvidgad tomtpå plats kan även underlätta att man bygger fler byggnader med mera. För att motivera en dispens krävs särskilda skäl. Den första punkten i 7 kap. 18 c § miljöbalken, som avser mark som redan har tagits i anspråk, ska normalt inte tillämpas i fall som dessa, eftersom en tillåten ny användning innebär att mark som är tillgänglig för allmänheten via allemansrätten istället blir privat. En dispenspliktig ändrad användning kan bestå i att en ekonomibyggnad ska användas för en ny verksamhet som kommer att innebära en tillströmning av besökare, med åtföljande inverkan på naturmiljön.

Även mindre åtgärder kan i vissa fall avhålla allmänheten från att använda strandskyddat område. Till exempel trädgårdsmöbler, studsmattor och liknande inom det område som ska vara fri passage, se kapitel 6, förbi en tomtpå plats.

Se kapitel 5 för mer information om hur förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden tryggas och hur goda livsvillkor ska bevaras för djur- och växtliv.

Vad menas med förberedelsearbeten?

Detta gäller förberedelsearbeten till bebyggelse, till exempel trädfällning, grävning eller schaktning för husgrund eller källare. Samma sak gäller anläggning av väg som inte avser de areella näringarnas behov, sprängning eller andra ingrepp som förberedelse för en verksamhet. Detta innebär även att arbetena inte får påbörjas utan att strandskyddsdispens till ”huvudåtgärden” meddelats.

Bestämmelserna i hela 7 kap. 15 § miljöbalken gäller även påverkan på djur- och växtliv

Nya byggnader, ändring av byggnader och grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten får inte ske om de väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtliv.

Vilka åtgärder får man vidta?

Förbudet gäller inte mindre åtgärder inom tomtpå platsen, till exempel att gräva en grop, lägga upp en jordhög eller vedstapel eller att röja sly. Förbudet gäller

däremot större åtgärder som att schakta, spränga, anlägga parkeringsplats, muddra, fälla mer än ett fåtal träd och anlägga pirar, kajer, strandskoningar och bryggor.

Vad innebär en väsentlig förändring?

Allmänt gäller att förhållandevis få normala åtgärder på befintlig tomtmark eller tomtplats är dispenspliktiga eftersom de inte väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- och växtlivet. Anledningen är dels att befintliga tomter bara undantagsvis utgörs av värdefulla biotoper, dels att åtgärder på land inom förhållandevis små tomter oftast är av begränsat slag, även om undantag naturligtvis förekommer. Till exempel bör det kräva dispens att göra om en tomt genom att schakta eller spränga. Åtgärder i vatten i anslutning till en befintlig tomt kan oftare än åtgärder på land väsentligen förändra livsvillkoren för djur och växter.

Samma åtgärd kan kräva olika bedömning beroende på om åtgärden ska ske på eller utanför en befintlig tomt. En åtgärd som inte är en väsentlig förändring på en befintlig tomt kan innebära en väsentlig förändring om åtgärden utförs utanför en befintlig tomt, till exempel i närheten av en fiskestuga eller ett båthus utanför en avgränsad tomtplats. Om dessa ligger i opåverkad naturmiljö kan det till exempel innebära en väsentlig förändring av livsmiljön att anlägga en parkeringsplats.

Nedanstående anläggningar, anordningar och åtgärder är exempel på sådant som kan innebära en väsentlig förändring och följaktligen kan vara ett hot mot djur- och växtlivet eller allmänhetens tillgång till strandområden så att det påverkas på ett oacceptabelt sätt:

- Bryggor, pirar, strandskoningar och hamnar innebär förhållandevis stora ingrepp i naturmiljön.
- Utfyllnad, muddring, grävning, ledningsdragnings, schaktning, sprängning (särskilt i vatten) och markbearbetning kan beroende på omfattningen försämra förutsättningarna för det befintliga djur- och växtlivet.
- Placering av röjningsavfall, övrigt avfall, sten eller massor från till exempel markförbättringar och dikesrensningar kan beroende på omfattningen i olika grad försämra förutsättningarna för det befintliga djur- och växtlivet.
- Placering av kasserad skörd, gödselstukor, överskottshalm och ensilagerester kan medföra stor utlakning av näringsämnen, vilket bidrar till övergödning av sjöar och vattendrag.
- Spridning av gödsel, pressaft, urin, slam eller bekämpningsmedel och jordförbättrande medel kan skada djur- och växtlivet.
- Uppdämning, markavvattnings och andra åtgärder som stör hydrologin, till exempel dränering i form av utdikning, rensning eller för stort vattenuttag.
- Kulvertering och rörläggning av diken skadar förutsättningarna för arter som är beroende av småvatten.

- Transporter som utförs på ett sådant sätt att markskador uppstår skadar vegetationen och kan få en dränerande eller dämmande effekt.
- Avverkning av träd och buskar och borttagande av död ved är negativt för arter som är beroende av gamla träd eller buskage.
- Anläggning av vägar, planer och andra hårdgjorda ytor skär av existerande biotoper.
- Tåktverksamhet (berg och lösa avlagringar eller vattentåkt) kan förutom biotopförstörelse orsaka störning, förorening och minskade flöden.
- Plantering av träd som medför ökad beskuggning kan skada hävdgynnade växt- och djursamhällen men också i vissa fall gynna livsbetingelserna för skugggynnade arter.
- Anläggning av golfbanor, friluftsanläggningar och badplatser kan i olika grad försämra förutsättningarna för det befintliga djur- och växtlivet.
- Upphörande av hävd för andra verksamheter minskar förutsättningarna för att de hävdgynnade arterna ska kunna fortleva.
- Insådd av gräs eller vallfrön, och inplantering av främmande djur- och växtarter kan skada det befintliga djur- och växtlivet.
- Anläggningar som kan påverka vattentemperatur och vattenomsättning.
- Anläggningar som kan ge upphov till buller och vibrationer, både ovan och i vattnet.
- Anläggningar som kan påverka migrerande av arter.

Andra exempel på åtgärder kan vara utvidgning av tomtplats inom strandskyddat område⁴⁵, spridning av gödsel eller bekämpningsmedel, anläggning av våtmarker, sandstränder och gräsmattor, plantering av växter, klippning eller annan borttagning av vegetation, vassröjning där rötterna grävs upp, trädfällning eller grävning (utom åtgärder inom jord- och skogsbruk).

Vissa av åtgärderna prövas inte enligt strandskyddsbestämmelserna när tillstånd har getts enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Även vissa åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln kan vara undantagna från strandskyddsbestämmelserna (7 kap. 16 § miljöbalken).

⁴⁵ MÖD 8212-10

4.3 Undantag från krav på dispens

1. Enligt 7 kap. 16 § miljöbalken är byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet undantagna från kravet på dispens från strandskyddsreglerna. Hit räknas inte hus för bostadsändamål.

De areella näringarna omfattas sedan lång tid tillbaka av ett undantag från strandskyddsförbuden. Undantaget gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål. De undantagna byggnaderna, åtgärderna med mera måste dock för sin funktion finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Att lagstiftaren har avsett att paragrafen skulle tolkas på detta sätt framgår av förarbetena till miljöbalken⁴⁶.

Exempel på sådana byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder

Exempel på sådant som förbuden i 15 § inte gäller är ekonomibygnader, bryggor, vägar och hägnader kring betesmarker. Bostäder ska dock prövas. Om byggnadernas användningssätt avviker från areell näring behövs dispens. Den areella näringen får inte vara av marginell betydelse utan ska ge ett tillskott av betydelse för att undantag från prövning ska gälla. Det innebär att till exempel ett båthus eller en brygga för fritidsfiskare inte är undantagna från kravet på strandskyddsdispens.

Undantaget gäller bara för ekonomibygnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet. Vid bedömningen bör hänsyn tas till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle placeras utanför strandskyddsområdet⁴⁷.

2. Verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1 eller 3 § miljöbalken eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken är undantagna från kravet på särskild strandskyddsdispens. Vid prövningen av dessa verksamheter ska strandskyddsbestämmelserna beaktas.

Exempel på verksamhet enligt 17 kap. miljöbalken.

Regeringen ska pröva och kan ge tillåtelse för bland annat kärnteknisk verksamhet, motorvägar, järnvägar och farleder.

Regeringen kan även pröva och ge tillåtelse för större industrier, större vindkraftsanläggningar, större vattenkraftverk och vattenregleringar, fiskodling, musselodling, täkter, avloppsreningsanläggningar och upplag.

⁴⁶ (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87).

⁴⁷ MÖD 2005:35, MÖD 2006:38.

3. Vid byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948), eller byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Ta upp strandskyddsfrågan tidigt i processen med att bygga en allmän väg

Enligt 14 § andra stycket i väglagen och 1 kapitlet 5 § andra stycket i lagen om byggande av järnväg gäller att en väg eller järnväg ska byggas så att strandskyddets syften inte motverkas. Bedömningen sker vid samrådet innan arbetsplanen eller järnvägsplanen fastställs. Länsstyrelsen kan med hänvisning till strandskyddets intressen ställa villkor för beslutet. För att Vägverket eller Banverket ska kunna fastställa planen krävs att det råder enighet vid samrådet (18 § i väglagen och 2 kapitlet 8 § i lagen om byggande av järnväg). Om länsstyrelsen inte godkänner planen på grund av att det inte har tagits tillräcklig hänsyn till strandskyddet kommer frågan att avgöras av regeringen.

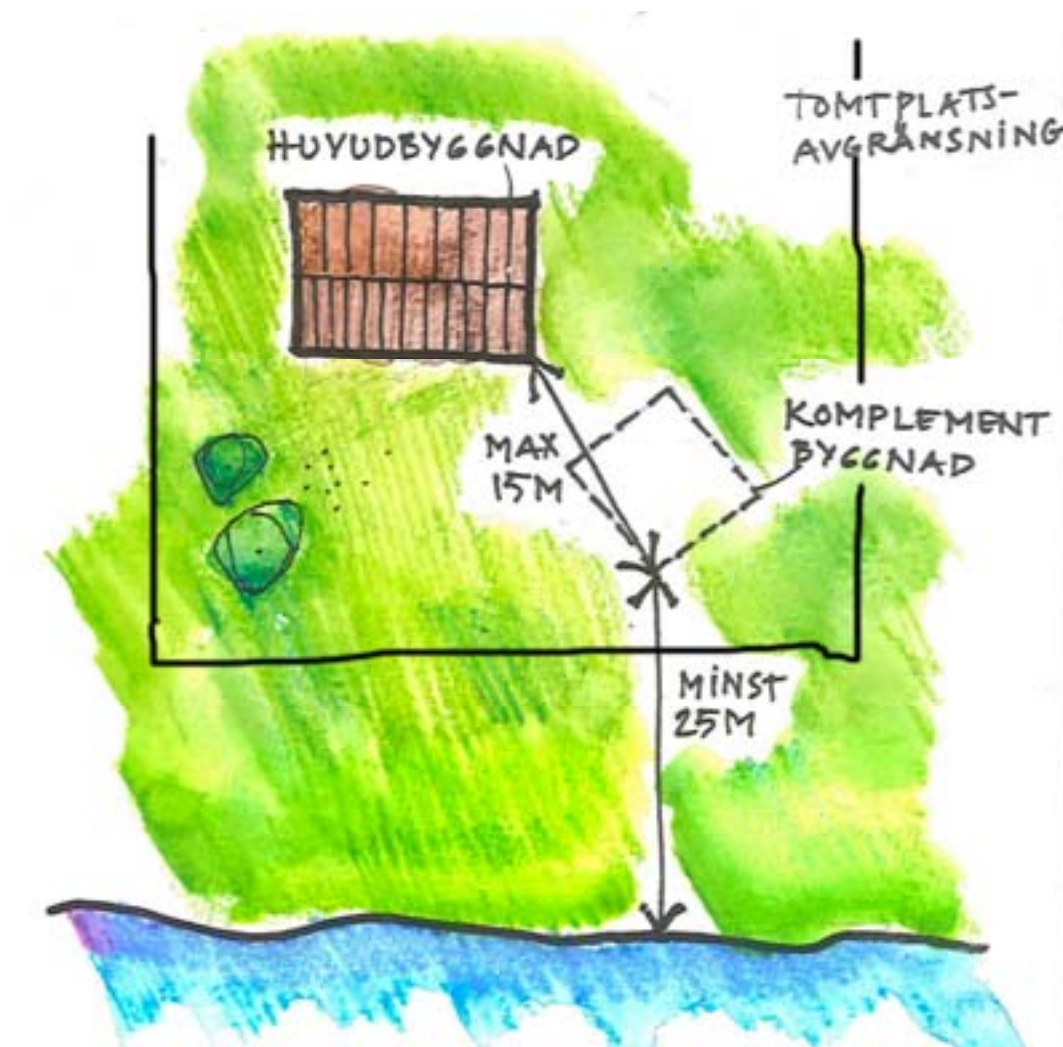
När en allmän väg ska byggas ska frågan om strandskydd tas upp tidigt i planprocessen när arbetsplanen eller järnvägsplanen utarbetas. Länsstyrelsen och Vägverket eller Banverket ska samråda för att svara på om planen stämmer överens med strandskyddets syften. Mindre projekt som inte genomförs med stöd av en fastställd arbetsplan ska dispensprövas.

4. Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om att förbuden i miljöbalken 7 kap. 15 § miljöbalken inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och som vidtas inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

Detaljer om begränsningarna

Länsstyrelsen får besluta om att förbudet i 7 kap. 15 § miljöbalken inte gäller vissa kompletteringsåtgärder. Undantaget gäller kompletteringsåtgärder som sker inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter. För till exempel en komplementbyggnad gäller båda dessa begränsningar för hela byggnaden. Begränsningen i avstånd till huvudbyggnaden avser det längsta avstånd som kan uppmätas från någon punkt på komplementbyggnaden till den punkt på huvudbyggnaden som är närmast den nämnda punkten på komplementbyggnaden. Med byggnader avses *hela* byggnaderna inklusive verandor, balkonger, bryggdäck etc. Man bör dock vara uppmärksam på att komplementbyggnader med till exempel många eller stora fönster och verandor kan verka avhållande för allmänheten utanför den avgränsade tomtplatsen om de placeras nära gränsen för tomtplatsen.

I kulturhistoriskt värdefulla miljöer bör komplementbyggnader i första hand placeras och utformas med hänsyn till kulturmiljön.



Figur 7. Länsstyrelsen kan besluta att det inte krävs dispens från strandskyddsbestämmelserna för kompletteringsbyggnader inom 15 meter från huvudbyggnaden. Avståndet till stranden ska vara minst 25 meter

Länsstyrelsen får bestämma om undantag från dispensplikten med andra avstånd än de ovan angivna. Dessa föreskrifter kan till exempel gälla kompletteringsåtgärder som sker inom 10 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 40 meter. Föreskrifterna får dock inte medge undantag för kompletteringsåtgärder som vidtas längre bort från huvudbyggnaden än 15 meter eller som sker närmare strandlinjen än 25 meter.

Om en fastighet har fler än en huvudbyggnad gäller begränsningarna för varje huvudbyggnad.

I områden med stora värden för friluftslivet och för djur- och växtlivet, ska undantagen från 7 kap. 15 § miljöbalken tillämpas restriktivt.

Undantaget och beslutad tomtplatsavgränsning.

Punkten 1 i 7 kap. 17 § miljöbalken gäller alltid, punkten 2 gäller dessutom i de fall där det finns en tomtplatsavgränsning i ett beslut om dispens, vilket inte alltid fallet i äldre dispensbeslut. Punkten 2 behövs för att de undantagna kompletteringsåtgärderna i sådana fall inte ska kunna vara förlagda utanför en tomtplatsavgränsning. När det finns en beslutad tomtplats kan alltså länsstyrelsen besluta om ett generellt undantag för kompletteringsåtgärder inom denna tomtplats, dessutom ska punkten 1 vara uppfylld, se figur 7.

Saknas tomtplatsavgränsning gäller endast punkten 1, inom 15 meter från huvudbyggnaden och minst 25 meter från strandlinjen⁴⁸.

Efter den 31 december 2014 får man inte genomföra kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad med stöd av undantagen i 7 kap. 17 § miljöbalken i dess äldre version.

4.4 Särskilda skäl

Enligt miljöbalken 7 kap. 18 c § miljöbalken får man som särskilda skäl vid prövningen av upphävande av eller dispens från strandskyddet beakta endast de sex särskilda skäl som är angivna i ovanstående paragraf. I områden som har angetts eller som kan antas vara landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen tillkommer ytterligare två skäl, se nedan.

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

1. Dispensen avser ett område som redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

Exempel på mark som har tagits i anspråk

Mark som har tagits i anspråk utgörs ofta av etablerad hemfridszon eller beslutad tomtplats runt bostadshus. Komplementbyggnader inom hemfridszonen eller tidigare beslutad tomtplats eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan vara skäl för dispens⁴⁹. Om hemfridszonen eller tomtplatsen kommer att utvidgas mer än marginellt på grund av en planerad byggnad så ska inte dispens medges⁵⁰. Detta är ofta fallet om den

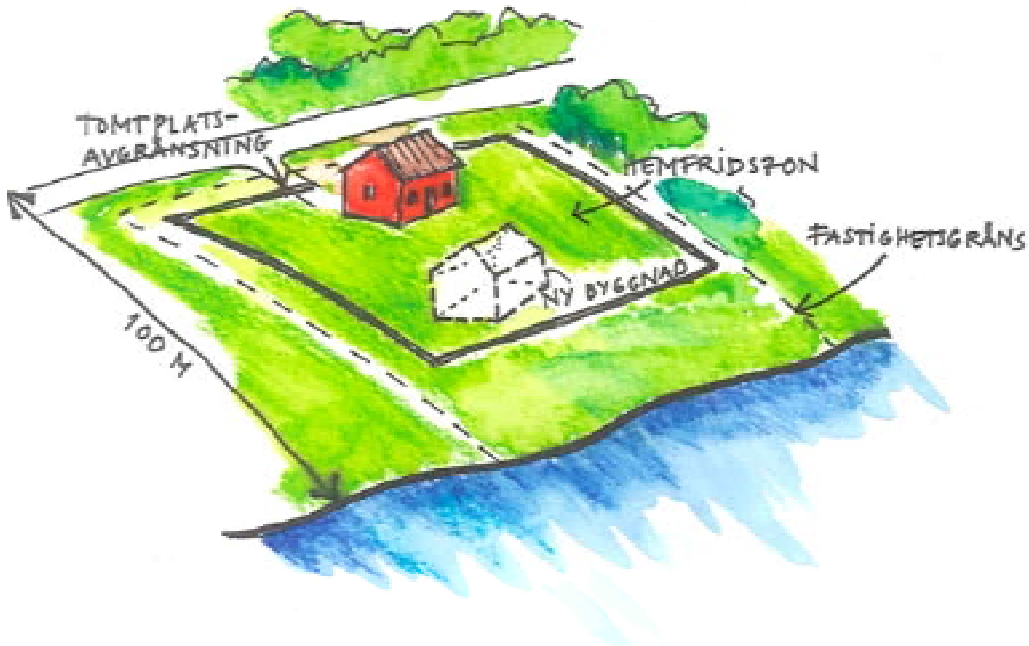
⁴⁸ MÖD mål 7840-08

⁴⁹ MÖD 2006:35, MÖD 2006: 45

⁵⁰ MÖD 7840-08

planerade byggnaden är större än den ursprungliga. Jordbruksmark bör anses som tillgänglig, även om tillgången är begränsad under växtsäsongen⁵¹. Om en ansökan om dispens avser en så kallad lucktomt kan inte detta åberopas som ett särskilt skäl. Ansökan får endast bedömas utifrån de i lagen uppräknade sex särskilda skälen, i landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen gäller ytterligare särskilda skäl enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken.

En bedömning av om ett område är ianspråktaget bör baseras på en utredning av hur allmänheten har tillgång till området och vilken påverkan en åtgärd har på tillgängligheten och åtgärdens påverkan på djur- och växtlivet.



Figur 8. Inom en hemfridszon eller bestämd tomtplats kan dispens ges för ytterligare byggnader. Utanför en hemfridszon eller bestämd tomtplats bör dispens däremot inte medges.

Olika typer av byggnader uppfattas olika för den som rör sig inom strandområdet. Den avhållande effekten sträcker sig över ett större område än den yta som till exempel en byggnad upptar på marken. Byggnader, anläggningar eller åtgärder bör därför placeras med ett visst avstånd till tomtplatsavgränsningen. Enklare redskapsbodar, båthus, förråd etc. har mindre avhållande effekt än bostadshus, gäststugor etc. Därför kan dispens medges i större utsträckning för enklare byggnader än för sådana som uppfattas som mer avhållande i utkanten av hemfridszonen eller tomtplatsavgränsningen.

⁵¹ MÖD 2008:10

Den kulturhistoriskt intressanta, strandanknutna bebyggelsen i form av sjöbodar, bryggor, tvättstugor, båthus etc. är i skärgårds- och kustmiljöer en förutsättning för att behålla miljöns kulturhistoriska värde. Det är därför viktigt för kulturmiljön att ersättningsbyggnader i strandnära kulturmiljöer anpassas till befintlig bebyggelse för att bevara byggnadstraditionen och helhetsmiljöns karaktär.

Utänför ett område som någon har tagit i anspråk bör inga byggnader placeras. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen gäller givetvis att den har tagits i anspråk lagligt. Ibland kan en utredning behöva göras av tidigare byggnaders historik med avseende på strandskyddet.



Figur 9. Det ursprungliga huset t.v. har en hemfridszon. Dispens kan medges för den nya byggnaden t.h. då den är likvärdig och ska tjäna samma ändamål.

2. Dispensen avser ett område som genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen.

Exempel på hur området kan vara avskilt

Den avskiljande effekten ska bero på att människor har exploaterat mark. Naturliga fenomen, till exempel branter, höjdformationer, sänkor eller otillgänglig mark, omfattas inte av dispensgrunden. Detsamma gäller ett hygge som inte är en exploatering i bestämmelsens mening utan beror på skogsavverkning.

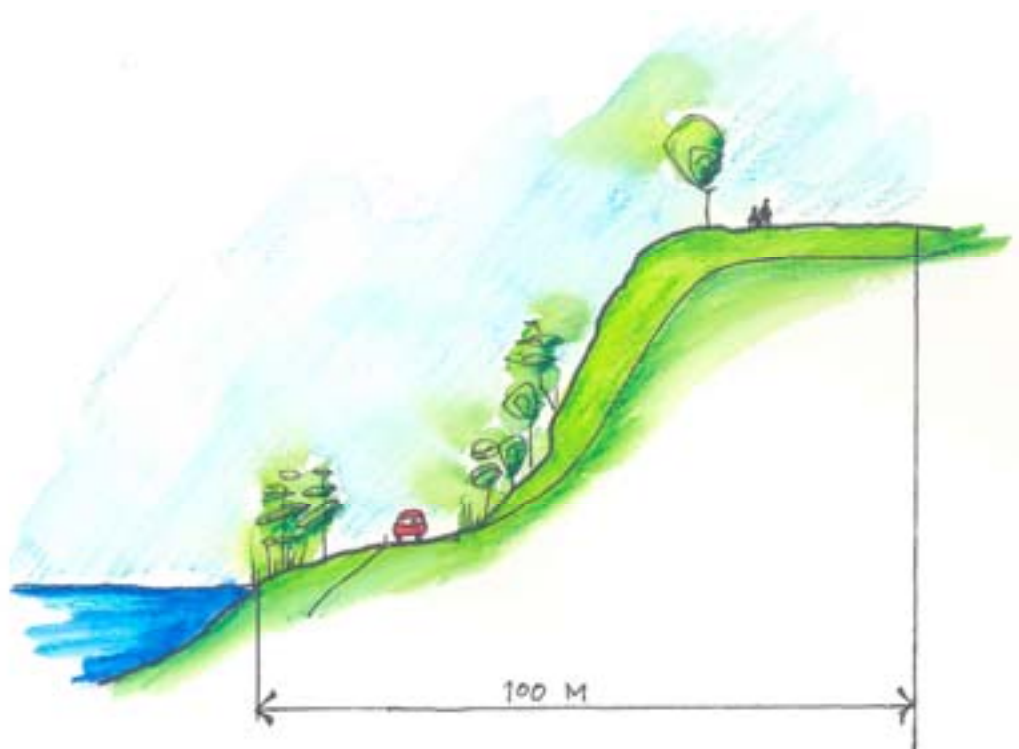
Miljööverdomstolen har i en dom⁵², fastslagit att topografiska skäl som en höjdskillnad mellan ett planerat hus och en strand inte utgör ett särskilt skäl för att medge dispens.

Avskiljande exploateringar är sådant som tydligt hindrar allmänheten att röra sig från den aktuella platsen till stranden. Exempel är större vägar eller järnvägar,

⁵² MÖD 744:08

inhägnade industriområden eller sammanhängande bebyggelse i flera riktningar mellan den aktuella platsen och vattnet.

Ett område kan trots att det är väl avskilt från stranden vara av stor betydelse för djur- och växtliv och allmänhetens tillgång till strandområden, det kan till exempel röra sig om viktiga lokaler för hotade arter eller platser som är intressanta strövområden eller fina utsiktspunkter. I sådana fall bör dispens inte medges.

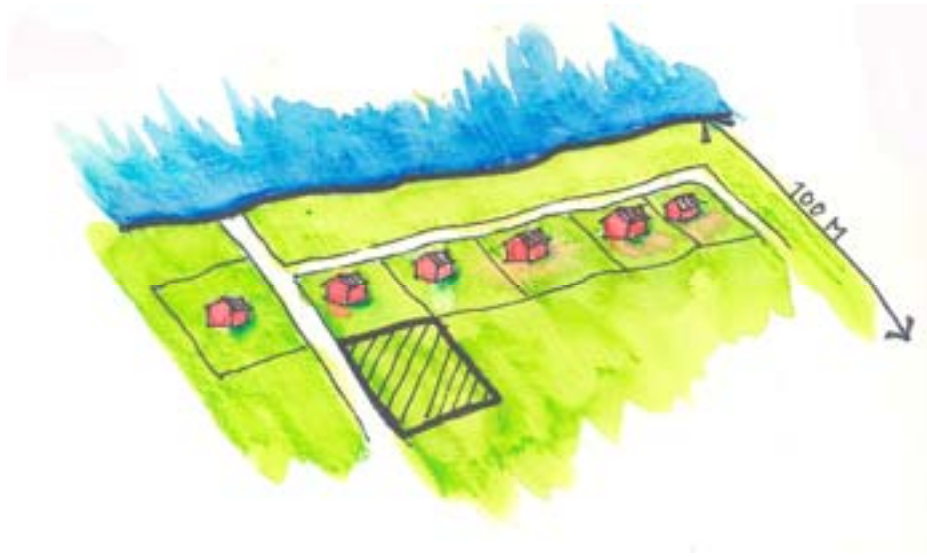


Figur10. Vissa områden som är väl avskilda från strandområdet kan ändå vara viktiga för friluftslivet eller viktiga för djur- och växtlivet.

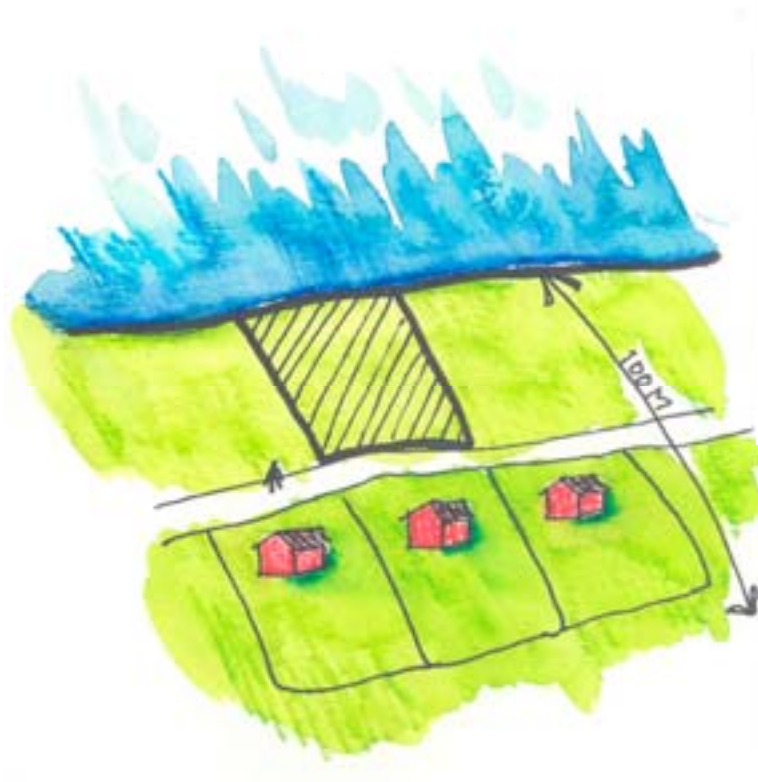
Med avskiljande exploatering avses inte mindre trafikerade vägar eller järnvägar, gång- och cykelvägar, parkeringsplatser, bryggor, pirar, fotbollsplaner eller golfbanor⁵³. Skälen för dispens måste klargöras i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som finns i förhållande till strandskyddets syften.

En utredning av de värden som området som ska exploateras har enligt syftet med strandskyddet kan ge vägledning för beslutet.

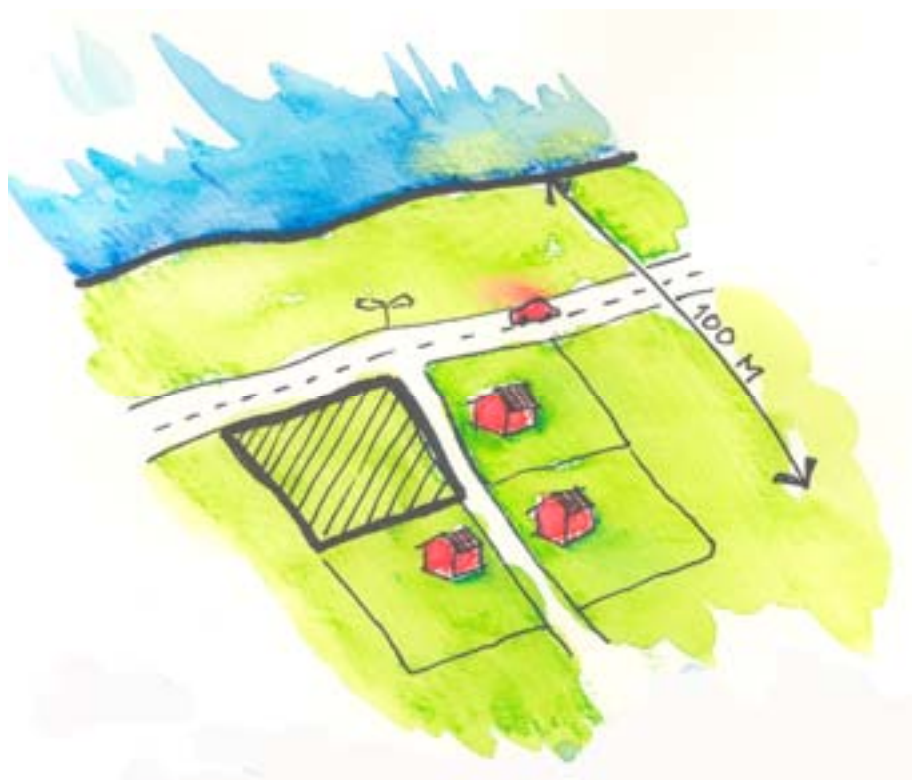
⁵³ Miljödomstolen i Vänersborg M 1982-07, M 845-10, Miljödomstolen i Östersund 3135-09, MMÖD M 215-11, MMÖD M 2035-11, MMÖD M 8212-10



Figur 11. Dispens kan medges när befintliga hus avskärmar mot vattnet, det finns passage till vattnet. På platsen finns inga särskilda biologiska värden.



Figur 12. Dispens kan inte ges då inget avskiljer fastigheten från vattnet.



Figur 13. Dispens kan ges då en större väg skiljer fastigheten från vattnet.

3. Dispensen avser ett område som behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området.

Hur avgör man om en anläggning uppfyller detta villkor?

En noggrann prövning behövs i förhållande till strandskyddets båda syften. Man bör vara särskilt restriktiv i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, till exempel grunda mjukbottenar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Det måste klargöras vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som man måste räkna med, till exempel muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområde som upphävandet eller dispensen gäller. Bedömningen av behovet får ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om till exempel en brygga behövs för en näringsverksamhet bör man kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle placeras på ett annat ställe. Man ska även ta hänsyn till om det är fråga om en brygga som flera boende i ett närområde kan använda gemensamt. Om det finns en

gemensam brygga eller marina inom rimligt avstånd bör dispens inte medges för enskilda bryggor. Om dispens ges för en brygga kan det vara lämpligt att ett villkor skrivs in i beslutet om förbud mot åtgärder som skyltar, sittgrupper, utegrillar etc. som verkar privatiserande. För mer information om bryggor, se bilaga 4.

Att det är fråga om anläggningar innebär att tredje punkten inte gäller till exempel byggnader som bastu, lusthus, förråd och liknande.

Vid en bedömning om det finns särskilda skäl räcker det inte att konstatera att till exempel en brygga för sin funktion måste ligga vid vattnet. En prövning behövs för att se om behovet av bryggan kan tillgodoses utanför området, till exempel genom att det finns eller planeras en gemensam brygganläggning i närheten. Vidare ska en avvägning göras mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta området i anspråk. Den enskildes intresse av bryggan ska väga avsevärt tyngre än områdets strandskyddsvärden, det vill säga dess långsiktiga betydelse för allmänhetens friluftsliv och den biologiska mångfalden, för att dispens ska medges. Permanentboende på öar utan fast förbindelse kan anses ha ett större behov av en brygga jämfört med fritidsboende på öar med fast förbindelse eller på fastlandet. Vidare bör bryggans storlek anpassas till behovet av båtplats, inte efter behov av soldäck. Den restriktiva tillämpning som är avsedd med reglerna kan innebära att även om den enskilde har starka skäl kan bryggans inverkan på strandskyddsvärdena vara så betydande att man bör avslå en ansökan om dispens⁵⁴.

4. Dispensen behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen kan inte genomföras utanför det strandskyddade området.

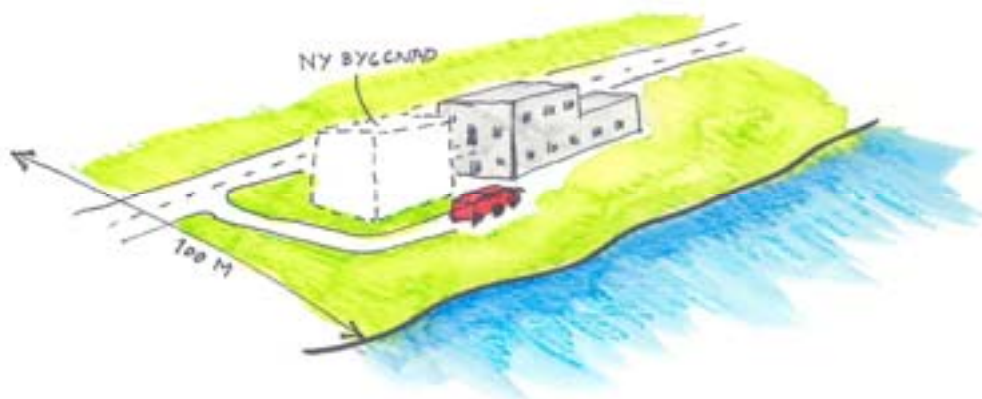
Exempel på pågående verksamheter

Exempel på pågående verksamheter är industrier, hamnområden och andra typer av verksamheter där utvidgningen av verksamheten inte kan genomföras utanför strandskyddat område.

Exempel på verksamheter som inte omfattas av detta skäl

Att det ska vara fråga om verksamhet innebär att det inte kan gälla bostadsbyggnader. Som bostadsbyggnader räknas även fritidshus, uthyrningsstugor och campingstugor på campingplatser.

⁵⁴ Högsta domstolens dom den 18 januari 2008, mål T 4786-05.



Figur 14. Dispens kan medges för en utvidgning av en pågående verksamhet som inte kan ske utanför strandskyddat område.

5. Dispensen avser ett område som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Pröva om åtgärden måste ske inom strandskyddsområdet

En prövning ska göras om åtgärden måste ske inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan placeras utanför detta område ska den placeringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är till exempel sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, transformatorstationer, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljöintressen eller kulturhistoriska värden inom strandskyddsområdet.

För att det ska vara ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan alltså *inte* gälla enskilda bostadshus utom detaljplan. En förutsättning är att en annan placering är omöjlig eller i varje fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns⁵⁵.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 91

6. Dispensen avser ett område som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Annat mycket angeläget intresse

Ett mycket angeläget intresse innebär mycket speciella omständigheter som är mer eller mindre unika till sin karaktär. Möjligheten att nyttja detta skäl är litet, eftersom strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att det i normalfallet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen.

Bestämmelsen får tillämpas för både allmänna och enskilda intressen, men tillämpningen bör vara särskilt restriktiv när det gäller enskilda intressen.

4.4.1 Motiv som inte är särskilda skäl

I många dispensbeslut, enligt den tidigare lagstiftningen, angavs som enda motiv för att ge dispens att allmänhetens tillträde till området inte påtagligt försämras och att djur- och växtlivet inte påtagligt påverkas. Detta är inte sådana särskilda skäl som avses i miljöbalken, utan är en förutsättning för att dispens ska kunna ges, om det dessutom finns särskilda skäl.

Andra ogiltiga skäl för dispens är enligt miljöbalkspropositionen

- att området sällan eller aldrig besöks
- att stranden är otillgänglig, oländig, stenig, dyig eller att naturförhållandena på annat sätt gör området olämplig för bad och friluftsliv
- personliga skäl, som till exempel återflyttning till gamla hemtrakter eller föräldrars eller barns önskan om att bo nära familjen

4.4.2 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen

Enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken får man som särskilda skäl vid prövningen av dispens från strandskyddet beakta om en byggnad, anläggning, verksamhet eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till befintligt bostadshus.

Strandskyddet gäller även i områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge

De generella reglerna om strandskydd gäller i hela landet, inklusive områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden). Strandskyddet upphävs inte genom att en kommun redovisar ett sådant område i översiktsplanen, utan

fortfarande gäller det grundläggande kravet på särskilda skäl enligt 7 kap. 18 d § alternativt 18 c § miljöbalken för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.

Ligger platsen inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge?

En förutsättning för att tillämpa de särskilda skälen för landsbygdsutveckling i strandnära läge är att området finns utpekade som ett LIS-område i den kommunala översiktsplanen. Om den kommunala översiktsplanen inte är klar bör dispenser och upphävanden prövas enligt de regler som gäller utanför områden för LIS-områden enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Om platsen för åtgärden *inte* ligger inom ett område som kommunen redovisat som ett LIS-område bör dispensansökan avslås eller prövas enligt de regler som gäller utanför landsbygdsutvecklingsområde i strandnära läge, 7 kap 18 c § miljöbalken. Det bör inte finnas anledning att frånga om den bedömning som kommunen har gjort i översiktsplanen om LIS-områden, om länsstyrelsen inte anmärkt på detta i sitt granskningsyttrande. Det bör krävas ett kunskapsunderlag motsvarande utpekande av LIS-område i de fall en dispensansökan prövas med hänvisning till de särskilda skälen som gäller landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen avseende en plats utanför ett utpekade LIS-område⁵⁶.

Prövning av särskilda skäl inom landsbygdsutvecklingsområde i strandnära läge

Inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge kan ett särskilt skäl för att pröva en dispens, eller ett upphävande av strandskyddet i en detaljplan, vara att en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Det strandnära läget bör innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Prövningsmyndigheten får göra en bedömning av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk utveckling, lokalt eller i regionen, på längre sikt. Den bedömningen ska redovisas i ett beslut om dispens.

Det kan handla om mindre anläggningar för turism- och näringsverksamhet, till exempel affärer, servicefunktioner, campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter. Det kan även handla om ideell verksamhet med betydelse för det lokala föreningslivet, till exempel lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Dispens från strandskyddet bör kunna medges också för en större anläggning, till exempel en golfbana, men det kommer då av naturliga skäl att ställas särskilt höga krav vid placeringen och utformningen av anläggningen inom strandskyddsområdet.

I många fall kan det vara en fördel utifrån strandskyddets intressen att en sådan verksamhet eller åtgärd placeras i anslutning till befintlig bebyggelse. Det bör dock

⁵⁶ Miljödomstolen i Umeå M 1998-10, 2106-10 och 2475-10.

inte ställas ett ovillkorligt krav på detta eftersom ett visst mått av avskildhet är en förutsättning för verksamheten för vissa projekt.

Det blir då särskilt angeläget att göra noggranna bedömningar av vilken typ av verksamhet som kan godtas inom områdena, och under vilka förutsättningar, innan man redovisar de områden där lättnaderna ska gälla.

Kommunen ska inte ge dispens från eller upphäva strandskyddet för att det strandnära läget ger fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden.

Att ny bebyggelse eller en åtgärd tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden är inte heller tillräckligt skäl för att ge dispens.

Särskilda skäl för bostadshus

För att bygga enstaka nya bostadshus med tillhörande komplementbyggnader i LIS-områden räknas det inte som särskilda skäl om husen bidrar till utveckling av landsbygden. I stället får man ta hänsyn till om huset ska byggas i anslutning till ett redan befintligt bostadshus. Utan en sådan särskild bestämmelse för enstaka bostadshus skulle det finnas en risk att ny bebyggelse utvecklas på ett ostrukturerat sätt och med stora avstånd och att det i vissa fall långsiktigt inte skulle finnas kvar några stora orörda strandskyddsområden. Ett enstaka nytt hus i ett tidigare obebyggt område medför nya vägar, ledningar med mera som ändrar områdets karaktär, och detta bör undvikas. För enstaka nya bostadshus är det i stället en fördel om det långsiktigt kan skapas förutsättningar för en samlad bebyggelse, bland annat med hänsyn till möjligheterna att tillgodose behovet av samhällsservice av olika slag.

Vad det innebär att byggnaden ska uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus får bedömas från fall till fall och kan skilja sig mellan olika delar av landet. Prövningsmyndigheten ska ta hänsyn till syftet med bestämmelsen: att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Endast i enstaka undantagsfall, huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet kan ett hus anses ligga i anslutning till ett befintligt bostadshus om avståndet är tvåhundra meter. I större delen av södra Sverige bör avståndet i allmänhet vara klart mindre än så för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

För komplementbyggnader gäller de vanliga dispensreglerna

Bestämmelsen för komplementbyggnader med mera gäller bara om prövningen sker samtidigt som prövningen om att bygga bostadshuset. Om fastighetsägaren vid ett senare tillfälle vill bygga en komplementbyggnad eller göra en tillbyggnad som är dispenspliktig tillämpas inte dessa regler utan de vanliga dispensreglerna, i likhet med vad som gäller för andra befintliga bostadshus inom området för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

4.5 Utformning av ett beslut

4.5.1 Checklista för dispensbeslut

Et tydligt utformat beslut är av stor betydelse för framtida tillsyn och uppföljning för tillsynsmyndigheten. Ett beslut om strandskyddsdispens eller om tomtplatsbestämning inom ett strandskyddsområde ska uppfylla följande krav:

- Den ska innehålla personuppgifter, fastighetsbeteckning och eventuell del av den fastighet dispensen eller tomtplatsavgränsningen avser.
- Den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd dispensen avser ska vara inritad på karta, översiktskarta och situationsplan.
- Tomtplatsavgränsningen ska vara inritad på en karta.
- En fri passage ska vara markerad.
- Den ska innehålla uppgifter om området omfattas av något områdesskydd enligt 7 kapitlet i miljöbalken eller berörs av ett naturvårdsavtal.
- Den ska innehålla uppgifter om området utgör riksintresseområde enligt 3 eller 4 kapitlet i miljöbalken.
- Den ska innehålla en beskrivning av områdets värden för friluftslivet och djur- och växtlivet, den påverkan myndigheten bedömer att byggnaden, anläggningen eller åtgärden kommer att ha på områdets värden för strandskyddet samt myndighetens bedömning av om påverkan på de biologiska värdena samt allmänhetens tillgång till stränder är acceptabel eller inte.
- Den ska innehålla en bedömning om en eventuell inskränkning av den enskildes rätt är acceptabel enligt miljöbalken 7 kap 25 §.
- Den ska innehålla de särskilda skäl som ligger till grund för dispensen, samt i förekommande fall en motivering till landsbygdsutveckling.
- Den ska innehålla villkor för dispensen eller beslutet om tomtplatsavgränsning om det bedöms som nödvändigt.
- Vid beslut om dispens i ett område som är ett landsbygdsutvecklingsområde i strandnära läge ska en referens till kommunens översiktsplan för det aktuella området göras, där kommunens motiveringar i översiktsplanen angående det aktuella landsbygdsutvecklingsområdet i strandnära läge kopplas till de särskilda skälen i dispensbeslutet.

4.5.2 Besvärshänvisning

Ett beslut om dispens från strandskyddet ska alltid innehålla en besvärshänvisning, där det ska framgå hur beslutet kan överklagas och vart den som överklagar ska vända sig, allt enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler (21–25 §§ i förvaltningslagen samt 3–7 §§ i förvaltningsprocesslagen).

Av förvaltningslagens regler framgår sammanfattningsvis följande:

- Om ett beslut går en part emot ska denne underrättas om hur beslutet kan överklagas.
- Beslut överklagas skriftligt.
- I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han eller hon begär.
- Skrivelsen ska ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag när klaganden fick del av beslutet.

- Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har den inte det ska den avvisas, om det inte finns vissa skäl enligt lagen.
- Om skrivelsen inte avvisas ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

4.5.3 Villkor i beslut om dispens

Vid beslut om dispens kan också villkoren för dispensen bestämmas.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses att en myndighet som enligt författning har rätt att medge undantag från ett förbud får förena ett för den sökande gynnande beslut med villkor. Villkoren måste dock ligga inom ramen för de syften som är grunden för förbudet. Villkoren är delar av beslutet och det står den sökande fritt att avgöra om han vill utnyttja dispensen som den är med villkor, eller att avstå från att nyttja dispensen⁵⁷.

Ett dispensbeslut kan alltså innehålla villkor för att säkra att påverkan från den tillåtna åtgärden motverkas eller begränsas så långt som möjligt. Villkoren ger också en tydlig grund för rättelse om beslutet inte följs. I beslutet kan till exempel villkoret vara att fastighetsägaren ska ha ett staket i gränsen mellan tomtplatsen och strandskyddsområdet i övrigt för att markera var allemansrätten upphör. Villkoret kan även vara att en bod ska flyttas eller att det gamla huset ska rivas om en ny byggnad ska uppföras. Ett ytterligare exempel är maximalt antal båtplatser för en brygga. Villkor kan också användas för att säkerställa goda livsvillkor för djur- och växtlivet inom den del av strandskyddsområdet som dispensen avser⁵⁸.

I dispensen ska man tydligt ange vilket slag av byggnad eller anläggning dispensen avser och vilket ändamål den ska tillgodose. Genom detta framgår om dispensen ska utgöra underlag för fastighetsbildning eller inte.

⁵⁷ RÅ 1990 ref. 12

⁵⁸ MÖD 2005:3



Figur 15. Ett staket visar tydligt var tomtplatsen slutar och var allmänheten har tillträde.

Fler exempel på villkor som kan användas i beslut om dispens är följande:

- Tomtgränsen ska markeras med staket, mur eller häck.
- Byggnaden får inte placeras närmare tomtgränsen än 4 meter.
- Byggnaden får inte förses med fönster åt det håll som vetter mot stranden (väderstreck).
- En gammal byggnad/brygga ska rivas **innan** den nya uppförs.
- Bryggan får vara max X meter lång och 2 meter bred, (för att säkerställa att ingen annan användning av bryggan sker men att den ändå utnyttjas av maximalt antal båtar).
- Bryggan får inte förses med skyltar eller andra anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att vistas på eller vid bryggan.
- Massor får inte placeras i vattnet eller inom ett visst område.
- Körskador, arbete eller upplag får inte uppstå/utföras inom ett visst område.
- Natursten ska placeras i vattenområde och strandlinje (vid till exempel erosionsskydd)
- Arbeten i vatten får inte utföras under viss tid på året för att undvika störning på till exempel fisk eller kräftor.

4.5.4 Ett besluts giltighet

Ett beslut om dispens från strandskyddet ska alltid sändas till den överprövande myndigheten, det vill säga länsstyrelsen för kommunala beslut och Naturvårdsverket för länsstyrelsens beslut. Ett beslut om dispens från strandskyddet vinner laga kraft tre veckor efter att den eller de som kan överklaga har tagit del av beslutet, men inte överklagat detsamma. Överklagas beslutet vinner det laga kraft när det slutligt har överprövats.

En dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år och inte har avslutats inom fem år från den dag dispensbeslutet vann laga kraft. Detta innebär att en dispens upphör att gälla antingen om åtgärden inte har påbörjats inom två år från den dag då dispensbeslutet började gälla eller om åtgärden inte har avslutats inom fem år från samma tidpunkt. Även om åtgärden har påbörjats inom tvåårsfristen upphör alltså dispensen att gälla om åtgärden inte har avslutats inom femårsperioden.

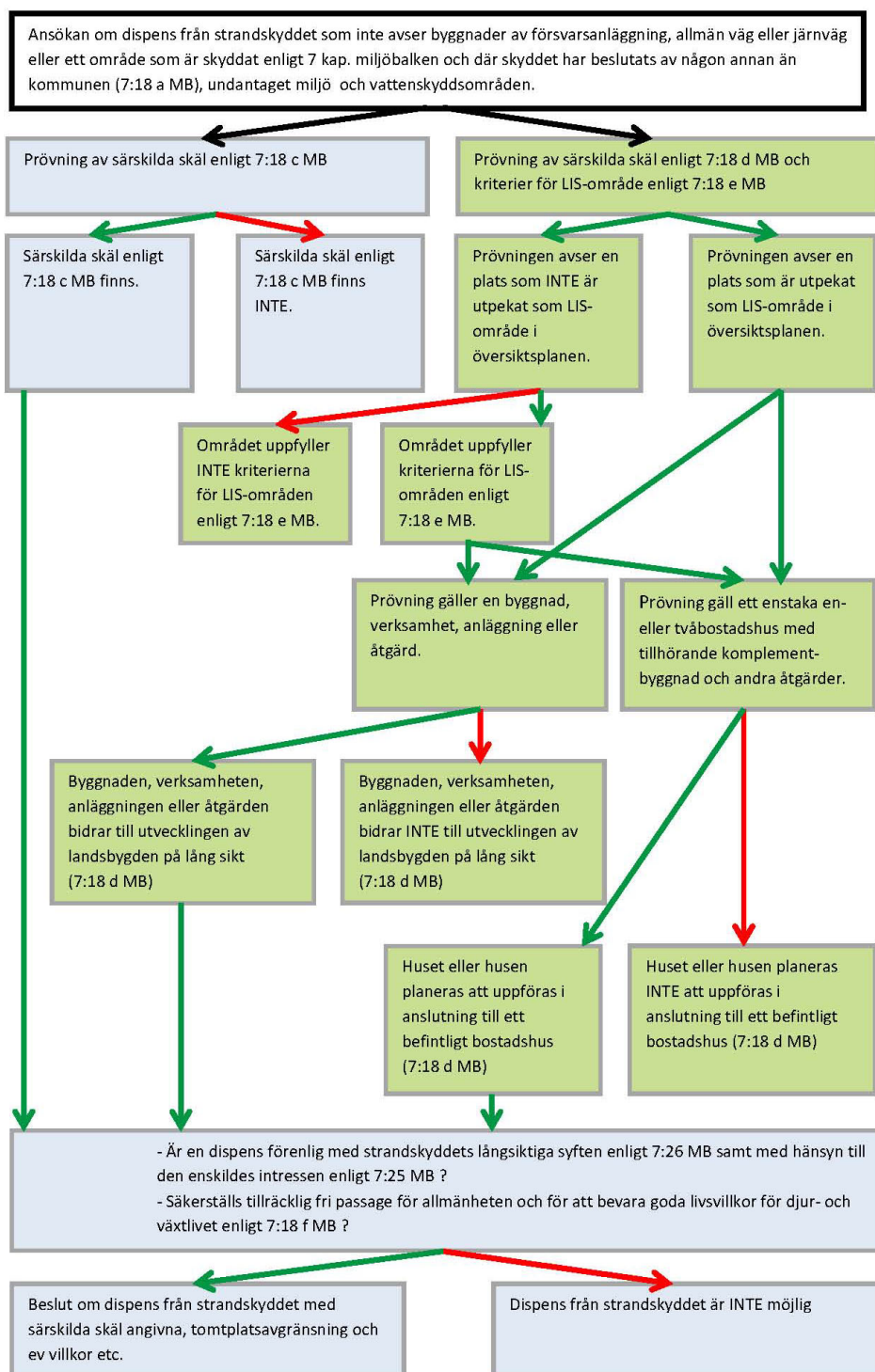
Det finns ingen särskild möjlighet att förlänga ett beslut om strandskyddsdispens. När en dispens upphört att gälla krävs alltså en ny prövning av den planerade åtgärden eller verksamheten. Om exempelvis ett byggnadsarbete inte är avslutat inom femårstiden får fastighetsägaren alltså ansöka om ny dispens för att byggnationen ska få fullföljas.

Ett beslut om strandskyddsdispens kan vara tidsbegränsat så att dispensen bara gäller under en viss tid. Det kan gälla tillfälliga åtgärder som till exempel uppställning av byggbodar, byggnader eller åtgärder för tillfälliga arrangemang.

4.5.5 Flödesschema för kommunens prövning av dispens från strandskyddet

Nedan redogörs för de olika stegen i kommunens prövning av en dispensansökan. Observera att en ansökan om dispens ska hanteras av länsstyrelsen om dispensen avser:

- byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller
- ett område som är skyddat enligt 7 kap. miljöbalken och där skyddet har beslutats av någon annan än kommunen, undantaget statligt inrättade vattenskydds- och miljöskyddsområden.



Figur 16. Illustration av kommunens prövning av en dispensansökan. Grön pil markerar att prövningen fortsätter. Röd pil markerar att dispens inte är möjlig. Beslutet ska granskas av länsstyrelsen och kan även överklagas, se figur 18.

4.6 Överklagande och länsstyrelsens hantering av kommunala beslut om dispens

4.6.1 Kommunala beslut om dispens

Kommunen fattar beslut om dispens från strandskyddet i de fall som anges i 7 kap 18 b § miljöbalken. Ett medgivande av strandskyddsdispens ska skickas till länsstyrelsen, se vidare kap 4.6.4. Dispensbeslut får enligt 16 kap 12 § miljöbalken överklagas bland annat av den som beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Med det avses den som beslutet riktar sig till eller den som är sakägare, det vill säga den som är berörd av beslutet i egenskap av ägare eller innehavare av särskild rätt till den mark som direkt påverkas av dispensbeslutet⁵⁹. Sådana kommunala beslut överklagas till länsstyrelsen. Vem som i övrigt kan vara sakägare diskuteras allmänt i miljöbalkspropositionen, del 1, kapitel 4.26. Generellt gäller att den som bara kan åberopa allemansrättslig anknytning i ett ärende inte är sakägare⁶⁰.

4.6.2 Länsstyrelsens beslut om dispens

En dispens som länsstyrelsen har beslutat, 7 kap 18 a §, får överklagas till mark- och miljödomstolen. En kopia av länsstyrelsens beslut om dispens ska skickas till Naturvårdsverket, som inom tre veckor ska besluta om de ska överklaga ärendet. Länsstyrelsens möjligheter att fatta beslut i strandskyddsärenden behandlas i kap 4.1.1. Möjligheterna att överklaga länsstyrelsens beslut om dispens är desamma som för kommunala beslut, se kap 4.6.1.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning. Naturvårdsverket har därför en kontrollfunktion i dispensärenden och andra ärenden som rör strandskyddet, om ärendet gäller bland annat ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, till exempel statliga naturreservat eller Natura 2000-områden. Detta gäller dock inte om det är kommunen som har beslutat om det skyddet eller om det avser statligt inrättade vattenskydds- eller miljöskyddsområden. Inom dessa områden är det kommunen som beslutar om dispens. Naturvårdsverket kan alltså, inom tre veckor från det att Naturvårdsverket har tagit del av beslutet, överklaga länsstyrelsens beslut om strandskydd i första instans. Detta för att kunna bevaka de allmänna intressena utifrån ett nationellt perspektiv.

4.6.3 Ideella föreningar

Vissa ideella föreningar, som uppfyller kraven i 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken, har också rätt att överklaga. Ideella föreningar eller andra juridiska personer som

⁵⁹ MÖD 2001:29

⁶⁰ MÖD 2001:29

har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen eller friluftsintrassen har rätt att överklaga dispenser eller upphävanden av strandskyddet i en detaljplan. För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, inte vara vinstdrivande, ha minst 100 medlemmar, eller på annat sätt visa att den har allmänhetens stöd och det ska handla om kontinuerlig verksamhet.

En förening får inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

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

4.6.4 Länsstyrelsens hantering av kommunala beslut om strandskyddsdispens

En kommun är enligt 19 kap 3 § a skyldig att sända ett beslut om medgivande av strandskyddsdispens till länsstyrelsen för granskning. Länsstyrelsen är skyldig att på eget initiativ överpröva kommunala beslut om dispens från strandskyddet om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens enligt 19 kap 3 § b1 p. miljöbalken, eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet, 19 kap 3 § 3 b 2 p. miljöbalken, se figur 17.

Bestämmelserna om överprövning gäller dock inte en kommuns beslut att avslå en ansökan om dispens. Ett beslut om överprövning ska fattas av länsstyrelsen inom 3 veckor från det att beslutet kommit till länsstyrelsen. I beslutet om överprövning ska skälen för beslutet anges. Om länsstyrelsen inte beslutar om en överprövning inom den tiden har rätten till överprövning gått förlorad. Länsstyrelsens beslut om att överpröva eller att avstå från att överpröva ett kommunalt dispensbeslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen är alltså skyldig att i varje enskilt fall som en kommun har medgivit dispens från strandskyddet pröva om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens, d.v.s. om de materiella förutsättningarna är uppfyllda, 19 kap 3 § b1 p och 2 p. miljöbalken. Detta sker under den inledande granskningen, se figur 17.

Om länsstyrelsen har anledning att befara att dispensreglerna tillämpats felaktigt ska beslutet tas till överprövning. Länsstyrelsens beslut om att göra en överprövning, alternativt att inte göra det, behöver inte betyda att länsstyrelsen även slutligt bedömer att det saknas förutsättningar för att ge en dispens. Inom överprövningen ska länsstyrelsen noggrannare undersöka om det finns materiella förutsättningar för en dispens, 19 kap 3 § b 1. Inom överprövningen har länsstyrelsen möjlighet att göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att det ska finnas förutsättningar för en dispens, till exempel genom att lägga till eller

ändra i villkoren för dispensen. Det kan t.ex. gälla storleken på en tomtplatsavgränsning. Om de materiella förutsättningar för ett beslut *saknas* ska länsstyrelsen upphäva beslutet enligt 19 kap 3 b §, se figur 17.

I vissa fall kan underlaget vara så bristfälligt att det är omöjligt att bedöma om det har funnits skäl för dispens. I så fall kan beslutet om överprövning grundas på formella brister i ärendets handläggning som kan ha haft betydelse för utgången i ärendet, 19 kap 3 § b 2 p. miljöbalken. En överprövning enligt denna bestämmelse ska dock *inte* ske om länsstyrelsen finner att det fanns skäl, materiella förutsättningar, för dispensen trots en brist i handläggningen.

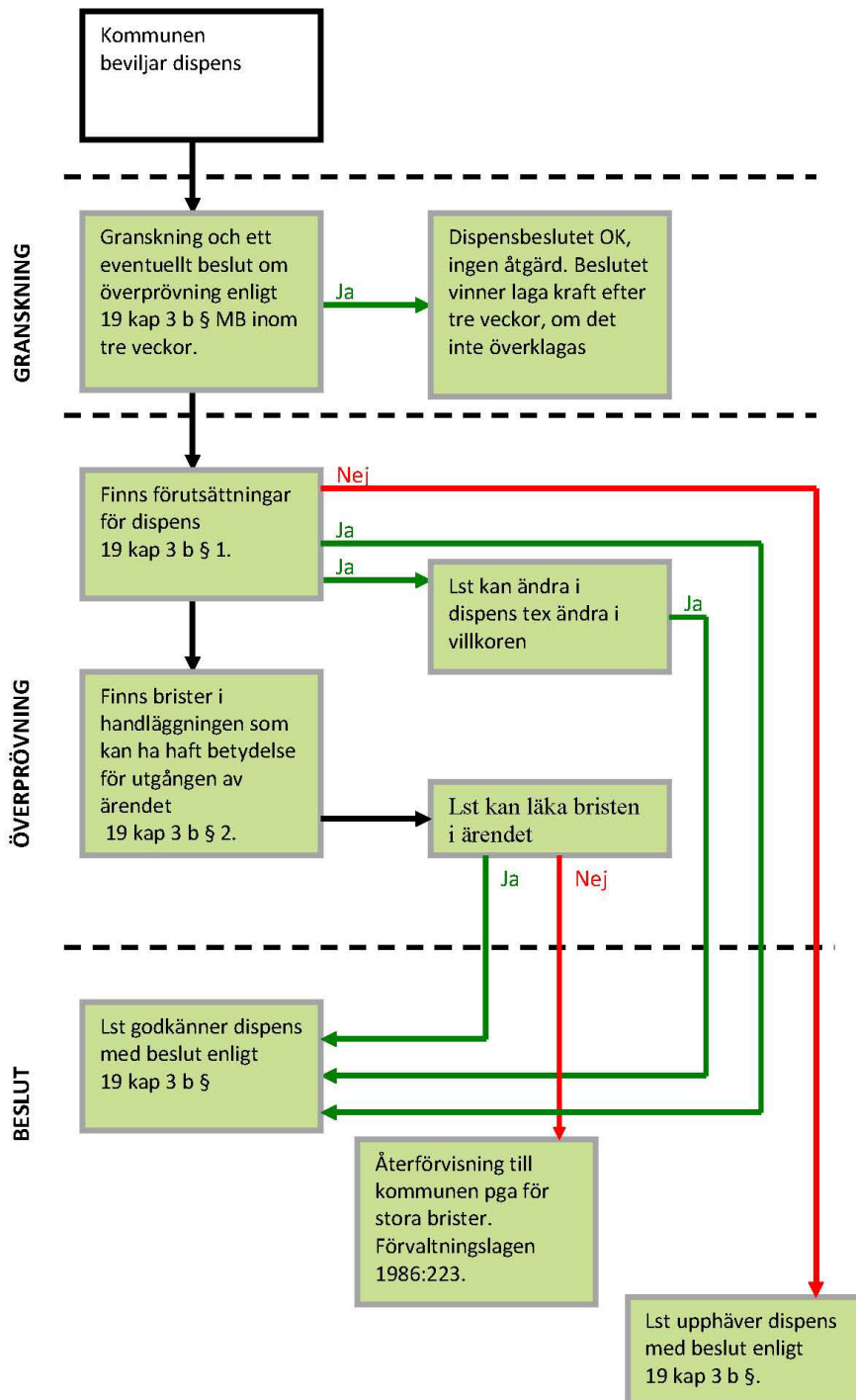
Utgångspunkten i ett överprövningsärende enligt 19 kap 3 b § 2 miljöbalken är att länsstyrelsen ska läka bristerna. Detta kan ske genom att vidta åtgärder för att läka bristen i ärendets handläggning hos kommunen, till exempel genom att ta in ett kompletterande underlag för bedömningen av dispensfrågan, se kap 4.5 för utformning och innehåll i ett beslut. Det ska då vara kompletterande underlag av enklare karaktär, till exempel en komplettering av administrativa uppgifter, namn, fastighetsbeteckningar, kartmaterial eller brister som avser hur ärendet kommunicerats med sakägare etc. Det kan då visa sig att det finns förutsättningar för att ge en dispens.

Om bristen i ärendets handläggning av någon anledning inte bör läkas, om det saknas omfattande underlag, som exempelvis beskrivningar eller inventeringar av djur- och växtliv, noggrannare utredningar av allmänhetens tillgång till strandområden och liknande, får länsstyrelsen överväga vilken åtgärd som bör vidtas med tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga regler i enlighet med förvaltningslagen (1986:223). Det kan t.ex. vara att återförvisa ärendet till kommunen.

Länsstyrelsen bör inte överta handläggningen från kommunen och inte heller ha en gemensam handläggning av ärendena eftersom det leder till en otydlig roll- och ansvarsfördelning. Länsstyrelsen kan endast fatta beslut med hänvisning till miljöbalken 19 kap 3 b §.

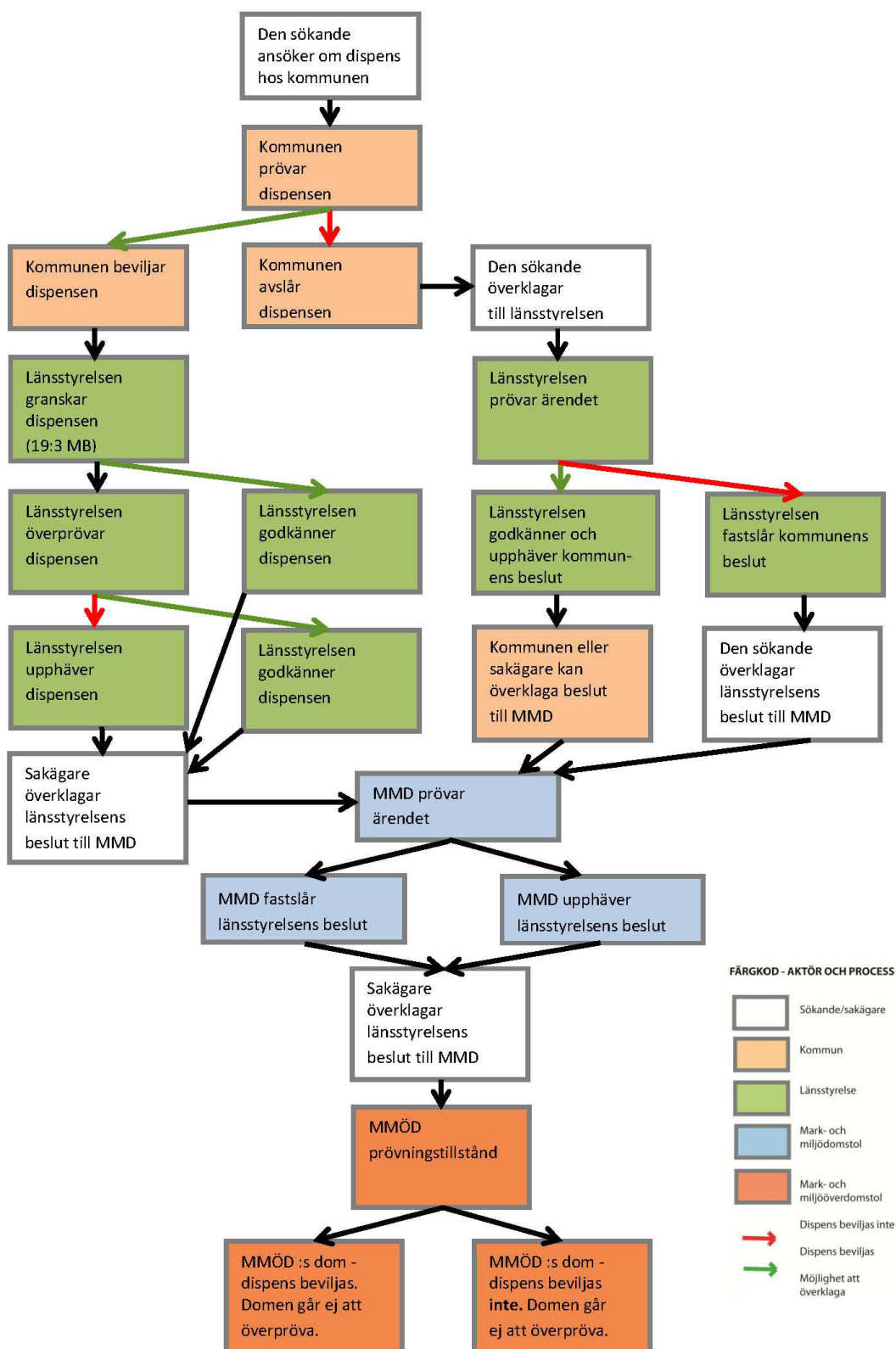
Länsstyrelsens beslut att överpröva ett dispensbeslut är inget hinder för att beslutet överklagas av någon annan. I så fall bör handläggningen av de båda ärendena samordnas hos länsstyrelsen. Detta kan ske genom att eventuella nya uppgifter som kommer till länsstyrelsens kännedom genom en överklagan tas med i överprövningen.

Länsstyrelsens beslut att upphäva eller godkänna kommunens beslut om dispens får överklagas hos mark- och miljödomstolen av den sökande och sakägare enligt 16 kap 12-14 §§ miljöbalken. Kommunen kan inte överklaga länsstyrelsens beslut att upphäva en dispens då kommunen ska företräda allmänna intressen.



Figur 17. Länsstyrelsens hantering av ett kommunalt beslut om strandskyddsdispens.

4.6.5 Flödesschema för prövning och hantering av ett överklagande av kommunalt beslut om dispens (figur 18)



4.7 Påföljder

Av 29 kap 2 § miljöbalken framgår det att för brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § miljöbalken andra stycket,
2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken, eller
3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § eller 2 b § miljöbalken.

Vid en prövning av om ansvar kan dömas ut för brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken ska det alltså först prövas om ansvar istället kan dömas ut för *miljöbrott* (29 kap 1 §) eller *artskyddsbrott* (29 kap. 2 b §). Miljö- och artskyddsbrott har alltså ”företräde” i förhållande till områdesskyddsbrott.

Bedömningen av vad som utgör risk för skada sker efter objektiva grunder. Beteendet skall typiskt sett medföra risk. Utgångspunkten, när det gäller skyddade områden som omfattas av föreskrifter är den eller de föreskrifter som särskilt gäller för området. Straffvärdet av gärningen får bedömas efter områdets miljövärde, arten och graden av åsidosättande samt skadan eller risken för skada.

5 Hänsyn till djur- och växtliv samt allmänhetens tillgång till stränder

I den här delen av vägledningen redovisas hur man kan använda strandskyddsbestämmelserna för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet och trygga förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden genom allemansrätten.

Vägledningen bygger till stor del på de motiv och kommentarer till varje bestämmelse som redovisas i förarbetena till strandskyddsbestämmelserna, och som bland annat finns i regeringens miljöbalksproposition 1997/98:45. Enligt förarbetena väger det allmänna intresset som strandskyddet värnar om mycket tungt. Det är miljöbalkens 7 kapitel med tillhörande förordning, miljöbalkspropositionen 1997/98:45 och proposition 2008/09:119 som kommunerna och länsstyrelserna ska hålla sig till för att arbeta med samma rättskällor som miljödomstolarna.

5.1 När behöver man bedöma om tillgången till strandområden påverkas och om det blir påverkan på djur- och växtlivet?

I följande fall behöver man bedöma om strandskyddets syfte, att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet samt att trygga förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområden genom allemansrätten, riskerar att påverkas negativt:

I 7 kap. 15 § miljöbalken står det att *inom ett strandskyddsområde får inte ... byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Inom strandskyddsområde får heller inte åtgärder vidtas som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.*

I 7 kap. 18 § miljöbalken första stycket första punkten står det att *Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område om ... det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte.*

I 7 kap. 18 § miljöbalken första stycket andra punkten står det att *Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område om ... området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses omfattas av en detaljplan ... om det finns särskilda skäl.*

I 7 kap. 18a–18f §§ miljöbalken regleras under vilka omständigheter man kan ge dispens. I samtliga fall krävs att man tar hänsyn till syftet med strandskyddsbestämmelserna, det vill säga bedömer påverkan på djur- och växtliv samt bedömer om allmänhetens tillgång till området genom allemansrätten påverkas.

Tillgången på strandområden och påverkan på djur- och växtliv ska bedömas även när man pekar ut LIS-områden (områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen).

5.2 Åtgärder som förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter eller tillgången till strandområden

Åtgärder eller anläggningar som inkräktar på strandskyddets syfte är inte tillåtna enligt strandskyddsbestämmelserna. Den ena delen av syftet som handlar om skyddet för djur- och växtarters livsvillkor ska vara så starkt att det rika djur- och växtlivet i strandområden kan bevaras. Skyddet gäller de livsbetingelser som är förutsättning för djur- och växtlivet. Primärt gäller det alltså inte de exemplar av djur- och växtarter som vid ett visst tillfälle lever på den platsen, utan den miljö som arterna är beroende av för sin överlevnad. Den andra delen av syftet handlar om att strandområdena ska bevaras så att förutsättningarna för allmänhetens tillgång till strandområdet skyddas. Det gäller inte bara den fysiska tillgången till strandområdena utan även allmänhetens rätt eller upplevelse att vistas i strandområdet eller deras uppfattning av möjligheterna att vistas i strandområdet.

5.3 Bedömning av om djur- och växtlivet eller allmänhetens tillgång till strandområden kommer att påverkas

Om något av de särskilda skälen för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet är uppfyllt blir nästa steg att bedöma om djur- och växtlivet påverkas på ett oacceptabelt sätt och om allmänhetens tillgång till strandområden försämras. Kriteriet när det gäller skyddet för djur- och växtlivet och allmänhetens tillgång till stränder är alltså inte utformat som ett särskilt skäl utan som en sorts stoppregel. Om de biologiska värdena eller allmänhetens tillgång till strandområden påverkas på ett oacceptabelt sätt får man inte ge dispens.

Vid bedömningen ska man ta hänsyn till all natur. All slags natur omfattas av skyddet genom att grunden i bestämmelserna är att generellt strandskydd råder. Det är alltså inte bara biotoper och områden som har värden för djur- och växtlivet och allmänheten i dag som man ska ta hänsyn till vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Enligt förarbetena till miljöbalken ska strandskyddet

ses i ett långsiktigt perspektiv – områden som idag inte har några speciella naturvärden eller värden för friluftslivet kan med tiden utveckla höga värden.

När man bedömer vad som är en oacceptabel påverkan på de biologiska värdena och vad som är en negativ påverkan för friluftslivet och på de allemansrättsliga värdena behöver man ta hänsyn till flera faktorer.

I bedömningen av påverkan på djur- och växtlivet är de biologiska värdena högre för naturtyper som är hotade eller som bedöms särskilt skyddsvärda eller om det är en livsmiljö för en särskilt skyddsvärd djur- eller växtart. För sådana områden kan därför en mindre grad av intrång accepteras än om det rör sig om en mycket vanlig naturtyp eller art. En annan faktor som får betydelse vid denna prövning är hur känslig livsmiljön är, det vill säga hur mycket ingrepp den tål. Vid bedömningen av om de biologiska värdena påverkas på ett oacceptabelt sätt bör man ta hänsyn till förhållandena för arten i ett större område än bara just det område som påverkas genom åtgärden. Detta kan innebära att dispens får ges för en åtgärd som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet om det i övrigt finns dispensskäl och det till exempel rör sig om mycket vanliga naturtyper och arter.

Vid bedömningen av påverkan på allmänhetens tillgång till strandområden är de allemansrättsliga värdena högre i områden där det är liten tillgång på allmänt tillgängliga stränder, eller om det i området finns funktioner eller anläggningar som är särskilt anordnade för friluftslivet som badplatser, allmänna bryggor eller andra särskilda värden för allmänheten. För sådana områden kan därför en mindre grad av intrång accepteras än om det rör sig om områden med mycket god tillgång på allmänt tillgängliga stränder. Vid bedömningen av om de stränder som är tillgängliga för allmänheten genom allemansrätten påverkas på ett negativt sätt bör förhållanden i olika geografiska skalor bedömas. I större områden med god tillgång till stränder kan vissa mindre områden i närheten av bostadsområden vara mycket viktiga för närrecreationen. Ett riktvärde bör vara att alla bostadsområden bör ha tillgång till ett område för friluftsliv som är lättillgängligt utan hinder eller barriärer.

5.4 Hur vet man om syftet påverkas?

Hur vet man vad som är en väsentlig förändring i livsvillkoren för djur- och växtarter och vilken hänsyn som man ska ta om det rör sig om särskilt skyddsvärda djur- och växtarter? Hur vet man vad som inskränker allmänhetens tillgång till strandområden?

5.4.1 Väsentlig förändring av livsvillkoren för djur- eller växtliv

Man bör bedöma den väsentliga förändringen utifrån själva ingreppets inverkan på livsmiljöerna över huvud taget. Det betyder att man behöver ta hänsyn till hur stort ingreppet är, under hur lång tid det sker samt var och hur det utförs. Detta eftersom

skyddet inte bara gäller områden med särskilt höga naturvärden utan det gäller naturmiljön med dess naturtyper och funktioner i allmänhet. Hänsyn till skyddsvärdet hos de djur- eller växtarter vars livsmiljöer påverkas ligger därmed inte inbyggd i själva förbudsbestämmelsen.

En väsentlig förändring av livsvillkoren för djur- och växtlivet är en störning i livsmiljön som innebär att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer på den plats som påverkas genom åtgärden. Orsaken kan vara en minskad tillgänglig yta eller en försämring av de särskilda strukturer eller funktioner som krävs för att en djur- eller växtarts goda livsvillkor ska finnas kvar i det land- eller vattenområde som påverkas genom den planerade åtgärden.

Följande faktorer behöver man ta hänsyn till när den planerade åtgärdens effekter bedöms:

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

En bedömning som visar att syftet med strandskyddet inte motverkas kan aldrig självständigt gälla som underlag för dispens. Det måste dessutom alltid finnas ett särskilt skäl enligt miljöbalken 7 kap 18 c eller d §§ miljöbalken.

5.4.2 Inskränkning av tillgången till strandområden

Det kan vara svårt att avgöra vilka anläggningar eller åtgärder som inskränker allmänhetens tillgång till strandområdet och vilken hänsyn som ska tas för att trygga detta. Enligt förarbetena gäller skyddet inte bara den fysiska tillgången till strandområdet utan även allmänhetens uppfattning av möjligheterna att vistas i strandområdet. Skyddet gäller inte bara områden som är utpekade friluftsområden, till exempel anläggningar för friluftsliv som skidspår, badplatser med mera, utan även all dagliga naturområden som allmänheten kan använda.

Det finns ingen värdering av områdets kvaliteter i strandskyddslagstiftningen. Istället bör intrånget eller inskränkningen i allmänhetens tillgång till strandområdet genom allemansrätten bedömas utifrån effekten på allmänhetens uppfattning eller benägenhet att vistas i strandområdet. Då får omfattningen av ingreppet betydelse, liksom varaktigheten, placeringen och det sätt det utförs på.

En förändring som minskar möjligheterna för allmänheten att använda ett strandområde bör innebära en störning eller påverkan av området som innebär att allmänheten avhålls från att utnyttja området. Orsaken kan vara:

- en minskad tillgänglig yta
- en försämring av möjligheterna för tillträde till strandområdet
- en förändring av anläggningar (bryggor, lekplatser, badplatser) eller tillgängligheten till dessa som krävs för att allmänheten ska ha tillgång till strandområdet genom de planerade åtgärderna
- en försämring av områdets funktion för allmänhetens friluftsliv. Ett exempel på en funktion kan vara att ett strandområde ger förutsättningar för olika upplevelser, till exempel rofylldhet, samvaro, utmaningar, trygghet, historisk och kulturell förankring i landskapet och omväxling. Det kan också vara aktiviteter på grund av topografi-, natur-, eller klimatförhållanden. Exempel på detta kan vara ett söderläge, klippor, sandbotten, utblickar eller fiskevatten.

I närheten av bostadsområden kan viktiga funktioner vara att ett område är ett närrekreationsområde eller strandpromenad/vandringsled.

Ta hänsyn till följande faktorer när den planerade åtgärdens effekter bedöms:

- Hur tillgängligt är området?
- Hur attraktivt är området?
- Hur nära är det till bostäder?
- Hur stor del av det tillgängliga strandområdet i ett större område kommer att försvinna eller påverkas av ingreppet?
- Är kvarvarande yta tillräcklig för att trygga allmänhetens tillgång till strandområden för friluftsliv i ett långsiktigt perspektiv? Ta hänsyn till olika målgrupper: unga, gamla, olika befolkningsgrupper och så vidare.
- Hur känsligt är området?
- Medför åtgärden en förändring av de funktioner som krävs för att trygga allmänhetens tillgång till strandområdet?

En bedömning som visar att syftet med strandskyddet inte motverkas kan aldrig självständigt gälla som underlag för dispens. Det måste alltid finnas ett särskilt skäl enligt miljöbalken 7 kap. 18 c eller d §§ miljöbalken.

5.4.3 Konsekvensbedömning

Ett beslut om dispens eller upphävande av strandskydd bör alltid baseras på en konsekvensbedömning om den planerade åtgärden är förenlig med strandskyddets

syfte. Omfattningen av konsekvensbedömningen bör anpassas till den planerade åtgärdens inverkan. Detta gäller även vid utpekande av LIS-områden.

Konsekvensbedömningen ska göras utifrån ett bra kunskapsunderlag.

Kunskapsunderlaget för djur- och växtlivet bör baseras på underlag framtaget under vegetationssäsongen, till exempel i form av en genomförd inventering. När det gäller vissa djurarter bör inventeringarna göras under andra delar av året, till exempel under vintern när det gäller övervintringsområden för fågel eller reproduktionsområden för säl. Den som tar fram underlaget bör ha erfarenhet och kunskap om djur- och växtlivet och ekologiska processer i området. Lokala naturvårdsorganisationer har ofta god kunskap om djur- och växtlivet inom en kommun eller ett län.

Kunskapsunderlaget för konsekvensbeskrivningen för påverkan på allmänhetens tillgång till stränder bör vara framtaget under olika tider på året, eftersom friluftaktiviteterna varierar efter säsong. Kunskapsunderlaget kan till exempel vara i form av en genomförd inventering i samarbete med lokala friluftorganisationer. Även här är det viktigt att den som tar fram underlaget har erfarenhet och kunskap om friluftslivet i området.

Om det inte finns något underlag för djur- och växtliv respektive allmänhetens tillgång till stränder kan inte en korrekt bedömning göras och beslutet bör därmed inte fattas innan ett underlag har tagits fram.

En konsekvensbeskrivning bör alltid omfatta påverkan på både friluftslivet och djur- och växtlivet och bör innehålla åtminstone följande⁶¹.

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

⁶¹ Rapport 5185, Naturvårdsverket 2002

- passage- och vistelsemöjligheter för friluftslivet
- hur friluftslivets intressen påverkas av den föreslagna åtgärden
- om och varför påverkan är godtagbar för friluftslivet och landskapsbilden.

5.4.4 Vad ska man tänka på i en konsekvensbedömning?

För att kunna bedöma effekterna på djur- och växtlivet och allmänhetens tillgång till stränder bör en konsekvensbedömning tas fram. De olika punkterna som bör ingå i en konsekvensbedömning bör besvaras. Om området till exempel är ett naturreservat eller utpekat som Natura 2000-område, världsarv eller riksintresse för naturvården eller friluftslivet bör dispens normalt inte ges, såvida det inte är uppenbart att strandskyddets syften inte skadas och det finns särskilda skäl. Det kan tex gälla mindre åtgärder inom tidigare beslutad tomtplats.

Det behövs uppgifter om naturförhållandena i en konsekvensbedömning för djur- och växtlivet. Man behöver ta fram uppgifter från tidigare inventeringar eller genomföra en ny inventering. Genom flygbildstolkning kan en uppskattning av naturförhållandena ske enligt den metod som System Strand beskriver (Länsstyrelsen i Värmlands län 1997). För marina miljöer kan webbsidan marbipp.se ge stöd. Man behöver också se till att det finns en beskrivning av vilka naturtyper som finns, terrängens utformning och om det finns fridlysta eller rödlistade eller annars skyddsvärda arter som bör uppmärksammas. Det är också viktigt att ta reda på om det finns strukturer eller indikatorarter som indikerar lång kontinuitet, långvarig hävd eller andra förhållanden som har betydelse för den biologiska mångfalden. Om det inte finns uppgifter om de hydrologiska förhållandena bör dessa bedömas. Skyddsvärdet och känsligheten hos de identifierade naturtyperna kan uppskattas med hjälp av listorna över naturtyper, kap 5.6. Om de hör till de typer som har bedömts ha ett mycket högt naturvärde bör dispens normalt inte ges.

I en konsekvensbedömning av allmänhetens tillgång till stränder är det viktigt att beskriva vilka värden som finns samt uppmärksamma förekomsten av anordningar, anläggningar eller funktioner som indikerar värden för friluftslivet. Värdet för friluftslivet i de identifierade områdena kan uppskattas med hjälp av listorna över värdefulla områden samt genom de urvalskriterier som finns för bedömning av områdets friluftsvärden, se bilaga 5. Om de hör till de typer som har bedömts ha ett högt värde bör dispens normalt inte ges.

Om de skyddsvärda naturtypernas yta är liten eller om området med värden för friluftslivet är litet och den planerade anläggningen eller åtgärden berör denna del är det sannolikt att friluftslivet och djur- och växtlivet påverkas på ett oacceptabelt sätt och dispens bör därför inte ges.

Att tänka på i områden med allmänna värden

Om området innehåller naturtyper som har ett allmänt värde för naturen eller friluftslivet ska man bara ge dispens om djur- och växtlivet och allmänhetens tillgång till strandområden inte påverkas på ett oacceptabelt sätt om det dessutom finns särskilda skäl. När det gäller djur- och växtlivet kan detta till exempel vara fallet om det finns stora ytor av naturtyperna eller om naturtyperna är vanligt förekommande i regionen och ingreppet är litet i förhållande till detta. När det gäller friluftslivet kan detta till exempel vara fallet om områdenas ytor är stora eller om värdena är vanligt förekommande i regionen och ingreppet är litet i förhållande till detta. Påverkan för djur- och växtlivet och friluftslivet kan också bedömas som acceptabel om åtgärden planeras på ett sådant sätt att ingreppets effekt på värdena i området blir mycket små.

Påverkan sedan tidigare måste också tas med i bedömningen eftersom ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden och friluftslivet är fragmentering, det vill säga uppdelning av biotoper och områden i små delar. För djur- och växtlivet innebär det att en biotop normalt inte kan delas upp i alltför många mindre områden utan att den biologiska mångfalden påverkas negativt även om ytan inte minskar så mycket. För friluftslivet innebär fragmenteringen att värdena för friluftslivet påverkas negativt även om minskningen av ytan är måttlig. Ett mindre ingrepp kan i sig ge liten påverkan på djur- och växtlivet eller friluftslivet men om det följs av fler kan det sammantaget medföra stora negativa konsekvenser.

Att tänka på i områden utan särskilda värden

Om de identifierade naturtyperna och områdena hör till sådana som bedöms vara utan särskilt värde för natur- och friluftslivet ger ett ingrepp oftast inte lika stora konsekvenser för naturvärdena eller friluftslivet som i mer känsliga naturtyper och områden. Sådana områden omfattas dock också av skyddet i och med att grunden i bestämmelserna är att generellt strandskydd råder. Det är inte bara biotoper eller områden som har värden för djur- och växtlivet samt friluftslivet i dag som man behöver ta hänsyn till. Enligt förarbetena till miljöbalken ska strandskyddet ses i ett långsiktigt perspektiv – områden som idag inte har några speciella natur- eller friluftsvärden kan med tiden utveckla höga värden. Man bör alltså i konsekvensbedömningen försöka se det berörda områdets möjlighet att utveckla värden genom att området genomgår succession eller vegetationsförändringar, eller genom exploateringar i kringliggande områden.

Om det med stor sannolikhet kan bedömas att förutsättningarna för biotopen att överleva är dåliga eller att dess biologiska innehåll har utarmats och det är uppenbart att det saknas förutsättningar för att den ska kunna återställas kan detta vara anledning att ge dispens, om det dessutom finns särskilda skäl. Samma gäller för friluftslivet, att om det med stor sannolikhet kan bedömas att förutsättningarna för friluftsliv är dåliga i ett långsiktigt perspektiv kan detta vara anledning att ge dispens, om det dessutom finns särskilda skäl.

Vid bedömningen av om de biologiska värdena och allmänhetens tillgång till stränder påverkas på ett oacceptabelt sätt bör man även ta hänsyn till förhållandena för djur- och växtlivet samt allmänhetens tillgång till stränder i ett större område än bara just det område som påverkas. Om det rör sig om mycket vanliga naturtyper och arter eller mycket vanliga värden för friluftslivet kan det finnas möjlighet att ge dispens för en åtgärd som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet eller friluftslivet i just det berörda området om förhållandena för djur- och växtlivet och friluftslivet i ett större område är bra.

5.5 Viktiga arter, faktorer, funktioner och naturtyper att ta hänsyn till i strandskyddsområden

5.5.1 Skyddsvärda arter att ta särskild hänsyn till i strandskyddsområden

Arter som man behöver ta särskild hänsyn till vid dispensprövningen är rödlistade arter (särskilt akut hotade, starkt hotade och sårbara arter), fridlysta arter, arter i bilagorna till EU:s habitatdirektiv, EU:s fågeldirektiv, indikatorarter, signalarter och nyckelarter. Om fridlysta arter riskerar att skadas krävs en dispensprövning enligt artskyddsförordningen.

Av landets rödlistade arter är cirka en tredjedel knutna till strand- eller vattenmiljöer. Detta är en tydlig indikation på dessa miljöers stora betydelse för djur- och växtlivet. I marina områden är rödlistan ofullständig varför bedömningarna behöver göras från andra underlag.

Information om och beskrivning av skyddsvärda arter och deras krav på livsmiljön finns i referenslistan.

5.5.2 Viktiga funktioner och naturtyper för djur- och växtlivet att ta hänsyn till i strandskyddsområden

Nedan beskrivs vilka naturtyper och faktorer som är viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av om djur- och växtlivet påverkas på ett oacceptabelt sätt av en dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Strandmiljöerna har särskild betydelse för den biologiska mångfalden genom att de har viktiga ekologiska funktioner som ger särskilt goda livsbetingelser och livsmiljöer för djur och växter.

Övergången och mötet mellan olika naturtyper, och tillgången till både land och vatten, skapar förutsättningar för flera olika biotoper som många arter är beroende av. Detta medför att strandområden är sällsynt rika på arter. Den strandnära zonen är en av de viktigaste kantonerna i naturen och den bryneffekt som ofta uppstår i

strandområden, och som ger utrymme för en stor del av våra arter, är också värdefull som skydd och för övervintring för många arter. Denna aspekt är viktig att ta hänsyn till vid konsekvensbedömningen av ett ingrepp.

Vissa livsmiljöer med hög biologisk mångfald är specifika för stränderna och särskilt viktiga att ta hänsyn till. Flacka stränder där landhöjning pågår är en särskilt viktig biotop. Flacka eller låga stränder som ibland översvämmas ger ofta en fuktig lövskog där bland annat glasbjörk, al, asp, ask, sälg och hägg trivs. Sådana strandskogar och även andra typer av sumpskogar hyser ofta rika förekomster av ryggradslösa djur och kryptogamer. I översvämningsområden ger de naturliga vattenståndsvariationerna också ofta upphov till variationsrika miljöer där konkurrenssvaga arter kan fortleva. Andra biotoper med höga naturvärden är naturliga sandstränder, forsdimmelokaler och olika typer av våtmarker som är viktiga för många fåglar, däggdjur, insekter och groddjur. Strandängar och mader är viktiga häcknings- och uppehållsplatser för vadarfåglar och har ofta särskild betydelse under flyttningen. Stränder i småskalig skärgårdsmiljö skapar en varierande livsmiljö av stor ekologisk betydelse och med hög artrikedom.

En annan viktig aspekt att ta hänsyn till vid dispensprövningen är att stränder och strandnära miljöer fungerar som spridningskorridorer och naturliga tillflyktsorter för flora och fauna i landskap som i övrigt ofta främst präglas av rationell produktion. Det är därför viktigt att bevaka att korridorer och kantzoner bevaras i landskapet. Det underlättar spridningen av djur- och växtlivet, vilket bidrar till arternas överlevnad.

En del vattenmiljöer är särskilt värdefulla för den biologiska mångfalden, bland annat grunda mjukbottnar med ålgräsängar och kransalgsängar. Andra exempel är tångbälten och musselbankar. De grunda bottenarna har stor betydelse som reproduktions- och uppväxtplats för olika djurarter, bland annat blötdjur och insekter, och är livsnödvändiga miljöer under yngelstadierna för flera fiskarter.

Naturliga stränder har också en viktig funktion genom att strandvegetationen ofta fungerar som ett biologiskt filter. Detta innebär att näringsämnen tas upp i biomassan och att partiklar i högre grad adsorberas eller sedimenteras i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav där de kan bidra till övergödning och grumling. Denna faktor kan vara särskilt viktig att ta hänsyn till vid vattenområden med för höga näringshalter.

Det är inte bara renodlade strand- och vattenbiotoper som omfattas av strandskyddet. Inom det generella strandskyddsområdet finns en variation av vattenberoende biotoper och renodlade landbiotoper och det framgår inte av förarbetena till lagen att skyddet ska inskränkas till bara strand- eller vattenberoende livsmiljöer. Strändernas värde för växter och djur innehåller som framgår ovan fler aspekter än bevarandet av specifika strandbiotoper, till exempel i form av skydd, födosöksområden eller spridningskorridorer.

Vissa arter är inte knutna bara till vatten- och strandmiljön eller till de renodlade landbiotoperna utan är beroende av närheten till vattenmiljön och till skogsområden eller andra biotoper längre upp på land, till exempel större vattensalamander och många fågelarter. De biotoper som ligger i anslutning till de mer vattenpåverkade biotoperna kan i vissa fall också vara viktiga som skydds- eller buffertzoner för att bevara förutsättningarna för goda livsvillkor för djur- och växtlivet i strandbiotoperna. Det kan dessutom vara svårt att avgöra var gränsen går för påverkan eller beroende av vattnet för de biotoper som inte finns i direkt anslutning till vattenlinjen. I landhöjningsområden finns värdefulla miljöer som ligger utanför det generella strandskyddsområdet men vars förekomst och kontinuitet är kopplade till kustmiljön.

Information om och beskrivning av naturtyper som är särskilt viktiga att identifiera och ta hänsyn till vid dispensprövningen finns i referenslistan.

5.5.3 Viktiga områden och faktorer för allmänhetens tillgång till stränder att ta hänsyn till i strandskyddsområden

Nedan beskrivs vilka typer av områden och faktorer som är viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av om allmänhetens tillgång till strandområden skulle påverkas på ett negativt sätt av en dispens från strandskyddsbestämmelserna:

- Strandmiljöerna har särskild betydelse för allmänheten och erbjuder viktiga upplevelsevärden och hög attraktivitet.
- Övergången och mötet mellan olika naturtyper, och tillgången till både land och vatten, skapar en variation och förutsättningar för många olika typer av friluftsliv. Detta medför att strandområden är särskilt viktiga för friluftslivet.
- Den strandnära zonen är en av de viktigaste kantzonerna i naturen och den bryneffekt som ofta uppstår i strandområden ger upphov till variation, utblickar, överblickar och naturupplevelser som är av stort värde för friluftslivet.

Dessa aspekter är viktiga att ta hänsyn till vid konsekvensbeskrivningen av ett ingrepp:

- Vissa typer av friluftsliv är direkt knutna till stranden och är därför särskilt viktiga att ta hänsyn till, till exempel bad, fritidsfiske, sjösättning av kanoter och kajaker, skridskoåkning, dykning och båtsport (ankring i naturhamnar) med mera.
- Andra typer av friluftsliv är inte omedelbart knutna till kontakten mellan land och vatten men man ska ändå ta hänsyn till dem. Det handlar om till exempel vandring, skidåkning, fågelskådning, jakt, bär- och svampplockning, cykling.
- I strandområden finns ofta viktiga och intressanta kulturmiljöer. Strandområden har alltid varit attraktiva. Dessa miljöer ger stränderna en

historisk förankring och kan ofta vara mycket betydelsefulla för friluftslivet.

- Det är inte bara renodlade strand- och vattenområden som omfattas av strandskyddet. Inom det generella strandskyddsområdet finns möjligheter till en stor variation av friluftslivet och strandskyddet syftar till att trygga allmänhetens tillgång till stränder oavsett vilken typ av friluftsliv som utövas.

Strändernas värde för friluftslivet innehåller som framgår ovan fler aspekter än endast bevarandet av områden som är omedelbart knutna till kopplingen mellan land och vatten.

De områden som inte har omedelbar kontakt med vattnet kan vara viktiga som skydds- eller buffertzoner för friluftsliv med vattenanknytning till exempel genom att skapa avstånd och minska buller, öka avstånd till faror och trafik samt skapa möjlighet till vindskydd och rastplats. En exploatering i form av till exempel bebyggelse påverkar ett betydligt större område än den plats som bebyggs genom bland annat visuell påverkan, buller och möjligheten att få uppleva ett orört strandnära område.

Information om och beskrivning av naturtyper som är särskilt viktiga att identifiera och ta hänsyn till vid dispensprövningen finns bland annat i följande publikationer och skrivelser:

- Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna (Rapport 5185, Naturvårdsverket 2002)
- Upplevelsevärden: Sociala kvaliteter i den regionala grönstrukturen. (Rapport 6:2001, Regionplane- och trafikkontoret 2001).
- Upplevelsevärden i Stockholmsregionens gröna kilar. (Rapport 6:2004, Regionplane- och trafikkontoret 2004).
- Landskapets upplevelsevärden – vilka är de och var finns de? (Boverket 2007).

5.6 Exempel på olika typer av områden med värden för strandskyddets båda syften

5.6.1 Områden och naturtyper med mycket höga värden för strandskyddets syften

Ett antal naturtyper och skyddade eller utpekade områden har bedömts vara mycket skyddsvärda i olika utredningar, bland annat i de tidigare nämnda publikationerna och skrivelserna, eftersom de är ovanliga eller har mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden och friluftslivet. Vissa av nedanstående naturtyper är särpräglade kulturmiljöer som erbjuder stora upplevelsevärden, historisk förankring och har stor attraktionskraft för friluftsliv, se bilaga 5. Man bör normalt aldrig ge

dispens i och vid följande områden och naturtyper se miljöbalkspropositionen 1997/98:45:

- områden som omfattas av någon typ av områdesskydd eller som är särskilt utpekade enligt lag (nationalpark, naturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, Natura 2000-områden och riksintressen för framför allt naturvård och friluftsliv (enligt 3:6 samt 4 kap. miljöbalken)
- världsarv
- områden i nära anslutning till skyddad natur
- områden som har pekats ut med stöd av internationella konventioner
- områden som har redovisats i ängs- och betesmarksinventeringen (TUVA, Jordbruksverket) och våtmarksinventeringen eller andra nationella bevarandeplaner
- nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt enligt Skogsvårdsstyrelsens nyckelbiotopsinventering

Sjöar och sjösystem

- områden som är särskilt viktiga för fågellivet eller fiskförekomsten
- områden som utgörs av obebyggda öar, uddar och näs som till mer än 50 procent består av obebyggt strandskyddsområde
- områden som till minst 50 procent består av obebyggt strandskyddsområde
- naturliga, oreglerade hela vattendrag och stränder
- forsar och vattenfall (underkategori: vattenfallskog, falldimmeklippor)
- vattendrag som ansluter till åsar – källpåverkan (strandkällsprång)
- klarvattensjöar med kransalger
- fisktomma sjöar
- naturligt näringsrika sjöar och näringsrika stränder med rik vegetation, speciellt med dybotten
- Nationellt värdefulla vatten

Strandområden

- naturligt öppna stränder till följd av isrivning eller isskjutning eller vattenståndsfuktuationer (öppna naturmarksstränder med låg eller ingen betesintensitet)
- hävdade, öppna strandängar och sjöstränder
- havsstrandängar
- sandstränder (speciellt värdefulla är sandstränder längs meandrande vattendrag, där stor variation av olika lutningar, fraktioner och exponeringsgrader finns representerade inom korta strandavsnitt)
- minerogena stränder vid sjöar och vattendrag med naturliga vattenståndsfuktuationer (speciellt värdefulla grusstränder är avsnitt i inlandsdeltan)
- sanddynsområden
- flacka landhöjningsstränder
- strandbrinkar (erosionszoner) med blottade branter

Våtmarker och skogar

- ravinskogar (lövskog och barrskog i raviner), bäckraviner och örtrika bäckdråg
- strandskogar (olika typer inklusive sumpskogar, till exempel klibbalsskogar, lövskogskärr, barrskogskärr) och strukturer som stambaser, rötter, död ved och stenar i översvämningssonen
- våtmarker i anslutning till sjöar och vattendrag

Havsområden

- mynningar, deltan och estuarier
- laguner och flador (helt eller delvis avsnörda havsvikar)
- grunda skyddade havsvikar
- grunda mjuka bottnar med vegetation (ålgräsängar, kransalgsängar)
- grunda bottnar med vegetationsbälten (blåstång med mera)
- musselbankar
- fjordar
- nationellt värdefulla områden ur natur- kulturmiljö- och fiskevårdssynpunkt som har identifierats i ”Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer – delmål 1, Levande sjöar och vattendrag”. Skikt och data över dessa återfinns på: <http://nv.vic-metria.nu/vardefullavatten/> i Naturvårdsverkets rapport 5666, Naturvårdsverket 2007.

5.6.2 Områden och naturtyper med allmänt värde för strandskyddets syften

När det gäller allmänt värde för naturen så finns det ett antal naturtyper som är skyddsvärda och här bör man endast ge dispens om en konsekvensbedömning visar att djur- och växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt, om det dessutom finns särskilda skäl. Detta kan till exempel vara fallet om det handlar om stora ytor av naturtyperna eller om naturtyperna är vanligt förekommande i regionen och ingreppet är litet i förhållande till detta. Påverkan kan också bedömas som acceptabel om åtgärden planeras på ett sådant sätt att ingreppets effekt på värdena i området blir mycket små. Detta gäller följande naturtyper:

- större sammanhängande områden som är relativt opåverkade av exploatering och som har betydelse för eller bedöms kunna få framtida betydelse för biologisk mångfald
- geografiskt representativa landskapstyper, naturtyper, markslag, strukturer och system
- rullstensåsar
- näringsfattiga klarvattensjöar med zonerad undervattensvegetation
- småvatten och temporära vatten
- mindre vattensamlingar (hällkar, gölar med mera) på stranden
- källor och utströmningsområden med omgivande våtmark

- strandvåtmarker i allmänhet, även oligotrofa (öppna och trädklädda mossar, öppna, icke-eutrofa kärr)
- lokalt oreglerat vattendrag (fritt från dammar omedelbart uppströms och nedströms vattendraget eller sjön)
- bävergenererade biotoper (öppna och delvis trädklädda, även vattendränkta)
- övrig strandskog
- grunda mjuka sedimentbottnar utan vegetation
- grunda sandbottnar
- klapperstenstränder med vegetation
- översilade klippor
- kala skär, strandklippor och hållar (fågel och säl, fågeltoppklippor, exponerade klippor)
- rev

När man pratar om allmänt värde för friluftslivet så är sammanhängande områden som är relativt opåverkade av exploatering och som har betydelse för eller bedöms kunna få framtida betydelse för friluftslivet skyddsvärda och dispens bör endast ges om en konsekvensbedömning visar att allmänhetens tillgång till strandområden inte påverkas på ett negativt sätt.

Detta kan till exempel vara fallet om ytorna av områden med likartade värden är stora, eller om de värdefulla förutsättningarna för friluftslivet i området är vanligt förekommande i regionen och ingreppet är litet i förhållande till detta. Påverkan kan också bedömas som acceptabel om åtgärden planeras på ett sådant sätt att ingreppets effekt på värdena i området blir mycket små. Se bilaga 5 för kriterier för att bedöma ett områdets värden för friluftslivet.

5.6.3 Områden och naturtyper med lägre värde för strandskyddets syften

I andra områden och naturtyper än de ovan nämnda ger ett ingrepp oftast inte lika stora konsekvenser för natur- och friluftslivsvärdena. En konsekvensbedömning som visar att djur- och växtlivet eller friluftslivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt måste dock alltid genomföras eftersom även vanliga naturtyper och andra områden kan ha mer eller mindre betydelse för djur- och växtlivet eller friluftslivet, beroende på förhållandena i omgivningen i övrigt. Man måste också bedöma om området har potential att utveckla värden för natur och friluftsliv i framtiden. Här följer några exempel på naturtyper som kan vara mindre skyddsvärda med hänsyn till djur- och växtlivet samt friluftslivet:

- barrskogar utan lång kontinuitet
- granplanteringar
- hyggen
- lövskogar med triviala lövträdsarter utan lång kontinuitet
- åkermark

- nedlagd åkermark
- kultiverad betesmark (före detta odlingsmark, vallar med mera)
- industrimark
- vägar
- tätbebyggelse
- hamnar
- större vägar.

5.6.4 Områden som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften

För att bedöma om ett strandområde uppenbart saknar betydelse för att tillgodose något av strandskyddets syften ska man göra en beskrivning av vilka konsekvenser ett upphävande av strandskyddet kan få för djur och växter samt allmänhetens tillgång till strandområden.

Områden som inte är intressanta för friluftslivet kan ofta vara viktiga för djur- och växtlivet och vice versa. Ett exempel där djur- och växtlivet är i fokus är små bäckar och tjärnar som kanske inte är så viktiga för friluftslivet men som ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Ett exempel där friluftslivet är i fokus är parker och oexploaterade områden i närheten av bebyggelse som inte är alltid så viktiga för den biologiska mångfalden men som ofta har stor betydelse som närreklamationsområden för barn och äldre.

Bevarandet av stränderna bör enligt miljöbalkspropositionen ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område idag är av mindre intresse för något av strandskyddets syften behöver inte innebära att området kommer att vara ointressant i framtiden. Uttrycket att strandområdet ”uppenbart ska sakna betydelse för att tillgodose strandskyddets syften” visar på att en mycket restriktiv hållning ska tillämpas. Områden som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet samt för att trygga allmänhetens tillgång till strandområden kan vara kraftigt störd eller exploaterad mark som inte är möjlig att återställa. Till exempel mark som används av industrier, andra anläggningar eller bebyggelse.

För att mark ska undantas från strandskyddet måste en utredning visa att området inte har några värden idag – eller i framtiden – för vare sig friluftslivet eller djur- och växtlivet.

6 Fri passage

Enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken ska ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

I ett beslut om att upphäva strandskyddet i detaljplan eller ge dispens från strandskyddet ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Strandskyddet ligger alltså kvar i den del intill stranden som behöver avsättas som fri passage. Att fri passage lämnas utgör ingen grund för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet⁶².

Det är funktionen av den fria passagen som är det väsentliga, det vill säga att passagen ska vara och upplevas som tillräckligt bred för att människor inte ska avhålla sig från att vistas på platsen och passera. Den fria passagens bredd är beroende av förhållandena på platsen, lokala förutsättningar så som byggnadstraditioner, variationer i vattenstånd m.m., men bör dock aldrig vara mindre än några tiotal meter i bredd från strandlinjen⁶³. Avsikten med den fria passagen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses inom denna del av stranden. I de fall en passage från grannfastigheterna är omöjlig på grund av staket eller liknande kan ändå en fri passage vara värdefull för djur- och växtlivet eller som landstigningsmöjlighet för friluftsliv på vatten eller is.

Det är lämpligt att de omständigheter som ligger till grund för ett beslut om fri passage redovisas i dispensbeslutet eller i detaljplanen där den fria passagen beskrivs och visas både i text och på karta se avsnitt 3.3.2.

6.1 Landskapet som utgångspunkt för utformningen av fri passage

Det är rimligt att den fria passagen anpassas till det omkringliggande landskapet och dess karaktär. Landskapets karaktär bestäms av de naturgivna förutsättningarna tillsammans med kulturhistoriska utvecklingen och dagens resursutnyttjande och ägostrukturer. Detta omfattar även befintlig bebyggelse med hemfridszon, byggnadstradition och anläggningar samt topografin.

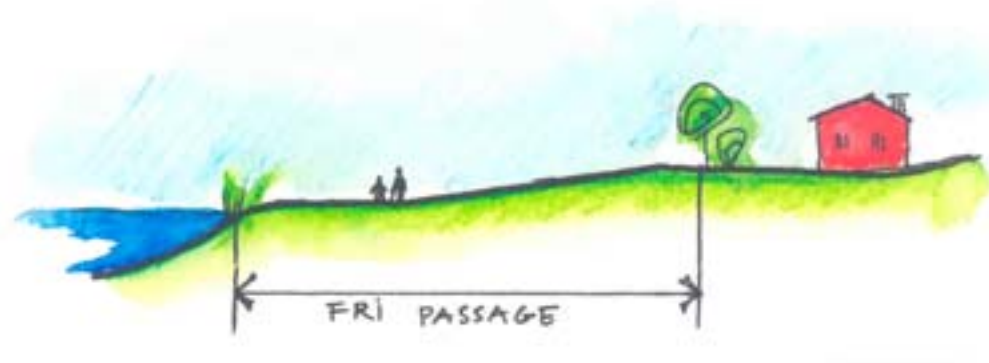
6.1.1 Anpassning till topografi och vegetation

I ett öppet och flackt landskap kan en smal passage upplevas som trång och inte passerbar. Här bör den fria passagen vara så bred att den passerande förstår att det

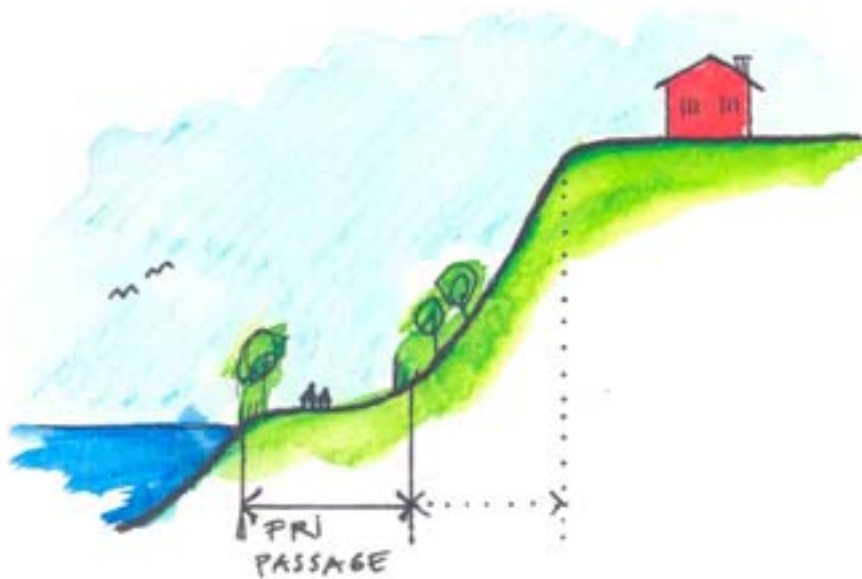
⁶² Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s.76-77

⁶³ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. s. 112

är möjligt att passera. I skogsmark där landskapet är mer slutet kan den fria passagen vara smalare. En brant närmast stranden gör att passagen kan behövas förläggas ovanför branten för att fungera. Om det finns en tillräckligt bred avsats längs med stranden kan denna användas för den fria passagen.



Figur 19. Om landskapet är flackt och öppet så behöver den fria passagen vara så pass bred att det uppfattas som möjligt att passera utan att göra intrång på hemfridszonen.



Figur 20. Anpassning till topografin. Om det finns en naturlig klack längs med stranden blir den fria passagen något smalare än i fallet ovan.

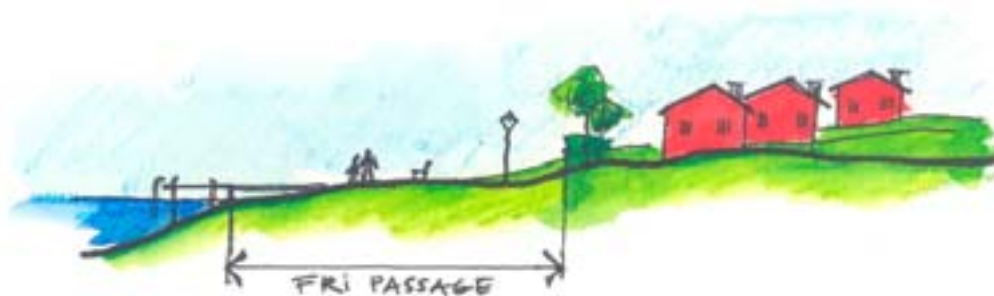
6.1.2 Anpassning till bebyggelsestraditionen

Den kulturhistoriskt intressanta, strandanknutna bebyggelsen i form av sjöbodnar, bryggor, tvättstugor, båthus etc. är i skärgårds- och kustmiljöer en förutsättning för att bibehålla miljöns kulturhistoriska värde. Det är därför viktigt för kulturmiljön att ersättningsbyggnader och även ny bebyggelse anpassas till befintlig bebyggelse för att bevara byggnadstraditionen och helhetsmiljöns karaktär.

Komplementbyggnader bör likaså uppföras inom kulturhistoriskt intressanta miljöer på kulturmiljöns villkor, d v s på ett för kulturmiljön och den lokala byggnadstraditionen acceptabelt avstånd från huvudbyggnaden.

6.1.3 Markering i terräng

Vid tätare bebyggelse är det viktigt att gränsen mellan privat och allmänt är tydlig. Då är det lämpligt att den fria passagen markeras i terrängen, genom ett staket, en häck eller annan gränsmarkering. Detta kan säkerställas genom att villkor skrivs in i ett beslut om strandskyddsdispens. Vid mer sammanhållen bebyggelse kan den fria passagen utformas som ett natur- eller parkstråk längs med vattnet och kopplas samman med övriga gång- och cykelstråk.



Figur 22. Vid tätare bebyggelse är det viktigt att gränsen mellan privat och allmänt är tydligt markerad, t.ex. genom en häck, ett staket eller en träridå.

6.1.4 Användningen av stranden idag och i framtiden

Vid utformning av den fria passagen bör man ta hänsyn till den aktuella strandens betydelse i dagsläget för allmänhetens tillgång till stranden som helhet och för djur- och växtliv. Här kan strandskyddets två syften strida mot varandra. För friluftslivet kan det vara bra att passagen hålls fri från vegetation för att säkra framkomlighet i området. Men detta kan i vissa fall motverka strandskyddets andra syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Här måste en bedömning göras av var och hur syftena ska tillgodoses och om möjligt förbättras på lämpligast sätt. Man kan exempelvis bygga en spång förbi vissa passager på ett sätt och på platser som inte stör växter och djur. Vissa strandområden kan ha höga naturvärden, som vassar med sällsynta häckande fåglar som är lättstörda. En passage kan då behöva

förläggas betydligt högre upp på land för att djuren inte ska störas. Detta gäller främst i mer välbesökta områden.



Figur 23. Den fria passagen bör anpassas till djurliv. Om strandkanten är bevuxen med vass och är en viktig häckningsplats för fåglar så kan den fria passagen för människor förläggas längre från stranden.

7 Kopplingar till annan lagstiftning

I detta kapitel redogörs för hur strandskyddet kopplas till annan lagstiftning. Här redogörs också för de prövningar som kan behöva göras i andra instanser än kommunen vid dispens eller hävande av strandskydd i detaljplan.

7.1 Områden som är skyddade enligt kapitel 7 i miljöbalken

Det finns situationer då kommunerna inte har beslutanderätten när det gäller strandskydd. Det är när en dispens avser ett strandskyddsområde som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap miljöbalken och skyddet har beslutats av någon annan än kommunen, undantaget vatten- och miljöskyddsområden. Exempel på detta är nationalparker, statliga naturreservat med föreskrifter och de områden som brukar betecknas som Natura 2000-områden. När flera skyddsbestämmelser enligt 7 kapitlet gäller inom ett område kan det vara olika aspekter som ligger bakom skyddet. Reglerna har också utformats på olika sätt. De skyddsbestämmelser som ska tillämpas vid sidan om strandskyddsbestämmelserna kan ge ett starkare skydd för naturresursen i fråga. Ett kommunalt beslut om att ge dispens från strandskyddet för en planerad åtgärd skulle kunna följas av ett beslut av länsstyrelsen om att exploateringen strider mot andra skyddsbestämmelser. För att minska risken för motstridiga beslut är det i ett sådant fall lämpligt att länsstyrelsen beslutar i frågan om strandskyddsdispens, med inriktningen att samtidigt pröva om åtgärden strider mot de andra skyddsbestämmelserna.

Länsstyrelsens beslutanderätt omfattar det område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap miljöbalken, det vill säga annat än strandskyddet. Om exempelvis en åtgärd planeras utanför ett Natura 2000-område sker det inte i ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel, även om åtgärden i och för sig kan påverka förhållandena i ett närliggande Natura 2000-område. I den situationen har därför kommunen formellt beslutanderätten. En åtgärd i strandskyddsområdet kan dock komma att påverka ett närliggande Natura 2000-område på ett sådant sätt att länsstyrelsens tillstånd till åtgärden krävs enligt den särskilda bestämmelsen i 7 kap 28 a § miljöbalken.

Inom statligt beslutade vattenskyddsområden och miljöskyddsområden har kommunerna beslutanderätten enligt SFS 2011:392

Om en planerad åtgärd avser ett område som skyddas enligt 7 kap miljöbalken och dessutom ett område utan områdesskydd, till exempel en brygga med båthus i ett område där vattnet, men inte landområdet, är ett Natura 2000-område, bör ansökan ställas till och hanteras av länsstyrelsen. Grundregeln är dock att länsstyrelsen prövar den planerade åtgärden enligt miljöbalken 7 kap 28 a § och kommunen prövar en ansökan om strandskyddsdispens.

Om en planerad åtgärd påverkar både områden som är skyddade enligt 7 kap miljöbalken och områden som inte är skyddade, tex en längre ledningsdragning, bör ansökan samordnas och prövningen utföras av länsstyrelsen.

En utgångspunkt i miljöbalken är att det ska ske en samlad prövning av en verksamhets totala miljöpåverkan (prop. 1997/98:45 s. 168). Prövningen kan därför inte delas upp i olika moment, utan måste ha en sådan omfattning att den kan resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler (jfr bl.a. MÖD 2006:6).

7.2 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt kapitel 9 i miljöbalken

Av 9 kap. 1 § miljöbalken framgår att med miljöfarlig verksamhet avses

1. *”utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,*
2. *användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller*
3. *användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande”.*

Av 9 kap. 3 § miljöbalken framgår vidare att med olägenhet för människors hälsa avses

”störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig”.

Miljöfarlig verksamhet kan sammanfattningsvis sägas utgöra sådana verksamheter som på ett eller annat sätt ger upphov till utsläpp och störningar i omgivningen. Beroende på verksamhetens art och omfattning är miljöfarlig verksamhet tillstånds- eller anmälningspliktig.

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas enligt huvudregeln av miljödomstol. Ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter prövas dock av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan kan i vissa fall en kommunal nämnd pröva frågor om tillstånd. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt prövas alltid av länsstyrelsen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet görs, beroende på vad verksamheten avser, till länsstyrelsen, kommunen eller generalläkaren.

Hantering av en anmälan av, eller ansökan om tillstånd för, miljöfarlig verksamhet innebär inte samtidigt en prövning enligt reglerna om strandskydd. Således måste i varje enskilt strandskyddsärende avgöras om en tänkt åtgärd eller verksamhet också omfattas av reglerna i 9 kap. miljöbalken. Verksamheten/åtgärden får inte påbörjas innan saken är avgjord i respektive del. Vid en tillståndsprövning enligt 9 kap miljöbalken om miljöfarlig verksamhet ska även strandskyddsfrågan bedömas, det vill säga om den planerade verksamheten är förenlig med strandskyddsbestämmelserna. En separat ansökan om strandskyddsdispens är alltså inte nödvändig utan bedömningen av strandskyddsfrågan avgörs inom tillståndsprövningen för den miljöfarliga verksamheten⁶⁴. I de fall en miljöfarlig verksamhet är anmälningspliktig enligt 9 kap miljöbalken krävs dock en strandskyddsdispens i vanlig ordning.

I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns närmare bestämmelser om miljöfarlig verksamhet.

7.3 Vattenverksamhet enligt kapitel 11 i miljöbalken

Av 11 kap. 2 § miljöbalken framgår att med vattenverksamhet avses

1. ”*uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,*
2. *bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,*
3. *tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och*
4. *åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledning av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning”).*

Ett flertal av de åtgärder som kräver dispens från strandskyddsreglerna för att kunna genomföras kan också omfattas av miljöbalkens regler om dispens och tillstånd för vattenverksamhet⁶⁵.

⁶⁴ MÖD 2007:19

⁶⁵ NJA 2008 s 55

Arbeten i eller nära ett vattenområde, exempelvis muddring eller anläggande av en brygga eller pir betraktas enligt miljöbalken som vattenverksamhet. En viktig förutsättning för att få bedriva en vattenverksamhet är att man har rådighet över området, det vill säga att man äger det område där verksamheten ska bedrivas eller har avtal med fastighetsägaren till området om att verksamheten får utföras.

Det är alltid utövaren av vattenverksamheten som har ansvaret för att avgöra om tillstånd behöver sökas och som har bevisbördan om en tvist uppstår.

Vattenverksamheter regleras av miljöbalken i tre nivåer. Utgångspunkten är att det krävs tillstånd av miljödomstolen. En ansökan föregås av ett samråd med länsstyrelsen och de enskilda som kan bli berörda. Ansökan ska bland annat innehålla en teknisk beskrivning och en miljökonsekvensbeskrivning. Om en åtgärd eller verksamhet omfattar både vattenverksamhet och en dispens från strandskyddsbestämmelserna kan länsstyrelsen pröva båda frågorna samtidigt, se miljöbalken 19 kap 3 § och 11 kap 9 a §.

7.4 Fastighetsbildningslagen

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Utöver kravet på förenlighet med detaljplan och områdesbestämmelser ska fastighetsbildning ske så att den inte motverkar syftet med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, t.ex. strandskyddsbestämmelser.

Fastighetsbildning får dock ske i strid mot naturvårdsföreskrifter eller särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning när det finns ett särskilt medgivande att uppföra en byggnad eller vidta en annan därmed jämförlig åtgärd i strid mot en sådan bestämmelse. Ett sådant särskilt medgivande kan till exempel vara en dispens från strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken.

Huvudregeln är att en fastighetsbildningsåtgärd inom område för strandskydd får genomföras endast om åtgärden är förenlig med strandskyddets syften. Om det redan finns ett beslut om dispens från strandskyddet för den åtgärd för vilken fastighetsbildning sker behöver någon ny prövning av om syftet motverkas inte göras vid lantmäteriförrättningen.

Från denna huvudregel finns ett undantag som innebär att en fastighetsbildningsåtgärd får genomföras även om det saknas ett beslut om dispens från strandskyddet. Fråga om undantag prövas på begäran av lantmäterimyndigheten av samma länsstyrelse eller kommun som har rätt att besluta om dispens från strandskyddet. Beslutet om undantag görs enligt 3 kap. 2 § 3 st FBL och är överklagningsbart i särskild ordning. Begäran om undantag ska

först ske efter att Lantmäteriet i samråd med kommunen/länsstyrelsen har kommit fram till att en dispensprövning behövs för den åtgärd som är tänkt på den blivande fastigheten. I normalfallet ska en förrättning då ställas in, men om sökande så begär kan denna grund för att ställa in förrättningen prövas separat genom begäran om medgivande. Se även handbok FBL, Lantmäteriet 2010-01-04, kap. 3.2.2 och även kap. 3.2.2.

Ett sådant beslut om undantag från strandskyddet innebär endast att själva fastighetsbildningen godtas. Beslutet är inte ett slutligt avgörande av frågan om dispens från strandskyddet. För detta krävs en prövning i vanlig ordning enligt 7 kap. miljöbalken. Däremot måste beaktas att kommunen/länsstyrelsen i och med beslut om undantag enligt 3 kap. 2 § 3 st FBL har ansett att fastigheten är varaktigt lämpad för den aktuella användningen. Fastighetsbildning är inte alltid en dispenspliktig åtgärd⁶⁶.

De ändringar som har gjorts i fastighetsbildningslagen i samband med ändringarna i 7 kap. miljöbalken innebär enbart en förändring i fråga om fördelningen av behörighet mellan länsstyrelsen och kommunen för att pröva undantag om fastighetsbildningens förenlighet med strandskyddet. De materiella förutsättningarna för prövningen har inte ändrats.

Eftersom en beviljad fastighetsbildning inte innebär att dispensförfarandet enligt miljöbalken kan undvaras, är det ofta lämpligt att prövningen enligt miljöbalken sker före prövningen av en önskad fastighetsbildningsåtgärd. Om dispens beviljas kan fastighetsbildningen genomföras med stöd av dispensen, under förutsättning att övriga villkor i fastighetsbildningslagen är uppfyllda. Om dispens inte beviljas ställs förrättningen in. Dispensansökan kan göras såväl före ansökan om fastighetsbildning som under pågående förrättning.

Om åtgärden inte kräver någon dispensprövning enligt miljöbalken eller om sakägaren inte vill medverka till en sådan, är det i normalfallet tillräckligt att lantmäterimyndigheten genom samråd med kommunen eller länsstyrelsen klargör om fastighetsbildningen kan anses motverka syftet med strandskyddsbestämmelserna eller inte och därefter meddelar beslut om att genomföra eller att inte genomföra fastighetsbildningen. En särskild undantagsprövning enligt fastighetsbildningslagen aktualiseras endast om sakägaren särskilt önskar att en sådan ska göras. Enligt Lantmäteriets rekommendationer i Handbok Fastighetsbildningslagen bör således förfarandet med begäran om medgivande till undantag från strandskyddsbestämmelserna tillämpas endast som en allra sista åtgärd.

⁶⁶ Se Miljödomstolen i Växjö 753-07, 955-05

7.5 Kulturminneslagen

När strandskyddets hävts eller dispens beviljats inom ett område där fasta fornlämningar, skeppsvrak eller andra fornlämningar under vatten är kända, alternativt framkommer vid arbetsföretaget, ska länsstyrelsen tillämpa bestämmelserna i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). KML omfattar även byggnadsminnen, kyrkor, kyrkotomter och begravningsplatser.

8 Tillsyn

26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13) innehåller bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighetens skyldigheter.

När det gäller strandskyddet så har kommunen huvudansvaret för den operativa tillsynen. Länsstyrelsen ansvarar endast för den operativa tillsynen i sådana områden eller i fråga om sådana anläggningar, vägar och järnvägar som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning.

För närmare vägledning i tillsynsfrågor hänvisas till Naturvårdsverkets Handbok 2001:4 om operativ tillsyn.

När det gäller tillsyn enligt plan- och bygglagen så har länsstyrelsen ansvaret för tillsynen i länet. Tillsynen enligt plan- och bygglagen ska främst utövas i tidiga skeden under planprocessen och vara framåtsyftande för att verka mot brister i tillämpningen. Detta gäller även för strandskyddet. Syftet med tillsynen anges vidare inte vara att enstaka beslut normalt ska kunna föranleda länsstyrelsen att i efterhand agera för att upphäva just dessa beslut.

Kommunens tillsyn när det gäller miljöbalken kan med fördel hanteras samordnat med kommunens tillsyn av bygglov enligt 11 kap. plan- och bygglagen.

I den nya plan- och byggförordningen, som gäller fr.o.m. 2 maj 2011, förtydligas tillsynsfrågorna ytterligare inom plan- och byggområdet.

8.1 Syftet med tillsynen av strandskyddsområden

Syftet med tillsynen i strandskyddsområden är att bevara strändernas värde för friluftsliv och biologisk mångfald, att verka för lagefterlevnad, förhindra otillåtna byggnader och anläggningar samt att informera om strandskyddslagstiftningen.

Tillsyn enligt plan- och bygglagen kan samordnas med strandskyddstillsyn. Det är dock viktigt att skilja på tillsyn enligt plan- och bygglagen och tillsyn enligt miljöbalken då den senare syftar till att följa upp villkor beslutade med stöd av miljöbalken samt att bland annat förhindra olovlig privatisering.

8.2 Tillsyn av strandskyddsområden enligt miljöbalken

Sedan 1 juli 2009 har kommunerna ansvar för tillsynen över strandskyddsområden. I vissa fall har dock länsstyrelsen fortfarande ansvaret för tillsynen, vilket framgår

av miljötillsynsförordningen (2011:13) 2 kap.7 § 2 p. De strandskyddsområden som också omfattas av andra statliga områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, till exempel naturreservat, Natura 2000-områden och även områden med landskapsbildsskydd är fortfarande länsstyrelsens ansvar. Inom statligt inrättade miljö- och vattenskyddsområden har dock kommunerna ansvaret för tillsynen. Länsstyrelsen ansvarar även för tillsynen inom områden med väg- eller järnvägsplaner inom strandskyddat område. Generalläkaren har ansvaret för tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Den operativa tillsynen i strandskyddade områden består i att övervaka att bestämmelserna som gäller i området följs. Det innebär en allmän övervakning av de strandskyddade områdena för att kontrollera att fastighetsägare m.fl. följer strandskyddsbestämmelserna. Tillsynen består också i att kontrollera att dispenser och därmed förknippade villkor inom strandskyddade områden följs. I tillsynen ingår även att informera om strandskyddsbestämmelserna.

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) har den operativa tillsynsmyndigheten ansvar för bl.a. följande:

- Upprätta behovsutredning, som ska uppdateras regelbundet
- Upprätta en samlad tillsynsplan årligen
- Följa upp och utvärdera tillsynen årligen
- På begäran lämna den information som länsstyrelsen eller Naturvårdsverket behöver för sin tillsynsvägledning.

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelse av bestämmelserna till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Enligt 29 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att bestämmelserna ska efterlevas.

Om kommunen eller länsstyrelsen själva bedriver någon verksamhet inom strandskyddat område är det viktigt att den som utövar tillsynen inom myndigheten inte tillhör samma organisatoriska funktion som verksamhetsutövaren. Detta för att undvika jävsliknande situationer.

Mer information om operativ tillsyn finns i Naturvårdsverkets handbok ”Operativ tillsyn”, Handbok 2001:4, och i rapporten ”Bättre tillsyn i skyddade områden” utgiven av Naturvårdsverket. Miljösamverkan Sverige har tagit fram en exempelsamling för utredning av tillsynsbehov samt tillsynsplaner tillgänglig på Internet (se under rubrik Webblänkar).

8.3 Exempel på metoder

Följande insatser är exempel på hur tillsynen kan bedrivas.

- Information och rådgivning till allmänhet och verksamhetsutövare, t.ex. om skyldighet att söka dispens för vissa åtgärder och andra skyldigheter.
- Handläggning av överträdelser som upptäcks eller anmäls till myndigheten.
- Kontroll av efterlevnad av strandskyddet och av beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna inklusive villkor i dessa. (För att på ett bra sätt kunna utreda efterlevnaden är det viktigt att den operativa tillsynsmyndigheten har en klar bild av situationen inom det strandskyddade området. Det gäller bland annat fastighetsägarsituationen, förekomst av servitut, ålder på anläggningar och hävd.)
- Flyg-/satellitbildstolkning av strandskyddsområden inklusive handläggning av de överträdelser som upptäcks (till exempel så som gjorts i Västra Götaland).
- Utveckla informationen om strandskyddet på hemsidor och håll dessa uppdaterade.
- Ta fram informationsbrev som skickas till samtliga nya husägare eller fastighetsägare inom ett visst strandskyddsområde.
- Pressmeddelande till dagstidningar inför flygbildstolkningsprojekt.
- Ta fram informationsblad som kan skickas med som bilaga i avstyckningsärenden inom strandskyddsområden.
- Utskick om strandskyddsbestämmelserna till mäklare.
- Informera i tidningar som riktar sig till husägare eller fastighetsägare om strandskyddsbestämmelsernas innebörd (t ex vad som gäller vid bryggbygge) på våren.
- Annonsera i bostadsbilagan i dagstidningar om vad som gäller för en strandtomt.
- Tillsynen kan med fördel bedrivas i form av tillsynskampanjer, se exempel nedan.

8.4 Samverkan mellan myndigheter

Enligt miljötillsynsförordningen 1 kap. 17 § ska tillsynsmyndigheterna samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. Ett exempel på när samverkan kan vara lämpligt är när vattendrag och sjöar går över kommungränser eller länsgränser. I de fall länsstyrelserna tidigare har haft tillsynen över strandskyddet bör deras register eller arkiv över äldre dispenser göras tillgängliga för kommunerna.

För att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott, ska länsstyrelsen verka för samarbete mellan polismyndigheter,

åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken. Samverkan kan till exempel ske genom regionala träffar där länsstyrelsen, kommunerna, polis och åklagare kan utbyta kunskap och erfarenheter samt diskutera vilka problem som kan uppstå och hur dessa ska hanteras.

8.5 Tillsynsvägledning

Ansvar för tillsynsvägledningen tas upp i 3 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning för bestämmelserna om strandskydd. Länsstyrelserna har motsvarande ansvar att tillsynsvägleda kommunerna. Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i länet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Länsstyrelsen kan inom tillsynsvägledningen exempelvis arbeta med:

- Händelsestyrd tillsynsvägledning (frågor från kommunerna om tillsyn)
- Seminarium med tema tillsyn under en dag för samtliga berörda kommuner
- Samla information om tillsyn på webbsida som vänder sig till kommunerna
- Uppföljning av tillsynsarbetet i form av kommunbesök eller enkät. I de fall länsstyrelsen på ett systematiskt sätt följt upp en kommuns tillsyn bör detta dokumenteras skriftligt och kommunen bör ges återkoppling.

8.6 Exempel på arbetsgång för den operativa tillsynen

1. Anmälan kommer in eller eget initiativ tas till tillsyn.
2. Kontrollera om en giltig dispens finns och ta reda på grundläggande förhållanden genom t.ex. flygbilder, fastighetskarta, kontroll av tidigare myndighetsbeslut etc.
3. Om det verkar som om en överträdelse gjorts öppnas ett ärende.
4. Om det finns misstanke om brott ska åtalsanmälan göras. (Uppenbart preskriberade fall bör inte anmälas.)
5. Om det bedöms lämpligt kan man först ta kontakt med berörd person, ex. fastighetsägare eller verksamhetsutövare, för att skaffa mer information.
6. Gör ett fältbesök för att kontrollera om det finns grund för anmälan. Vid fältbesöket är dokumentation viktigt. Data som ev. storlek, mått, omfattning uppskattas och noteras. Bilder bör tas för att dokumentera läget på platsen. Kartlägg och utred frågor om anläggningars ålder och vad som kan anses vara en rimlig hemfridszon.

7. Begäran om skriftlig förklaring. Om myndigheten varit i kontakt med den berörda och det redan är uppenbart vad som har hänt samt att den berörda fått information om hur myndigheten avser att agera kan man hoppa över den skriftliga begäran om förklaring.
8. Svaret på begäran om förklaring får avgöra om ärendet ska gå vidare eller avskrivas.
9. Skriftlig kommunikering om underlag för beslut om föreläggande. Den berörda ges möjlighet att yttra sig över myndighetens underlag. Vid detta tillfälle ska allt processmaterial som har betydelse i ärendet kommuniceras med den berörda, t.ex. tjänsteanteckningar vid fältbesök eller telefonsamtal, bilder, flygfoton, inkomna handlingar från andra personer eller myndigheter.
10. Svaret på kommunikeringen avgör om ärendet går vidare eller avskrivs eller om ändringar görs i den föreslagna rättelsen.
11. Beslut om föreläggande om rättelse. Detta kan förenas med vite. Den berördas motargument ska bemötas i beslutet. Använd hänvisningar till propositioner (1997/98:45, 2008/09:119) och/eller rättsfall. För länsstyrelsens uppföljning av kommunens tillsyn bör kopior på alla förelägganden och beslut om avskrivning skickas till länsstyrelsen. Naturvårdsverket ska ha kopia på föreläggande enligt 28 § punkt 6 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken.
12. Om beslutet om föreläggande överklagas, ska rättidsprövning göras av överklagandet. Beslut om överklagandet inkommit i rätt tid samt ärendets handlingar skickas till länsstyrelsen när det gäller kommunernas förelägganden, och till mark- och miljödomstolen när det gäller länsstyrelsernas förelägganden.
13. Uppföljning. Om överklagandet avslås alternativt att föreläggandet inte överklagas bör myndigheten följa upp att åtgärder är genomförda i rätt tid. Detta kan göras genom fältbesök alternativt att man förelagt berörd att inkomma med bevis att åtgärden är genomförd – t.ex. visa med bilder.
14. En tjänsteanteckning skrivs vid behov och skickas till den berörda. Om föreläggandet inte är fullgjort, lämnas skriftligt besked om vad som återstår att rätta till visst datum. Därefter utgår ansökan om utdömmande av vite (om beslut om vitesföreläggande tagits tidigare) till mark- och miljödomstolen.
15. Vid eventuellt överklagande kommer myndigheten att få tillfälle att yttra sig till överinstansen i ärendet. Använd propositioner, vägledningar och rättsfall.

8.7 Exempel på tillsynskampanjer

8.7.1 Västra Götaland

Västra Götaland utförde 2004 en metodstudie kring strandskydd och vattenverksamhet där man tittade på möjligheterna att övervaka efterlevnaden av strandskydd och vattenverksamhet med hjälp av flygbilder. Metoden som testades och som finns beskriven i Länsstyrelsen i Västra Götalands rapport 2005:20 ”Fjäranalys som metod för tillsyn och miljömålsuppföljning” visade sig vara ett mycket effektivt sätt att minimera dyrbart fältarbete. Studien genomfördes i Sotenäs och Lysekils kommuner och baserades på tre flygbildserier från 1989, 1997 och 2003. För varje år har objekt såsom muddring, utfyllnad, byggnad samt kaj markerats och på detta sett har man sedan kunnat sortera ut nytillkomna objekt inom strandskyddat område, naturreservat och Natura 2000-områden. Resultatet visade att av de 164 tillkomna objekten utanför hamnar visade sig endast nio ha någon form av dispens. Inom hamnar hade 241 objekt tillkommit varav endast 33 hade någon form av dispens.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har vid några tillfällen genomfört tillsynskampanjer avseende strandskyddet vid en hel sjö eller i andra områden. Grunden till kampanjerna är anmälningar till Länsstyrelsen om att strandskyddsbestämmelserna överträts.

I det ena fallet gjordes ett massutskick till samtliga fastighetsägare som upplystes om regelverket. Länsstyrelsen öppnade efter tillsyn på platsen ett antal tillsynsärenden, varav några ledde till förelägganden om rättelser.

I det andra fallet gjordes inga massutskick däremot så utfördes en koncentrerad tillsynsinsats i fält.

I båda fallen upplevde Länsstyrelsen att det fanns effektivitetsfördelar med att genomföra tillsynen i form av kampanjer. Det ger dessutom större möjligheter till likabehandling av enskilda ärenden i samma område.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har även utarbetat mallar för kommunikation med fastighetsägarna och även för föreläggande för att förenkla dessa moment av tillsynen.

8.7.2 Skåne

Länsstyrelsen i Skåne län genomförde under våren och sommaren 2011 två tillsynskampanjer utmed exploateringskänsliga kuststräckor i Skåne. Områdena har valts ut med tanke på såväl rekreativ kvalitet som ekosystemens känslighet för påverkan genom t ex byggnation. I de aktuella områdena finns också andra statliga områdesskydd. Kännetecknande för Skåne är att andelen allemansrättsligt tillgänglig mark minskar på grund av stor efterfrågan på vattennära utbyggnadsmöjligheter. Kampanjerna genomfördes i Båstad kommun i nordvästra Skåne, och på ön Ven i Öresund. Sedan 2009 har Länsstyrelsen anordnat en rad

utbildningar och seminarier för de skånska kommunerna, och tillsynskampanjen på Ven genomfördes som ett operativt samarbete med Landskrona kommun. Genom att fokusera på tillsyn i utbildnings- och seminariesammanhang samt operativt, ökar förutsättningarna för förutsägbarhet vid prövningen av strandskyddsdispenser.

Tillsynskampanjer bedrivs lämpligen såväl från skrivbordet som i fält, och synliga myndigheter skapar tydligare förutsättningar för markägare och allmänhet. Under dessa kampanjer, som kom att resultera i ett antal förelägganden samt publicitet via massmedia, har Länsstyrelsen dessutom skapat underlag för vidare dialog med kommuner, ideella föreningar och enskilda. Tillsynen av strandskyddsområden hanteras hos en del kommuner, liksom dispensprövningen, av byggnadsnämnderna som normalt inte hanterar tillsyn enligt miljöbalken. Gemensamma tillsynskampanjer kan stärka samsynen i dessa frågor, vilket ligger helt i linje med den nya miljötillsynsförordningen (2011:13), där samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter ligger i fokus.

9 Övergångsbestämmelser

9.1 Miljöbalken

De nya reglerna i miljöbalken började gälla den 1 juli 2009, reglerna som avser dispenser och upphävanden inom landsbygdsutvecklingsområden i strandnära läge, 7 kap. 18 d § miljöbalken, började gälla 1 februari 2010.

Äldre bestämmelser gäller för ärenden som har inletts före den 1 juli 2009. Ett ärende anses ha inletts när det är registrerat hos den myndighet som tar emot ansökan.

Utvidgat strandskydd gäller efter den 31 december 2014 endast om utvidgningen har beslutats med stöd av 7 kap. 14 § miljöbalken i dess nya lydelse.

Inom ett strandskyddsområde får man efter den 31 december 2014 inte vidta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad med stöd av undantag som har föreskrivits enligt 7 kap. 17 § miljöbalken i dess äldre lydelse eller motsvarande äldre bestämmelser.

Bestämmelsen i 7 kap. 18 h § miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i ett strandskyddsområde upphör, ska tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Bestämmelserna i 7 kap. 18 g § miljöbalken om återinträde av strandskydd gäller även när strandskydd har upphävts enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 15 § andra stycket eller enligt motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser.

Övergångsbestämmelser för lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

I lagen om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken införs en regel som innebär att strandskyddet återinträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen. Motsvarande gäller när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Denna regel började gälla den 1 juli 2009 och innebär att samma princip gäller i dessa fall som de som regleras i 7 kap. 18g § miljöbalken, se avsnitt 3.5.

9.2 Plan- och bygglagen

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (SFS 2010:900) i kraft. I den nya PBL finns regler om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i 3 kap, avseende översiktsplan och i 4 kap om upphävande av strandskydd i en detaljplan. Den gamla plan- och bygglagen (SFS 1987:10, ÄPBL) gäller dock i ärenden som påbörjats före 2 maj 2011. I ärenden där ÄPBL ska tillämpas blir övergångsbestämmelserna till reglerna om strandskydd aktuella.

9.3 Övergångsbestämmelser i annan lagstiftning

Några exempel på andra lagar som berör strandskyddslagstiftningen:

9.3.1 Lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
2. I fråga om en begäran om undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket som har gjorts före den 1 juli 2009 tillämpas denna paragraf i dess tidigare lydelse.

9.3.2 Lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
2. I fråga om en begäran om undantag enligt 8 § tredje stycket som har gjorts före den 1 juli 2009 tillämpas denna paragraf i dess tidigare lydelse.

9.3.3 Lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
2. I fråga om en begäran om undantag enligt 9 § tredje stycket som har gjorts före den 1 juli 2009 tillämpas denna paragraf i dess tidigare lydelse.

10 Begreppsförklaringar

För att underlätta förståelsen för syftet med lagstiftningen förklaras här några av de begrepp som är centrala i strandskyddsbestämmelserna. Definitionerna bygger dels på Rapport 5185 – Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna (Naturvårdsverket 2002) och dels på något modifierade definitioner från regeringens definition om förordningen om statsbidrag till friluftorganisationer, (SFS 2003:113), Statistikprogram för friluftslivet, Naturvårdsverket (publicerat 2009).

Allemansrätt

Allemansrätten är inskriven i en av Sveriges fyra grundlagar (2 kapitlet 18 § regeringsformen), men den är ingen egen lag och det finns heller ingen lag som exakt definierar allemansrätten. Däremot omges allemansrätten av lagar som sätter gränser för vad som är tillåtet. Detta gör att det inte alltid går att ge exakta besked om vad som är tillåtet att göra i naturen. Allemansrätten är en grundläggande förutsättning för friluftslivet i Sverige.

Allemansrättsligt tillgänglig mark

Allemansrättsligt tillgänglig mark är den mark som allmänheten enligt allemansrätten har rätt att vara på eller passera fritt och använda för att ströva, bada och utöva annat friluftsliv.

Anläggning eller anordning

Exempel på anläggningar eller anordningar som omfattas av strandskyddslagstiftningen är vägar, stängsel och staket, vilthägn, häckar, sportanläggningar (till exempel tennisbana och golfbana), anläggningar för klubbverksamhet, trädgårdar, gräsmattor, uteplatser, bersåer, lekplatser, trappor, flaggstänger, upplag av till exempel sprängsten eller matjord, hamnar, marinor, pirar, bryggor, båtuppläggningsplatser, bojar och andra anordningar i vattnet, musselodlingar och fiskodlingar, dammar, viltvatten, våtmarker för vattenrening, så kallade kvävefällor, industriella anläggningar till exempel kraftledningsstolpar, telemaster, vindkraftverk samt undervattenskablar.

Undantaget från dispensplikten för de areella näringarna inkluderar också byggnader som inte kan användas som bostäder.

Areella näringar

Areella näringar är jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Byggnader eller anläggningar som inte är bostadshus och som behövs för den areella näringen kan uppföras eller utföras utan strandskyddsdispens. Byggnaden eller anläggningen måste dessutom för sin funktion ligga inom ett strandskyddat område enligt 7 kap 16 § miljöbalken. Den som ska bygga inom ett strandskyddat område ska

huvudsakligen vara försörjd av den areella näringen. Det räcker inte med att vara till exempel fritidsfiskare för att få uppföra en brygga utan strandskyddsdispens.

Byggnad

Enligt praxis anses som byggnad förutom bostadshus olika slags uthus, bodar, bad- och båthus, bastubyggnader, omklädningshytter, garage och carportar, skjul, paviljonger och kiosker.

En husbåt som används som bostad betraktas som byggnad om den är varaktigt förankrad eller förtöjd, se även miljöbalkspropositionen, prop 97/98:45 s 723.

Uppställning av en husvagn eller en husbåt under längre tid än normal årssemesterperiod kräver dispens. Begreppet byggnad har inte definierats i förarbetena till strandskyddslagstiftningen. Därför är denna rättspraxis utgångspunkt vid prövningen av strandskyddsdispenser.

Se även 1 kap. 4 § PBL.

Djur- och växtlivet

Djur- och växtlivet är

- de biotoper och associerade djur- och växtarter som hör hemma i vatten eller på stränder eller som gynnas av närheten till strand- eller vattenmiljön eller av de bryneffekter som kan uppstå i strandnära områden
- de biotoper som inte är beroende av strand- eller vattenmiljön men som finns i strandskyddsområdet och har betydelse för den biologiska mångfalden genom att till exempel fungera som spridningskorridorer eller genom sitt sammanhang med anslutande biotoper närmare eller längre bort från strandlinjen
- de biotoper och arter som finns i strandskyddsområdet idag eller som kan förväntas finnas där i framtiden efter att vegetationstypen har genomgått succession.

Fastighet

En fastighet är ett land- eller vattenområde med tillhörande byggnader eller fasta anordningar med den avgränsning som redovisas i fastighetsregistret. En fastighet kan bestå av flera områden.

Friluftsliv

Enligt regeringens definition i förordningen om statsbidrag till friluftsförbund (SFS 2003:133) definieras friluftsliv som ”Vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.” En annan definition är att friluftsliv är vistelse utomhus i natur- och kulturlandskap för välbefinnande utan krav på tävling. Här kan även naturturism inkluderas, det vill säga aktiviteter där utövaren är turist och vistas och övernattar utanför sin vanliga omgivning. Aktiviteter med motordrivna fordon, till exempel terrängkörning med sådana, räknas inte som friluftsliv. Mer information om hur man ska ta hänsyn till friluftslivet finns i kapitel 5.

Generellt strandskydd

Det är det område som omfattas av det generella strandskyddet, 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet.

Goda livsvillkor för djur- och växtlivet

Goda livsvillkor för djur- och växtlivet innebär att

- förhållandena i strandskyddsområdet är sådana att djur- och växtarters krav på sin livsmiljö uppfylls
- djur- och växtarterna och deras livsmiljöers naturliga utbredningsområde är stabilt eller ökande
- de strukturer och funktioner som är nödvändiga för att de goda livsvillkoren ska bestå finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid
- berörda djur- och växtarters populationsutveckling visar att de på lång sikt kommer att fortleva i livskraftiga populationer och förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.

Helt ny byggnad

En helt ny byggnad är en fristående byggnad eller byggnadskonstruktion, till exempel en carport. En tillbyggnad är inte en helt ny byggnad. Se även 1 kap. 4 § PBL.

Hemfridszon

Om en tomtplats har bestämts i ett beslut om strandskyddsdispens avser hemfridszonen tomtplatsen. I andra fall varierar hemfridszonen beroende på typen av byggnad och var byggnaden ligger, se även begreppet ”Tomtplats”. Se Allemansrätten - vad säger lagen⁶⁷.

Huvudbyggnad

Huvudbyggnad är ”kärnbyggnad” för till exempel boende. Det kan också vara den byggnad som den huvudsakliga verksamheten bedrivs från.

Komplementbyggnad

Komplementbyggnad är i regel en mindre byggnad som ligger i nära anslutning till huvudbyggnaden inom tomten, till exempel en friggebod eller carport.

Långsiktigt

Lagstiftaren menar att strandskyddet ska ses ur ett långsiktigt perspektiv. Långsiktigheten syftar på generationsperspektivet, vilket är satt till 25 år (miljömålen). Syftet med generationsperspektivet för strandskyddet är att beslutsfattarna för ärenden kring strandskyddet inte bara ska förstå och titta på

⁶⁷ ”Allemansrätten – Vad säger lagen? Bertil Bengtsson, 2004. ISBN 91-620-8161-6. Kan laddas ned från www.naturvardsverket.se.

värdet av ett område idag, utan även för framtiden. Ett område som hyser lägre värde idag kan ha stor potential långsiktigt. Våra beslut idag ger konsekvenser för eftervärlden.

Läka

Med "läka" avses i detta sammanhanget förstås de åtgärder som länsstyrelsen enligt prop. 2008/09:119 s. 115-116 har att vidta för att, när så är möjligt, inom ramen för ett överprövningsärende enligt 19 kap 3 b § miljöbalken åtgärda brister i ett ärendes handläggning hos kommunen, t.ex. genom att ta in ett kompletterande underlag för bedömningen av en dispensfråga, se kap 4.6.4.

Tillbyggnad

Med tillbyggnad avses i plan- och bygglagen åtgärder som ökar en byggnads volym, oavsett i vilken riktning det sker. Även tillbyggnader kan kräva dispens från strandskyddet. En bedömning ska göras om hur den planerade tillbyggnaden påverkar allmänhetens tillgång till strandskyddat område samt påverkan på djur- och växtliv.

Tillgänglighet

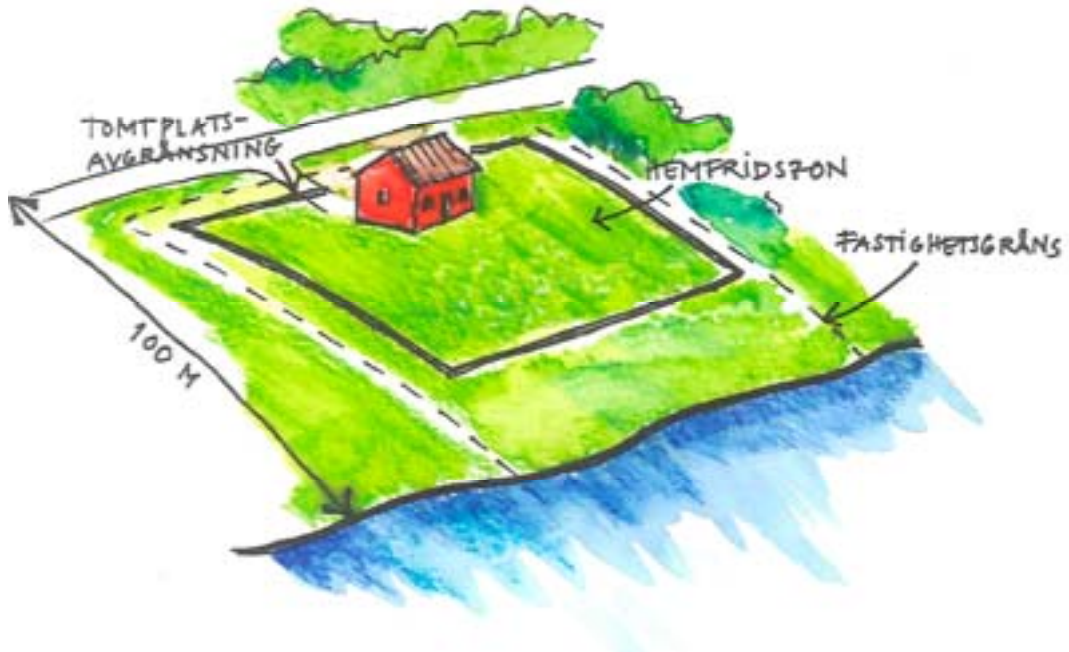
Tillgång innebär i detta sammanhang att det finns god möjlighet att använda marker och vatten för friluftsliv och naturvistelse. Dessutom ska det inte finnas några hinder som begränsar den fysiska framkomligheten på en plats eller de fysiska möjligheterna för att delta i olika aktiviteter.

Begreppet tillgänglighet används kanske oftast för att beskriva den fysiska framkomligheten på en plats eller de fysiska möjligheterna för att delta i olika aktiviteter. Men även den mentala tillgången, det vill säga upplevelsen av tillgänglighet och att tillträde till en plats är säkrad, har stor betydelse. För äldre och funktionshindrade är dock den fysiska tillgängligheten särskilt betydelsefull för utevistelsen. Ju större funktionshinder man har, desto viktigare blir också den praktiska tillgängligheten i form av lutningar, bänkar och andra detaljer i utformningen.

Tomtplats

Med tomtplats avses i miljöbalken den zon kring en byggnad, normalt sett huvudbyggnaden, som utgör byggnadens privata hemfridszon⁶⁸. Kring anläggningar kan man bara i undantagsfall hävda en hemfridszon. Vid ett beslut om dispens från strandskyddet ska alltid en tomtplatsbestämning göras eller besluta att mark får tas i anspråk för ändamålet. Tomten kan normalt aldrig sträcka sig utanför den egna fastigheten. Se även begreppet "Hemfridszon".

⁶⁸ MÖD mål 7840-08



Figur 24. En tomtplatsavgränsning ska alltid ingå i ett beslut om dispens för bostadshus.

Tomtplatsbestämning

Den myndighet som ger dispens **ska** också besluta om tomtplatsavgränsning enligt 7 kapitlet 18 f § miljöbalken, det vill säga avgöra hur stort område runt byggnaderna eller anläggningarna som får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för ändamålet. När det gäller anläggningar i vatten som till exempel bryggor är det lämpligt att besluta att endast den yta som bryggan upptar får användas för ändamålet, eftersom en brygga inte genererar någon hemfridszon, se även bilaga 4 ”Tomtplatsbestämning”.

Referenser och litteraturhänvisning

Förordningar, författningar och direktiv

EU-direktiv (Council Directive). (1979). Fågeldirektivet (79/409/EEC)
EU-direktiv (Council Directive). (1992). Habitatdirektivet (92/43/EEG)
Miljödepartementet. (2008). Artskyddsförordningen (2007:8451998:179)
Svensk författningssamling. SFS 2009:562. Fastighetsbildningslagen.
Svensk författningssamling. SFS 2009:651. Plan- och bygglagen.
Svensk författningssamling. SFS 2009: 532. Miljöbalken.
Svensk författningssamling. SFS 2003:113. Förordningen om statsbidrag till friluftsförbund.

Publikationer

ArtDatabanken. (2010). *Rödlistade arter i Sverige*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (2007). *Rödlistade svampar i Sverige – Artfakta*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (1999). *Rödlistade kärlväxter i Sverige – Artfakta*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (1999). *Rödlistade lavar i Sverige – Artfakta*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (1998). *Rödlistade mossor i Sverige – Artfakta*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (1996). *Rödlistade ryggradsdjur i Sverige – Artfakta*. Uppsala: SLU publikationsservice.
ArtDatabanken. (2000). *Svenska djur och växter i det europeiska nätverket Natura 2000*. SLU publikationsservice
Bengtsson B. 2005. *Allemansrätten – vad säger lagen?* Naturvårdsverkets publikationer.
Boverket. (2009). *Framgångsfaktorer för översiktsplanering*. Boverkets publikation.
Boverket. (2008). *PBL i praktiken. Fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen*. Boverkets publikation.
Boverket. (2007). *Bostadsnära natur – inspiration och vägledning*. Boverkets publikation.
Boverket. (2007). *Landskapets upplevelsevärden – vilka är de och var finns de?* Boverkets publikation.
Boverket. (2006). *Miljöbedömningar av planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*. Boverkets publikation.

- Boverket. (2002). *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser – 2002 års revidering*. Boverkets publikation.
- Bättre tillsyn i skyddade områden. Kartläggning och förslag på utvecklingsområden. Naturvårdsverket. Rapport 5685. Juni 2007.
- Fjärranalys som metod för tillsyn och miljömålsuppföljning. Metodstudie kring strandskydd och vattenverksamhet. Länsstyrelsen i Västra Götaland Rapport 2005:20
- Glesbygdsverket. (2008). *Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder*. Glesbygdsverkets publikation.
- Jordbruksverket. (2005). *Ängs- och betesmarksinventeringen 2002-2004*. Rapport 2005:1. Jönköping: Jordbruksverkets publikationer
- Länsstyrelsen i Jönköping. 2006. Strandnära boende för alla. Rapport 2006:26.
- Länsstyrelsen i Skåne. (2009). *Landsbygden i kommunens översiktsplan – en vägledning*.
- Länsstyrelsen i Skåne. 2007. Det skånska landsbygdsprogrammet. Rapport 2007:10.
- Länsstyrelsen i Skåne. (2006:10). *Byggande på landsbygden i Skåne, hot eller möjlighet?*
- Länsstyrelsen i Värmlands län. (1997). *System Strand – redovisning av en metodstudie för biologisk analys av strandskyddsområden*.
- Länsstyrelsen i Västernorrland. (2006). Hantering av strandskydd i Västernorrlands kustområden. PM.
- Naturvårdsverket. 2009. Statistikprogram för friluftslivet, Naturvårdsverket (publiceras hösten 2009)
- Naturvårdsverket. (2007). *Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer – delmål 1, Levande sjöar och vattendrag*. Rapport 5666.
- Naturvårdsverket. 2006. *Sammanställning och analys av kustnära undervattensmiljö (SAKU)*. Rapport 5591. Stockholm: Naturvårdsverkets publikationer
- Naturvårdsverket. (2003). *Bevarande av värdefulla naturmiljöer i och i anslutning till sjöar och vattendrag*. Rapport 5330. Stockholm: Naturvårdsverkets publikationer
- Naturvårdsverket. (2003). *Vägledning för bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden – 257 vägledningar uppdelade i olika grupper*. Naturvårdsverkets publikationer.
- Naturvårdsverket. (2002). *Biotopskydd för vattenanknutna biotoper*. Rapport 5262. Stockholm: Naturvårdsverkets publikationer
- Naturvårdsverket. (2002). *Kartläggning med mera av strandskyddsbestämmelserna*. Rapport 5185. Naturvårdsverkets publikationer
- Naturvårdsverket. (2000). *Kust- och skärgårdsområden i Sverige – Bevarandestrategi*. Naturvårdsverkets publikationer
- Naturvårdsverket. 1997. *Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000*. Naturvårdsverkets publikationer

Nordiska Ministerrådet. (2001). *Kustbiotoper i Norden – Hotade och representativa biotoper*. Tema Nord 2001:536. Nordiska Ministerrådets publikation

Operativ tillsyn. Handbok 2001:4. Naturvårdsverket 2001. ISBN 91-620-0114-0

Regeringens proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*.

Regeringens proposition (1997) Miljöbalkspropositionen (1997/98:45)

Regeringens skrivelse 2008/09:167, *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*.

Region Halland. (2009). Attraktivt boende i Halland. – utan intrång på stränderna. Strandskyddsutredningen maj 2009. www.regionhalland.se

Regionplane- och trafikkontoret. 2001. *Upplevelsevärden: Sociala kvaliteter i den regionala grönstrukturen*. Rapport 6:2001. Stockholm

Regionplane- och trafikkontoret. 2004. *Upplevelsevärden i Stockholmsregionens gröna kilar*. Rapport 6:2004. Uppsala

Skogsstyrelsen. (2002). *Handbok för inventering av nyckelbiotoper*. Skogsstyrelsens förlag

Skogsstyrelsen. (2000). *Signalarter*. Skogsstyrelsens förlag.

Webblänkar

Bird Life International – (Importand Bird Areas). www.birdlife.org (24/10 2011)

HELCOM. *Baltic Marine Environment Protection Commission*. (BSPA - Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas) <http://www.helcom.fi/> (24/10 2011)

OSPAR commission (Oslo-Pariskonventionen) - protecting and conserving the North-East Atlantic and its resources. MPA – Marine Protected Areas. <http://www.ospar.org/> (24/10 2011)

Ramsar – The Ramsar Convention on Wetlands. www.ramsar.org (24/10 2011)

MARBIPP "Marine biodiversity, patterns and processes". www.marbipp.se (24/10 2011)

ArtDatabanken.

<http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/artdatabanken/> (24/10 2011)

Miljösamverkan Sverige, Exempelsamling.

<http://www.miljosamverkansverige.se/projekt/Rapport%20Naturvrdstillsyn/Exempelsamling%20f%C3%B6r%20utredning%20av%20tillsynsbehov%20sam%20tillsynsplaner.pdf> (24/11 2011)

Bilaga 1: Strandskyddet i miljöbalken

Nedan presenteras miljöbalkens regler rörande strandskydd som de såg ut vid handbokens utgivningsdatum. Observera att lagar och regler är föremål för löpande ändringar. Vi kan därför inte garantera att lagtexten, som den återges nedan, stämmer överens med lagtexten så som den är återgiven i den officiella utgåvan (den tryckta versionen av Svensk författningssamling). För att vara helt säker på lagens aktuella lydelse bör du därför alltid kontrollera med de tryckta versionerna.

Följande kapitel och paragrafer i miljöbalken gäller strandskydd.

7 kapitlet

13 § Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Lag (2009:532).

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

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

Ett beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska gälla omedelbart även om det överklagas. Lag (2009:532).

15 § Inom ett strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
 2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
 3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller
 4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.
- Lag (2009:532).

16 § Förbuden i [15 §](#) gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt [17 kap. 1, 3](#) eller [4 §](#) eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,
3. byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen ([1971:948](#)), eller
4. byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen ([1995:1649](#)) om byggande av järnväg. Lag (2009:532).

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att förbuden i [15 §](#) inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas

1. inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och
2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens. Lag (2009:532).

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

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller
2. området enligt plan- och bygglagen ([2010:900](#)) avses att omfattas av en detaljplan och

- a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
- b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt [första stycket 2](#) får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i [4 kap. 17 §](#) plan- och bygglagen. Förordning (2011:393).

18 a § Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i [15 §](#), om det finns särskilda skäl och dispensen avser

1. byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
2. ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun. Lag (2011:392).

18 b § Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i [15 §](#), om det finns särskilda skäl och dispensen avser något annat än det som anges i [18 a § 1](#) och [2](#). Lag (2009:532).

18 c § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

I [18 d §](#) finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i [första stycket](#), om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i [18 e §](#). Lag (2009:532).

18 d § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Lag (2009:532).

18 e § Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av [18 d §](#) ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,

a) i eller i närheten av tätorter,

b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller

d) vid Väneren, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och

4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt [3 kap. 1 §](#) plan- och bygglagen ([2010:900](#)) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande. Förordning ([2011:393](#)).

18 f § Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Lag ([2009:532](#)).

18 g § I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen ([2010:900](#)) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan. Lag ([2010:902](#)).

18 h § En dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft. Lag ([2009:532](#)).

26 § Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 a–[18 e](#), [20](#) och [22 §§](#) från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Lag ([2009:532](#)).

16 kapitlet

13 § Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt [7 kap.](#) eller om tillsyn enligt [10 kap.](#) eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt [första stycket](#) gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om

domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt [22 kap. 26 §](#), [24 kap. 2, 3, 5, 6](#) eller [8 §](#) denna balk eller en prövning enligt [7 kap. 13, 14](#) eller [16 §](#) lagen ([1998:812](#)) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt [första stycket](#) gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av [första](#) eller [andra stycket](#) ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna. Lag ([2010:882](#)).

14 § Bestämmelserna i [13 §](#) om vissa ideella föreningars rätt att överklaga gäller i fråga om strandskydd också för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsentressen. Lag ([2009:532](#)).

19 kapitlet

Statlig kontroll av strandskyddsdispenser

3 a §

Om en kommun ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, ska kommunen sända beslutet till länsstyrelsen.

3 b §

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

1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller
 2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.
- Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas. Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet, om det inte finns förutsättningar för dispens.

29 kapitlet

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

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt [7 kap. 11 § andra stycket](#),
2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt [7 kap. 15 §](#), eller
3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett

kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt [7 kap. 24 §](#) genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt [1 §](#) eller [2 b §](#). Lag (2009:532).

2 a § För förseelse mot områdesskydd döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som med stöd av [7 kap.](#) har meddelats eller i det enskilda fallet beslutats för skyddet av en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett biotopskyddsområde, ett djur- och växtskyddsområde, ett strandskyddsområde eller ett vattenskyddsområde. Detsamma skall gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett interimistiskt förbud enligt [7 kap. 24 §](#).

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt [1](#), [2](#) eller [2 b §](#). Lag (2006:1014).

Bilaga 2: Strandskyddet i plan- och bygglagen

Här redovisas de paragrafer i plan- och bygglagen som omfattas av strandskyddslagstiftningen. Svensk Författningssamling (SFS) 2010:900

3 kapitlet

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och
5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

6 §

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4 kapitlet

17 §

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

33 §

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

5 kapitlet

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 kapitlet

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Bilaga 3: Kunskapsunderlag och metoder

Det behövs olika typer av planerings- och kunskapsunderlag för att kunna göra lämpliga bedömningar, avvägningar samt fatta beslut i den fysiska planeringen, vid utpekande av LIS-områden, vid upphävande av strandskydd i detaljplan och vid prövning av dispenser från strandskydd. Länsstyrelsen har ett ansvar att bistå kommunen med kunskapsunderlag ur ett regionalt perspektiv.

Exempel på kunskapsunderlag

Underlag som säkerställer att upphävande av och dispenser från strandskyddet inte äventyrar strandskyddets långsiktiga syfte är av stor vikt. Här behövs kunskap om både naturförhållanden och allmänhetens tillgång till stränder, där tillgång relaterar till både kvaliteten på stränderna och tillgängligheten till dem. Exempel på underlag är här:

- Kommunala naturvårdsprogram och grönstrukturprogram.
- Friluftsplaner som ger kunskap om friluftsanvändning både i strandnära lägen och hur friluftsområden eventuellt ansluter till stränder.
- Kulturmiljöprogram

Vägledning kan också behövas för att bedöma kommunens strandområden med avseende på behoven av landsbygdsutveckling i samband med att LIS-områden pekas ut i den översiktliga planeringen. Här kan följande typer av kunskaps- och planeringsunderlag vara lämpliga att förhålla sig till:

- Regionala landsbygdsutvecklingsprogram.
- Regionala tillväxtprogram (RTP) och utvecklingsprogram (RUP)
- Regionala och kommunala landskapsanalyser som beaktar både natur- och kulturvärden samt landskapets karaktär.
- Lokala utvecklingsprogram (LUP). Hur definieras landsbygdsutveckling lokalt, vilka verksamheter och vilken markanvändning vill kommunen satsa på?
- Kulturhistoriska program, riksintresseområde, fornminnesregister, bevarandeplan för odlingslandskapet.
- Markanvändningsplaner
- Vattenförhållanden på platsen, till exempel översvämningar, och tillståndsgivna vattenverksamheter.
- I en tätort: kommunens grönstrukturplan, vattenplan eller motsvarande.
- Tysta områden.
- Data som insamlats vid inventeringar av strand- och vattenmiljöer liksom biotopkarteringar (finns hos kommun, länsstyrelse och andra organisationer) samt förekomst av hotade arter (Artdatabanken).

- Värdefulla vatten som identifierats i ”Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur och kulturmiljöer – delmål 1, Levande sjöar och vattendrag”
- Ett arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv – Handledning för länsstyrelsernas arbete med bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av naturresurser i landskapet (Naturvårdsverket, mars 2010, Rapport 6342)

Exempel på metoder

Landskapsanalys

En landskapsanalys beskriver och analyserar landskapets förutsättningar. Här kan vi redovisa och förtydliga kulturhistoriska, ekologiska och visuella sammanhang: Varför ser landskapet ut som det gör? Vilken betydelse har de olika elementen och karaktärerna? Vilka samband finns? Denna beskrivning ska göras saklig och så långt möjligt objektiv. Men landskapsanalysen kan också användas för att lyfta fram värden och för att bedöma hur värdefull en viss miljö är: är den sällsynt, typisk, viktig för en viss art eller en viss epok i historien?

Landskapsanalysen har hittills inte varit ett spritt verktyg i samhällsplaneringen. Men behovet av att inta ett landskapsperspektiv och ha en fördjupad dialog ökar alltmer. Detta sätter styrkan i landskapsanalysen i ett nytt ljus. Landskapsanalysen bör vara ett av flera planeringsunderlag i utpekande av LIS-områden i översiktsplanen. Den kan även vara ett stöd i miljöbedömningen och beskrivningen av LIS-områdenas konsekvenser för landskapet. Landskapsanalysen kan också användas i planeringsprocessen som ett verktyg för dialog mellan olika grupper – politiker, allmänhet och tjänstemän.

Den europeiska landskapskonventionen lyfter fram landskapets betydelse för människors livskvalitet och innehåller en tydlig demokratisk aspekt. Dels därför att den lyfter fram landskapets sociala betydelse, dels därför att den understryker vikten av att människor kan delta aktivt i värdering och förvaltning av landskapet. Sverige ratificerade landskapskonventionen i november 2010. Riksantikvarieämbetet och andra nationella myndigheter arbetar med hur konventionen ska tillämpas i Sverige.

Läs mer:

Schibbye B. & Pålstam Y. (2002). *Landskap i fokus. Utvärdering av metoder för landskapsanalys*. Riksantikvarieämbetet.

Boverket. (2009). *Vindkraften och landskapet – att analysera förutsättningar och formge anläggningar*. Boverkets publikationer.

Miljöministeriet i Danmark. (2007). *Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen*. ISBN: 978-87-7279-765-6. Webbadress:
www.skovognatur.dk

Den europeiska landskapskonventionen. Webbadress:
http://www.raa.se/cms/extern/kulturarv/landskap/europeiska_landskapskonventionen.html

Det skånska landsbygdsprogrammet

Länsstyrelsen i Skåne har arbetat fram ett regionalt landsbygdsprogram som utgår från landskapet. Programmet bygger på en analys av landskapet gjord enligt den engelska modellen Landscape Character Assessment (LCA). Vid en LCA delar man in landskapet i olika landskapskaraktärsområden formade av naturgeografiska förutsättningar, kulturhistorisk utveckling och dagens användning samt förvaltning av landskapet. Utifrån karaktärsbedömningen kan man analysera hur känslig eller tålig en karaktär är för förändring och man kan ta ställning till och utveckla strategier för att bevara eller utveckla en viss karaktär. Skånes landskap har här delats in i totalt 26 olika karaktärsområden. Syftet med denna landskapsanalys är inte att identifiera landskap som har ett särskilt värde utan mer att identifiera vilken karaktäristik landskapet har utifrån samspelet mellan olika faktorer och föreslå åtgärder för att bevara dessa karaktärer.

Läs mer:

Länsstyrelsen i Skåne. (2007). *Det skånska landsbygdsprogrammet. Skåne i utveckling 2007:10*.

Jönköpingsmodellen

Länsstyrelsen i Jönköping drev ett projekt om differentierat strandboende under år 2005–2007. Projektet finansierades med EU:s strukturfonder Mål 2 Södra och genomfördes i samarbete med ett antal kommuner. Syftet med projektet var att utveckla metoder för att planera för ett strandnära och attraktivt boende utan att det strider mot strandskyddets syften. Även om projektet inte beaktade aspekter som landsbygdsutveckling så kan modellen fungera som underlag till planer och program enligt PBL. Projektet bestod av fyra delprojekt:

- Inventering av natur- och friluftsvärden samt översvämningsrisk.
- Inventering av kulturvärden.
- Attitydundersökning genom enkäter
- Planmässiga övervägande för strandnära bebyggelse

Natur och friluftsliv

För att finna områden lämpliga för bebyggelse som inte strider mot strandskyddets syften och för att få en nyansering av strändernas skyddsvärden, arbetade man fram en modell för inventering av natur- och friluftsvärden. I Jönköpings län är naturvärdena på land redan kända, medan kunskapen om värdena i sjözonen är

liten. En av slutsatserna är att det är främst de 30 meterna närmast strandkanten som är viktiga för djur- och växtlivet. Friluftslivets värden bedömdes utifrån hur tillgängliga strandområden var för allmänheten. Våtmark och tomtmark klassades som mark utan tillgänglighet, medan områden med anläggningar som badplatser och utsiktspunkter har klassats som mark med god allemansrättslig tillgänglighet. Övrig mark klassades som måttligt tillgänglig. Man bör dock komma ihåg att även sådana områden kan vara av stort intresse för friluftslivet. Allmänt tillgänglig mark, badplatser och utsiktspunkter runt sjöarna ger en indikation om hur områden kan användas för friluftsliv idag men ger ingen värdering eller underlag för hur friluftslivet kan tänkas förändras på sikt. I projektet gjorde man även en grov modell för att bedöma varje sjös översvämningsrisk.

Kulturinventering

En inventering gjordes även av kulturhistoriska värden. Detta gav en helhet och förståelse för hur bebyggelsen historiskt har lokaliserats i landskapet särskilt under de senaste 300 åren. Fram till 1900-talet så bodde man till exempel inte längs med stränderna utan på höjderna och stränderna användes som utmarker. Även om de kulturhistoriska värdena inte ingår i strandskyddets syften så ger den kulturhistoriska översikten en bild av de kulturhistoriska landskapsvärdena runt varje sjö, som i sin tur har kopplingar till landskapets attraktivitet för boende och friluftsliv.

Attitydundersökning

Inom projektet gjordes också en enkätundersökning om vad människor värderar i sitt boende och vad de anser vara attraktivt. Attraktivitet för många är utsikt över en sjö eller placering nära en sjö, att bo lantligt i ett öppet landskap, ha en friliggande villa, ha tillgång till strövområden och möjlighet till bad samt närhet till service som affär och kollektivtrafik. Att ha längre än 1 kilometer till närmsta granne och längre än 30 minuters bilresa till närmsta mataffär anses mindre attraktivt.

Planmässiga övervägande för strandnära bebyggelse

Med kunskapen och underlagen i de ovan nämnda delprojektet arbetade man fram olika principer för planmässiga övervägande för strandnära bebyggelse. På en översiktlig planeringsnivå är det lämpligt att ta fram strategier för sjöarna, t.ex. för hur man kan bibehålla varje sjös huvudkaraktär – är det en skogssjö med en känsla av orördhet, ett sjönära kulturlandskap med ett småskaligt jordbrukslandskap, eller är det en tätortsnära sjö med stora värden för tätortsnära rekreation. För att bevara karaktären behövs olika strategier. Projektet lyfte fram viktiga frågor att hantera i översiktsplanen, till exempel hur tillgången på sjöar ser ut i kommunen, bebyggelsegraden för stränderna, tillgången på olika värden utmed sjöarna, kommunens strategi för sjöarna för önskad utveckling av sjöarna med omland.

Läs mer:

Länsstyrelsen i Jönköpings län. (2006). *Strandnära för alla. Planmässiga överväganden för strandnära bebyggelse. Meddelande Nr 2006: 46*. Webbadress: http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/Sv/publikationer/rapporter/2006/Pages/2006_46.aspx

Länsstyrelsen i Jönköpings län. (2008). *Strandnära boende - Kompletterande studie för klassning av kulturvärden inom projektet Strandnära boende. Rapport 2008:13*. Webbadress: http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/Sv/publikationer/rapporter/2008/Pages/2008_13.aspx

Hallandsmodellen

Målet är att gynna utvecklingen i Hallands inland genom att skapa förutsättningar för attraktivt boende i strandnära områden. Attraktivt boende är viktigt för befolkningstillväxt som i sin tur skapar förutsättningar för förbättrad/bibehållen tillgång till lokal service och ett bredare utbud av kultur- och fritidsverksamheter för befolkning och företag på landsbygden.

Två grundläggande förutsättningar:

1. Strandskyddet längs kusten omfattas inte
2. De eventuella förändringar som föreslås för att skapa aktiva strandnära boendemiljöer får inte stå i konflikt med strandskyddets syften - den allemansrättsliga tillgängligheten och skyddet av biologiska värden.

Utifrån målet och de grundläggande förutsättningarna beskrevs utredningsarbetet i fyra steg:

1. Klargöra var strandskyddet gäller i Halland

Att ta fram en karta, som markerar ut de sjöar och vattendrag där strandskydd gäller. Den kartan pekar då indirekt ut de människoskapade vattenområden, t ex anlagda våtmarker och märkegravar, som inte omfattas av strandskyddet.

2. Peka ut mindre, anlagda vattendrag/diken där frågan om upphävande av strandskyddet kan prövas

Att ta fram en karta som markerar de diken som kan sakna betydelse för strandskyddets syften. Med detta som grund prövar Länsstyrelsen möjligheterna till upphävande av strandskyddet.

3. Peka ut mindre, naturliga vattendrag där frågan om differentierat strandskydd kan prövas

Att genomföra en utredning/inventering som kan ligga till grund för prövning av differentierat strandskydd enligt 7 kap 15 § Miljöbalken. Särskild studie måste göras av mindre vattendrag med fjärranalys (kart- och utredningsstudier) och visst fältarbete. Utredningen skall inte omfatta vattendrag inom särskilt skyddsvärda

områden. Sådana områden skulle kunna vara Natura 2000-områden eller andra riksintressen.

4. Förändringar i strandskydd

Respektive kommun pekar ut vissa sjöar och vattendrag, där utvecklingen i Hallands inland skulle gynnas avsevärt av utbyggnad i strandnära områden. Utredningen ska inte omfatta sjöar och vattendrag inom särskilt skyddsvärda områden. Sådana områden skulle kunna vara Natura 2000-områden eller andra riksintressen.

3. För dessa utvalda områden genomförs en utredning/inventering med avseende på allemansrättslig tillgänglighet och biologiska värden. Med detta som grund kan kommunerna låta Länsstyrelsen pröva möjligheterna till förändringar i strandskyddet.

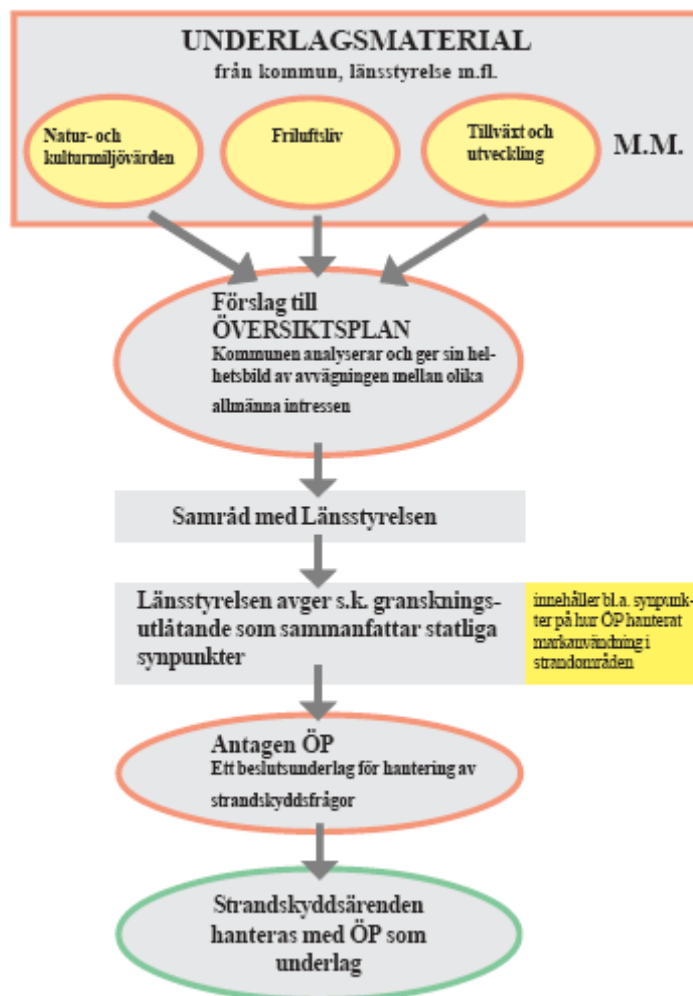
Läs mer:

Region Halland. (2009). *Attraktivt boende i Halland. – utan intrång på stränderna. Strandskyddsutredningen maj 2009.* Webbadress: www.regionhalland.se

Hantering av strandskydd i Västernorrlands kustområden

Länsstyrelsen i Västernorrland beskriver och rekommenderar i skriften Hantering av strandskydd i Västernorrlands kustområden ett arbetssätt som syftar till att skapa ett bra beslutsunderlag för att hantera strandskyddsfrågor. Genom att länsstyrelse och kommuner tillsammans bygger upp ett bra underlagsmaterial för både naturvärden, friluftsliv och samhällsutveckling kan översiktsplanen skapa ett bra beslutsunderlag för hantering av detaljplaner och dispenser. Länsstyrelsen framhåller att översiktsplanen, genom den samrådsprocess som tillämpas, med granskningsyttrande från länsstyrelsen, kan bli ett stabilt beslutsunderlag för ställningstagande om vad som är ett lämpligt utnyttjande av kommunens strandområden. Om man hanterar strandskyddsfrågan inom översiktsplanen på detta sätt så innebär det i sig inget slutligt ställningstagande i ett enskilt ärende eller detaljplan men det innebär att det skapas ett starkare underlag för beslutet än om prövningen sker direkt som dispens utan stöd i ÖP.

Förslag till hantering av strandskydd:



Figur 25. Hantering av strandskydd i Västernorrlands kustområden

Läs mer:

Länsstyrelsen i Västernorrland. (2006). *Hantering av strandskydd i Västernorrlands kustområden*. PM.

FjällAgendan

I mitten av 1990-talet startades ett utvecklingsarbete i västra Härjedalen. Projektet berörde inte direkt strandskyddsfrågor, men kan ändå tjäna som exempel på en framgångsrik metod för lokal utveckling. Särskilt överförbar kan den vara till andra fjällområden, men också till övriga delar av landet som nu ska arbeta för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Syftet med FjällAgendan var att samordna markanvändningen, minska konflikter och utveckla företagandet. En SWOT-analys som genomfördes 1997 gav en gemensam insikt om att områdets basindustri, turismen, berör alla invånare och företagare. Det ledde fram till frågan; hur används då marken och den attraktiva miljön som finns i fjällen på bästa sätt?

Jord- och skogsbrukare, turistföretagare och renägare har tillsammans med företrädare för naturvård och olika myndigheter deltagit i arbetet. Genom tät dialog, kunskapsutbyte och en del nya grepp har man lyckats hitta lösningar som underlättar samexistens. Bland annat har man separerat verksamheter som inte passar ihop och sammanfört verksamheter som berikar. En grundläggande idé har varit att hela tiden vårda samarbetsklimatet. På så sätt har den attraktiva miljön både bevarats och brukats.

Läs mer:

Tillväxtverket. (2009). *Lägesrapport uppdrag om fjällanpassad hållbar lokal och regional utveckling. (Info nr. 0061)*. Webbadress: www.tillvaxtverket.se

Landsbygdsutveckling i översiktsplanering

Länsstyrelsen Västernorrland har tagit fram en vägledning för framtagande av LIS-områden i Västernorrland. Vägledningen baseras på resultat från ett av de PBL pilotprojekt *Översiktsplanens strategiska roll för landsbygdsutveckling*, som Länsstyrelsen i Västernorrland genomfört tillsammans med Jämtland och Kalmar län under 2010. Inom ramen för pilotprojektet genomfördes i Västernorrland bl.a. två workshops med representanter från länets kommuner, workshops vars resultat legat till grund för vägledningen. Skriften riktar sig till kommunala planerare och politiker och syftar till att skapa ett gemensamt förhållningssätt kring landsbygdsutveckling inom strandskyddat område och ge en vägledning för hur landsbygdsområden i strandnära lägen kan pekas ut. Den syftar även till att lyfta landsbygdsens frågor i översiktsplaneringen i stort. Med en tydlig kommunal viljeinriktning för landsbygdsområden kan översiktsplanen bli ett verktyg för utveckling av landsbygden.

Vägledningen är indelad i två delar. Den första tar upp förutsättningar och bakgrund, medan den andra resonerar kring hur områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge kan identifieras. Den tar också upp riktlinjer för översiktsplanering av landsbygdsutvecklingsområden samt ger exempel på frågeställningar som kan vara till nytta i planeringen.

Läs mer:

Landsbygdsutveckling i översiktsplanering - Vägledning för framtagande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge i Västernorrland (2011)
<http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsp/lanering-och-kulturmiljo/planfragor/LIS%20v%c3%a4gledning.pdf>

Bilaga 4: Exempel på anläggningar som dispensprövas

I det här avsnittet finns exempel på anläggningar som dispensprövas, och hur dessa kan bedömas beskrivs.

Vattenbruk och musselodlingar

Vattenbruk, dvs. verksamheter där man använder vattnet för att odla fram djur eller växter för olika syften, är tillståndspliktigt enligt fiskerilagstiftningen och oftast även tillstånds- eller anmälningspliktigt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Prövning enligt fiskerilagstiftningen omfattar inte en prövning av strandskyddsdispens varför en sådan prövning krävs i dessa fall. I prövningen enligt 9 kap. ska också strandskyddsintressena beaktas. Vattenbruk omfattas inte av undantaget för de areella näringarna utan är dispenspliktigt, se MÖD dom 4240-09 och MÖD 2007:19. Däremot anses skörd av naturligt förekommande ostron utgöra areell näring, se MÖD 2009:13.

När man prövar sådana anläggningar är det viktigt att ta med i bedömningen vilken påverkan anläggningen kan få på till exempel båtlivet och inte bara på landanknutna aktiviteter. Till exempel bör sådana anläggningar inte placeras i områden som är lämpliga som natthamnar, i skyddade vikar eller vid ankringsplatser med mera, eller i områden som är bra utflyktsmål dagtid. Inte heller bör de placeras i en fritidsbåtled som är skyddad eller används till exempel vid mörkergång. Det är viktigt att även ta hänsyn till säkerhetsaspekterna för båtlivet. Föreningensriskerna, som är betydande från sådana anläggningar, och annan negativ inverkan på vattenmiljön bör också ingå i bedömningen. Samma sak gäller till exempel inverkan på lekområden för fisk eller annan fauna som är beroende av livsbetingelserna i den strand- eller vattenanknutna miljön. En miljökonsekvensbeskrivning bör alltid ingå i en ansökan om dispens för vattenbruk på grund av påverkan på miljön.

Uppläggning av muddermassor på land är, beroende på art och omfattning, tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).

Sådana massor ska inte placeras så att de hindrar allmänhetens tillgång till stranden eller skadar goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Är massorna resultatet av en muddring som prövas enligt miljöbalken så ska upplägningen prövas också enligt miljöbalken.

Vindkraftverk

Vindkraftverk ska prövas enligt samma principer som gäller för andra byggnader och anläggningar inom ett strandskyddsområde. Särskilda skäl krävs alltså för dispens och bedömningen ska vara restriktiv. Även om vindkraftverken rent fysiskt upptar en begränsad yta kan de påverka allmänhetens möjligheter till friluftsliv inom området runt verket negativt. Fåglar och fladdermöss kan dessutom påverkas. Anläggningsarbetena kan naturligtvis även påverka annat djur- och växtliv. Vid etablering av vindkraftverk bör man överväga möjligheterna till samlokalisering med andra former av exploatering, det vill säga inom områden som inte längre är tillgängliga för allmänheten genom allemansrätten eller helt saknar betydelse för friluftslivet och där exploateringen redan har påverkat de biologiska livsbetingelserna.

Anläggningar för allmänhetens friluftsliv

Raststugor, vindskydd, anlagda eldstäder och tältplatser, toaletter eller sopanordningar, badplatser och badbryggor är exempel på anläggningar för allmänhetens friluftsliv. Vid prövningen bör man överväga om allmänheten kan garanteras tillgång till området och om området förblir allmänt tillgängligt och tillträdet avgiftsfritt. Däremot kan man ta en avgift för användningen av vissa serviceanordningar, som badhytter och toaletter. Behovet av en friluftsanordning ska också vägas mot skadan på de biologiska värdena inom den omgivande marken och vattenområdet och vattenmiljön. Vissa friluftsanordningar medför oundvikligen slitage på omgivande naturmiljö. Om inverkan på området ändå inte skulle lägga hinder i vägen för en dispens är det viktigt att skadorna så långt som möjligt motverkas eller begränsas genom villkor i beslutet. Att en anläggning kan tillåtas inom strandskyddsområdet innebär inte att den alltid måste ligga vid vattnet. Detaljplaceringen av en anläggning inom området bör prövas ingående, vilket är viktigt bland annat med hänsyn till de biologiska betingelserna i det omgivande berörda området, det vill säga även vattnet med dess djur- och växtliv. Ett vattenområde kan till exempel vara en känslig reproduktionsplats för olika djur- och växtarter. Det får då inte tas i anspråk, muddras eller fyllas ut för att ge plats för badbryggor med mera. Samma gäller om fina utsiktsplatser eller naturliga badplatser blockeras av badbryggor eller vindskydd med mera. Det är även olämpligt att uppföra raststugor eller vindskydd nära stranden. De kan istället placeras på ett längre avstånd från stranden. Inte heller en bastu behöver byggas alldeles vid strandkanten.

Brunnen byggnad

Att återuppföra en nedbrunnen byggnad kräver alltid dispens. Ska en nedbrunnen huvudbyggnad eller annan bostadsbyggnad ersättas med en ny är den prövningspliktig. Man kan som regel ge dispens för ett återuppförande för samma ändamål och i huvudsak likadan byggnad, vilket innebär att byggnaden ska vara ungefär lika stor och ha liknande placering på tomten som den byggnad som ersätts, om ansökan har inkommit inom ett år efter branden (jämför 14 kapitlet 5 § plan- och bygglagen). Försäkringsfrågor och liknande bör dock vara utredda innan dispens

söks för en ersättningsbyggnad. Dispensen får dock inte leda till att den privata zonen utvidgas eller att påverkan på de biologiska värdena förändras utanför den privata zonen.

Dispens bör kunna ges även för en nedbrunnen övernattningsbod eller något annat dispenspliktigt uthus eller liknande, även om den brunna byggnaden inte har legat i anslutning till huvudbyggnaden. Är placeringen olämplig med hänsyn till friluftslivet eller om området har biologiska värden bör byggnaden placeras på ett lämpligare ställe.

Rivning av byggnad/ersättningsbyggnad

För att ersätta en byggnad efter rivning gäller i allt väsentligt samma som för en brunnen byggnad. Ansökan om dispens för återuppbyggnaden bör som regel ha lämnats in till prövning innan rivningen genomförs. Den nya byggnaden ska ha ungefär samma storlek och avses att användas för samma ändamål som den tidigare byggnaden, se mål MÖD M 4721-09, Miljödomstolen i Nacka M 5813-07, Miljödomstolen i Växjö M 1741-08.

Förfallen och övergiven byggnad

Om en byggnad är förfallen ska ett återställande av byggnaden ses som ett dispenspliktigt uppförande av en helt ny byggnad. Att vilja ersätta en sådan byggnad är i sig inte något särskilt skäl för dispens. Svårigheten ligger i att avgöra betydelsen av begreppet ”förfallen” och om förfallet är så stort att byggnaden inte längre kan användas för samma ändamål som den ursprungliga och att de arbeten som behöver utföras kan jämföras med att bygga nytt. Är avsikten att använda byggnaden för något annat ändamål än tidigare gäller inga andra bestämmelser än de som gäller för att uppföra en helt ny byggnad. Beror byggnadens dåliga skick på att den i praktiken har övergivits och inte använts under lång tid kan de planerade arbetena inte anses som reparation utan som uppförande av helt ny byggnad, se dom MÖD mål 7404-08. En fråga som har betydelse för bedömningen är om omgivande mark har förvildats och kan anses vara tillgänglig för allmänheten eller om marken inte är tillgänglig för allmänheten. Att en husgrund finns är inte heller tillräckligt skäl för att byggnaden ska få byggas.

Komplementbyggnad

Exempel på komplementbyggnad är till exempel gäststuga, friggebod, fiskestuga, uthus, garage, toalett, sjöbod och båthus. Även om dessa har tillkommit före huvudbyggnaden kan de aldrig anses som en huvudbyggnad. Vid prövningen av dispens för en komplementbyggnad är placeringen avgörande. Om byggnaden placeras i anslutning till huvudbyggnaden eller om den bildar en sammanhållen enhet tillsammans med huvudbyggnaden och andra befintliga byggnader inom tomtplatsen kan det vara skäl för att ge dispens. En förutsättning är dock att kompletteringen inte utvidgar det privata området på bekostnad av det område som i dag är tillgängligt för allmänheten. Den ska inte heller placeras så att den kan ge grund för ny fastighetsbildning. En gäststuga eller en sjöbod ska till exempel inte

läggas på en utskjutande udde om inte huvudbyggnaden ligger i nära anslutning till den nya byggnaden.

Campinganläggningar

Områden för camping redovisas lämpligen i kommunens översiktsplan. En campinganläggning bör normalt även prövas genom detaljplanläggning (se även 4 kap 2 § plan- och bygglagen). En miljökonsekvensbeskrivning bör som regel också upprättas. Campinganläggningar, inte minst i anslutning till ett strandområde eller inom viss del av ett strandområde, kan antas ge betydande miljöpåverkan både på land och i vattenområdet (4 kap 34 § i plan- och bygglagen).

Etablering av en campingplats medför för det mesta att allmänhetens tillträde begränsas, bland annat genom att de som inte campar på campingplatsen oftast utestängs eller avhålls från tillträde till området. Campingen stänger av eller ger en avhållande verkan eftersom tält och husvagnar och området som sådant mycket ofta uppfattas som privat zon. Även en mindre campinganläggning medför stort slitage på den omgivande naturmiljön. Den kan även medföra föroreningsrisker och annan påverkan på både land- och vattenmiljön. Viktigt är också att man tar hänsyn till de biologiska värdena och villkoren för det land- och vattenområde som kan bli påverkat vid prövningen. Campingplatsens serviceanläggningar samt uppställningsplatser för husvagnar eller husbilar bör placeras utanför det generella strandskyddsområdet. Inom strandskyddsområdet kan tältning inom en etablerad campingplats tillåtas om själva stranden förblir tillgänglig för allmänheten genom allemansrätten. Även andra än de som campar har då möjlighet att utnyttja stranden. Detaljplanen eller annat beslut om tillstånd till anläggningen bör utformas så att skador på naturmiljön inom strandskyddsområdet så långt möjligt motverkas eller begränsas.

Golfbanor

Områden som är lämpliga för golfbanor redovisas lämpligen i kommunens översiktsplan. Prövning av ett visst områdes lämplighet för en golfbana bör göras i en detaljplan. En golfbana tar stora ytor i anspråk och medför en begränsning av allemansrätten. I de intensivt skötta delarna av banan (greener, utslagsplatser och liknande) utsläcks allemansrätten helt, i andra delar kan området vara tillgängligt under vissa förhållanden och tider. När spel pågår är de övriga spelytorna (fairways, ruff eller liknande) inte tillgängliga för andra än deltagarna. Risken för olyckshändelser avhåller människor från att röra sig eller att vistas inom området, även om kortare passager ibland är möjliga. Golfbanor bör därför inte placeras inom strandskyddsområdet.

En golfbana medför en betydande förändring av natur- och kulturmiljön. Oftast behöver till exempel dränerings- och andra markavvattningsåtgärder eller utfyllnad av våtmarker utföras. Detta kan till exempel leda till att värdefulla häcknings- och rastningsområden för fåglar förstörs. Skötseln kräver vanligen att gödnings- och bekämpningsmedel används. Det innebär att flera av de anläggnings- och

skötselåtgärder som behövs för en golfbana kan medföra en stor påverkan både på land och i vattenområdet. En miljökonsekvensbeskrivning behöver följaktligen upprättas för att redovisa anläggningens påverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.

Idrottsanläggningar och tennisbanor

Idrottsanläggningar, tennisbanor och liknande anläggningar bör som regel inte tillåtas inom det generella strandskyddsområdet.

Klubbhus

En verksamhet som bedrivs intill eller i vattnet är inte ett särskilt skäl för att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna för att bygga ett klubbhus.

Parkeringsplatser

Parkeringsplatser bör som regel placeras utanför strandskyddsområdet.

Parkeringsplatser som hör till en anläggning som helt eller delvis placeras inom ett strandskyddsområde bör inte placeras inom 100-meterszonen.

Skidbackar

På grund av de geografiska förutsättningarna måste en skidbacke ibland anläggas inom ett strandskyddsområde. Den bör då ordnas så att andra friluftaktiviteter inte förhindras i onödan. En skidbacke kan samlokaliseras med till exempel vandringsleder och motionsspår.

Uthyrningsstugor och stugbyar

Uthyrningsstugor och stugbyar betraktas inte som anläggningar för friluftslivet. Stugorna utestänger ofta allmänheten från stranden på samma sätt som campinganläggningar.

Jakt- och fiskestugor

Det är osäkert om det kan anses vara ett särskilt skäl för dispens att en stuga ska användas för aktiviteter som jakt och fiske. I sammanhanget har också framförts att de är tänkta att användas i representationssyfte. Det finns dock ingen anledning att ha något annat synsätt i dispensfrågan här än det som gäller för fritidshus.

Husvagnar, husbåtar mm

Om husvagnar, husbåtar mm ska parkeras, förankras på samma plats längre än en normal semesterperiod ska dispens sökas. Vid en prövning ska dessa betraktas som byggnader.

Pirar

Att anlägga pirar är en prövningspliktig åtgärd enligt 11 kap miljöbalken. Även mindre pirar påverkar vattenområdets botten med dess växt- och djurliv, vattenströmmar och vattenutbyte.

Båthamnar och varvsanläggningar

En båthamn ska som regel prövas i en detaljplan och ska dessutom prövas enligt 11 kap miljöbalken. Hamnen med tillhörande anläggningar tar oftast ett betydande mark- och vattenområde i anspråk. Både hamn- och varvsanläggningar kan innebära betydande föroreningsrisker, främst för vattenområdet och bottenens växt- och djurliv. De kan också medföra störande buller för omgivningen.

Om prövningen visar att båthamnen eller varvet får tillåtas kan dock placeringen och utformningen göras så att allmänhetens rörelsefrihet inom strandområdet inte inskränks mer än nödvändigt. Uppläggningsplatser för båtar bör placeras utanför strandskyddsområdet. Där det finns möjlighet är det lämpligt att som villkor föreskriva att man anlägger en gångväg som gör det möjligt för allmänheten att passera.

En miljökonsekvensbeskrivning bör finnas med i en ansökan om placering av en båthamn eller ett varv på grund av den påverkan anläggningarna kan antas medföra på friluftslivet, på land- och vattenmiljön och hushållningen med naturresurser.

Dammar och viltvatten

För dammar och viltvatten krävs tillstånd enligt 11 kap miljöbalken om det är uppenbart att de kommer att skada enskilda eller allmänna intressen. Detta gäller oavsett om anläggningen ska placeras inom eller utanför ett strandskyddsområde.

Dammar eller viltvatten bör placeras och utformas så att de inte blir till hinder för det rörliga friluftslivet eller en säkerhetsrisk för allmänheten. De får heller inte vara en risk för den landlevande faunan, till exempel genom att branta och mjuka stränder skapas.

Att anlägga en damm eller ett viltvatten kan – oavsett anläggningens storlek – innebära en betydande förändring av naturmiljön både utanför och inom ett strandskyddsområde. Att anlägga en damm innebär till exempel att vatten ska avledas någonstans ifrån, som regel från en insjö eller ett vattendrag men också från havet. Grävnings- eller schaktningsarbeten är nödvändiga att utföra. Det leder till att massor från grävningsarbetena ska deponeras, vilket kan påverka naturmiljön. När man till exempel anlägger en konstgjord kräftdamm behöver man ta hänsyn till vilken förändring en kräftodling kan åstadkomma för olika arter, vilket kan kräva en särskild prövning.

Att anlägga nya vatten kan, om det görs på rätt sätt, vara positivt för faunan, till exempel nya dammar för grodor. Observera också de nya dammarnas betydelse som kvävefällor och den positiva effekt dessa kan ha.

Vattenanknutna enskilda anläggningar

När det finns särskilda skäl för att ge dispens för vattenanknutna anläggningar som sjövärmearnläggningar, pumphus, båtuppläggningsplatser och liknande är det

angeläget att hitta en placering som åstadkommer minsta möjliga intrång i strandskyddsintressena, både för land- och vattenområdet. Vissa anläggningar kan kräva en prövning enligt 11 kap miljöbalken.

Här är det viktigt att tänka på bestämmelsen om fri passage, se kapitel 6. Anläggningarna bör inte placeras i ett område som har stort rekreativvärde eller som har betydelse som livsmiljö för växter och djur. En del anläggningar, som uppläggningsplatser för båtar och liknande, behöver inte ligga i direkt anslutning till vattnet för att kunna fungera ändamålsenligt.

Det är viktigt att vid prövningen ta hänsyn inte endast till strandmiljön på land och i strandkanten, utan även till vattenområdets funktion som livsmiljö, till exempel mjukbottenar och lekplatser för fisk. Det är också viktigt att ta hänsyn till olika föroreningsrisker.

Vid muddring och tippning i vatten ska en prövning ske enligt miljöbalken 11 kap.

Anläggningar och anordningar för uthyrning av kanoter, paddelbåtar och liknande

Det är olämpligt att placera anläggningar och anordningar för uthyrning av kanoter, paddelbåtar och liknande på platser som är attraktiva för friluftslivet, till exempel utflyktsplatser, naturliga badstränder, uddar, näs och liknande områden. Exempel på sådana anläggningar är anordningar för att lägga i och ta upp kanoter. Anläggningarna bör utformas på ett sätt som underlättar framkomligheten för allmänheten. Servicebyggnader och anordningar som inte måste ligga vid stranden förläggs normalt utanför det generella strandskyddsområdet.

Bryggor

Vid en allmän badplats kan det finnas skäl att anlägga en badbrygga. Tillträde till en sådan brygga bör dock inte avgiftsbeläggas. För andra anordningar vid en allmän badplats, till exempel omklädningshytter och toaletter, kan dispens ges om anordningarna blir allmänt tillgängliga. En enskild brygga utanför en tomtplats bör prövas restriktivt, se MMÖD dom M 8963-10, 2011-06-09. I det fall dispens kan ges är det lämpligt att placera bryggan på en plats där den inte privatiserar området och att bryggan utformas utan soldäck, terrasser etc. som kan hindra eller avhålla allmänheten från att använda området. Även här ska man tänka på regeln om fri passage, se kapitel 6. Den bör heller inte placeras i ett biologiskt känsligt land- eller vattenområde. Nya bryggor ska i möjligaste mån samlokaliseras alternativt kan fler båtplatser ordnas genom utbyggnad av befintliga bryggor i området. . Vissa anläggningar kan kräva en prövning enligt 11 kap miljöbalken.

Bojar

Att lägga ut en eller flera bojar kan vara en prövningspliktig åtgärd. Dispens behövs emellertid inte om bojen läggs i anslutning till en etablerad tomtplats som når ner till stranden.

Bastubyggnader, båthus, sjöbodan och båtplatser

Man bör vara återhållsam med dispenser för bastubyggnader båthus, sjöbodan och båtplatser utanför en befintlig tomtplats då dessa kan ha en avhållande effekt på allmänheten, se MÖD dom 4216-03. I det fall dispens kan ges ska sjöboden eller bryggan förläggas till en plats där den inte privatiserar området och därmed hindrar eller avhåller allmänheten från att använda det. En bastubyggnad behöver inte ligga i direkt anslutning till vattnet för att kunna fungera ändamålsenligt. Om dispens kan ges för ett båthus eller en sjöbod utanför tomtplatsen bör man endast ange att den yta som byggnaden på marken får nyttjas för ändamålet med tanke på regeln om fri passage, se kapitel 6. Det innebär att allemansrätten även fortsättningsvis gäller runt huset. Om flera båthus eller sjöbodan kan tillåtas bör de samlokaliseras inom ett avgränsat område.

Behovet av gemensamma områden för båthus, sjöbodan och båtplatser bör uppmärksammas i kommunens översiktsplan för att se till att intrånget på strandområden som är tillgängliga för allmänheten genom allemansrätten blir så begränsat som möjligt och för att värna om land- och vattenområden med goda livsvillkor för växter och djur.

Tomtplatsbestämning och mark som har tagits i anspråk

När man ger dispens från strandskyddsbestämmelserna ska man alltid bifoga en karta (lämplig skala 1:1000-1:10 000) till beslutet. Kartan ska visa tomtplatsens omfattning eller i vilken utsträckning marken får tas i anspråk som tomt eller i övrigt användas för det avsedda ändamålet. En tomtplatsbestämning ska ske om dispensen gäller byggnader. Tomtplatsbestämningen syftar till att bestämma gränsen mellan det område där markägaren kan hävda en privat zon och det område som allmänheten har möjlighet att använda. Topografi, vegetation och förhållandena på platsen avgör tomtplatsens utsträckning. För bryggor, komplementbyggnader, ekonomibyggnader etc. utanför hemfridszon bör tomtplats inte avgränsas då de inte är avhållande för allmänheten utanför hemfridszon eller tidigare bestämd tomtplats. För den typen av byggnader eller anordningar som kan godtas utanför hemfridszon eller tidigare beslutad tomtplats bör istället anges i vilken utsträckning mark eller vattenområde får användas för det avsedda ändamålet, se 7 kap 18 § f 2 st. Detta område benämns alltså *inte* tomtplats för att inte förväxlas med den privata hemfridszonen som en tomtplats ska åskådliggöra.

En tomtplats för fritidshus bör i allmänhet omfatta högst 2 000 m² och vid kusten högst 1500 m². Topografi och vegetation är dock avgörande. Förhållandena på orten är också vägledande vid en bedömning av tomtplatsens storlek. Jämför till exempel västkustens täta bebyggelse med mycket små tomter med Stockholms skärgårds gamla mer glest liggande och större tomter.

Formellt är tomtplatsbestämningen inte knuten till den befintliga fastighetsindelningen och den behöver inte heller motsvara fastighetsgränserna. I de få fall nyetablering kan bli aktuell bör huvudregeln vara att tomtplatsen enligt miljöbalken

och den bildade fastigheten överensstämmer till utformningen. Vid tomtplatsbestämningen bör i sådana fall kommunen samråda med lantmäterimyndigheten.

Om en fastighet nyligen har bildats bör tomtplatsbestämningen oftast kunna göras i överensstämmelse med fastighetsindelningen. Det kan dock finnas fastigheter som är så stora eller har en sådan utformning att det vid tomtplatsbestämningen finns anledning att hävda allemansrätten inom en del av fastigheten.

Tomtplatsen bör bestämmas så att intrånget i allemansrätten blir så litet som möjligt. Vid tomtplatsbestämningen bör man i första hand utgå från hemfridszonen för att inte inkräkta på allmänhetens tillgång till stränder. Tomtplatsavgränsningen måste också anpassas till djur- och växtlivet, till exempel med krav på eventuella spridningskorridorer eller särskilt känsliga lokaler och vattenförhållanden. Men den måste i normalfallet ges en lämplig omfattning och utformning. Byggnaden och anordningarna ska ju kunna användas på ett förnuftigt sätt. Under vissa förhållanden finns anledning att bestämma en snävare avgränsning av tomtplatsen än vad som normalt är en skälig hemfridszon. Till exempel kan terrängförhållandena vara sådana att det inte finns utrymme för en normal hemfridszon.

Om någon tomtplatsbestämning inte har skett men allemansrätten inte gäller på grund av etablerad bebyggelse som har kommit till innan strandskyddsprövning krävdes bör en tomtplatsbestämning göras som omfattar både den tidigare bebyggelsen och den tillkommande, när medgivande lämnas till komplementbyggnader med mera. Gränsen mellan hemfridszonen och det område som ska vara tillgängligt för allmänheten genom allemansrätten blir då helt tydlig. Om tomtplatsen redan har bestämts placeras nytillkommande komplementbyggnader med mera inom denna. Om komplementbyggnaden ska placeras utanför tomtplatsen ska en ny tomtplatsbestämning göras för den nya komplementbyggnaden eller anläggningen. Det bör göras så att hemfridszonen inte utvidgas mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose det ändamål som dispensen gäller för.

Tomtplatsbestämning eller beslut om i vilken utsträckning marken får tas i anspråk ska göras även när dispens ges för en byggnad eller anordning utanför ett område som redan har tagits i anspråk. Beslutet kan till exempel gälla en sjöbod utanför en etablerad tomtplats. Som regel bör det då anges att endast det område av marken eller vattnet som krävs för själva anläggningen får tas i anspråk. På så sätt begränsas området som tas i anspråk till det område som behövs för den aktuella verksamheten och allmänheten avhålls inte från att passera eller använda det angränsande området. På så sätt kan också eventuella skadeverkningar på förhållandena för djur- och växtlivet minimeras.

Tidigare beslut om tomtplatsavgränsning kan omprövas enligt miljöbalken 24 kap.

Att enbart utvidga en tomtplats är inte en åtgärd som kräver strandskyddsdispens, se dom Miljödomstolen i Nacka M 753-10, se även kap 7.4. I miljöbalken 7 kap 15 § beskrivs vilka åtgärder som är förbjudna. Det är då viktigt att påpeka att om fastighetsägaren vill utföra några av de åtgärder som är förbjudna i 15 §, se även kap 4.2, så krävs strandskyddsdispens.

Bilaga 5: Kriterier för bedömning av områdets friluftslivsvärden

När värden för friluftslivet ska redovisas i samband med beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna, upphävande av strandskydd och utpekande av områden för landsbygdsutveckling bör nedanstående urvalskriterier användas för att bedöma områdenas värden.

Intresseaspekterna eller aktiviteterna nedan motsvarar delvis de kriterier som ska uppfyllas för att ett område ska bedömas vara av värde för friluftslivet. Ett område som bedöms vara av värde för friluftslivet ska uppfylla något eller några av följande huvudkriterier:

- Goda förutsättningar för positiva naturupplevelser och friluftsliv
- Goda förutsättningar för sammanhängande positiva naturupplevelser och friluftsliv i bebyggda och obebyggda områden
- Goda förutsättningar för sammanhängande positiva naturupplevelser och friluftsliv intill, i eller på vatten.

Som komplement ger följande kriterier stöd vid värdering och urval av områden som har stort värde för allmänhetens friluftsliv:

1. Förutsättningar för positiva upplevelser

- psykologiska förutsättningar och upplevelsevärden för positiva upplevelser
- orördhet och mystik – möjligheter för positiv ensamhet, en mystisk och spännande miljö med ljud och dofter, en "orörd" naturmiljö för avslappning och naturobservationer
- skogskänsla – ger möjligheter till känslan av att träda in i en annan värld och uppleva årstidsväxlingar, dofter och ljud, avsaknad av störande och stressande inslag
- frihet och rymd – överblick, frihet och långa utblickar i landskapet, kontrast mellan olika miljöer
- artrikedom och naturpedagogik – ökad förståelse för naturen, känslan av ursprung, delaktighet och närhet till naturen, nyfikenhet och upptäckarglädje
- kulturhistoria – en historisk förankring i hembygden, ökad kunskap om och känsla för historien och levande odlingsbygd
- aktivitet och utmaning – frisk luft och sundhet, bad och sport, strapats och prestation
- service och samvaro – olika typer av anläggningar med mera, som ger känsla av bekvämlighet och trygghet
- omväxling (variation i nivåer, fördelning mellan mark och vatten, vegetation med mera)

- särprägel – en för regionen avvikande naturförekomst, storslagen natur.

2. Fysiska förutsättningar för friluftsvksamheter

- lämpliga klimatförhållanden
- bra vatten, stränder och bottnar för bad
- stränder och vatten lämpliga för fritidsfiske
- lämplig terräng med variationsrik topografi för till exempel cykling och skidåkning samt skidbackar i lämpliga lägen
- vattendrag lämpliga för kanotpaddling och annat friluftsliv på och i vatten.

3. Ekologiska förutsättningar för friluftsvksamheter

- vatten med god tillgång på fisk eller goda förutsättningar i övrigt för fiske
- marker med attraktiv och värdefull fauna för jakt
- marker med god tillgång på bär och svamp
- sjöar och strandområden med rik eller intressant flora och fauna för fågelskådning och andra naturstudier.

4. Mångsidighet

- förutsättningar för flera friluftsvksamheter samtidigt respektive under olika årstider.

5. Storlek

- den sammanhängande ytans storlek i relation dels till verksamheternas art, dels till deras förväntade intensitet
- möjlighet att få buffertzoner till skydd mot yttre störningar.

6. Förutsättningar för bevarande av värde

- naturvärden som kan bestå även vid ökad besöksfrekvens
- tålighet mot slitage i de delar som förväntas bli intensivt utnyttjade.

7. Tillgänglighet

- möjligheterna att komma till och in i området samt vistas i eller i anslutning till området, även för funktionshindrade
- förekomst av eller möjlighet att anordna kollektivtrafik.

8. Framkomlighet

- terrängförhållanden utan hindrande blockighet, snårigheter, brutenhet eller myrrikedom
- förekomst av vägar, stigar, vandringsleder med mera.

9. Frihet från störningar

- frånvaro av buller (trafikleder, flygplatser, skjutområden, industrier med mera)
- frånvaro av störande lukt
- frånvaro av föroreningar.

10. Frånvaro av restriktioner

- frånvaro av hinder för områdets användning för friluftssändamål, till exempel inga eller små inskränkningar i allemansrätten.

11. Etablerad friluftsverksamhet med mera

- anläggningar och anordningar för friluftslivet, till exempel boendeanläggningar, friluftsgårdar och vandringsleder
- insatser för fritidsfiske, till exempel fiskutsättning, båtuthyrning, guidning
- stort friluftsutnyttjande av områdena utan omfattande anordningar eller anläggningar
- orörda och oexploaterade områden, utan anläggningar och med mycket få friluftsanordningar, för extensivt friluftsliv ("vildmarksliv")
- insatser för friluftsliv och naturturism, till exempel guidade turer, organiserade aktiviteter med mera.

Dessutom finns intresseaspekter i form av aktiviteter och upplevelser med anknytning till studier av:

- natur
- botanik
- zoologi
- ornitologi
- geologi
- kultur
- arkeologi
- byggnadshistoria
- kulturgeografi
- etnologi.

Och aktiviteter som:

- strövande
- vandring
- cykling
- ridning
- turskidåkning
- utförsåkning
- bad
- vattensport

- båtsport
- paddling
- skridskoåkning
- bär- och svampplockning
- fritidsfiske
- jakt
- avslappning och rekreation
- sociala aktiviteter
- naturturism och organiserade naturaktiviteter.

Bilaga 6: Föreläggande enligt miljöbalken

Ett föreläggande enligt miljöbalken kan utformas på olika sätt beroende på vad ärendet gäller. Här nedan följer ett exempel.

Föreläggande enligt miljöbalken

(x-koordinat/y-koordinat)

Länsstyrelsens beslut

Med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken förelägger länsstyrelsen Er att inom fastigheten X:X i Y kommun:

- Ta bort alla foderautomater, stängsel, flottar och bryggor som anbringats i eller i direkt anslutning till Syrkhultasjön samt återställa de enklare vägar ner mot sjön som belagts med makadam. Enligt länsstyrelsens bedömning kräver dessa anordningar dispens från strandskyddsbestämmelserna. Någon dispensansökan har inte inkommit till länsstyrelsen.
- Avlägsna de upplag av torvmaterial som uppkommit i samband med grävning i vattenområdet samt jämna ut vallarna av torvmaterial längs kanterna av de grävda kanalerna så att dessa på sikt läker ihop av sig själv. Denna typ av åtgärder omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Någon anmälan för samråd har inte inkommit till länsstyrelsen.

När åtgärderna är genomförda ska Länsstyrelsen underrättas. Åtgärderna ska vara genomförda **senast den 12 oktober 2009**.

Redogörelse för ärendet

Den 2 februari 2009 tog länsstyrelsen emot en anmälan om att ingrepp i naturmiljön skett på fastigheten X:X vid Syrkhultasjön i Y kommun.

Den 25 februari 2009 besökte länsstyrelsen Syrkhultasjön tillsammans med bland annat H. L. från miljökontoret i Y kommun. Vid besöket konstaterades att:

- Ca 4-5 m breda kanaler har grävts ut i den västra, närmast igenvuxna delen av sjön. Kanalerna bildar ett förgrenat, vattenfyllt kanalsystem ut mot den öppna vattenspegeln.
- Vägar som har täkts med grov makadam har anlagts på tre platser från befintlig skogsbilväg på fastigheten X:X ner till den södra sjökanten.
- På tre platser hade fyra stycken foderautomater ställts ut nere vid södra sjökanten. Spannmålsfoder var utlagt på marken invid några av

foderautomaterna. Ca 0,5 meter höga stängsel var uppsatta vid foderautomaterna mellan sjön och sjökanten.

- En båtbygga har anlagts.
- Ca 11 stycken jaktflottar har placerats ut på utspridda platser ute i sjön.
- Grovt räknat såg länsstyrelsen 200-300 änder i sjön.

I början av april 2009 kallades Ni till ett möte på länsstyrelsen för att ge er en möjlighet att berätta vilka åtgärder Ni vidtagit runt Syrkhultasjön samt i vilket syfte. Mötet ägde rum den 21 april på Länsstyrelsen i Malmö. Från länsstyrelsen deltog N.C, naturskydds-enheten, M.L.E., fiske & vattenvårds-enheten samt M. S. och M. K., båda naturvårds-enheten. På mötet framkom i huvudsak följande:

- Ni bedriver jaktverksamhet på Ven och runt Syrkhultasjön inom ramen för er näringsverksamhet. Som verksamhetsutövare arrenderar Ni marken vid Syrkhultasjön av fastighetsägaren Barsebäcks Gods. Verksamheten ligger nere under 2009 pga. rådande lågkonjunktur.
- Ni har under hösten 2008 släppt ut ca 3000 änder i Syrkhultasjön för jaktändamål. Ca 1500 av dessa sköts av under jakten hösten 2008.
- För er jaktverksamhet har ni anlagt grusvägar ner till sjön, satt ut jaktflottar, bygga, foderautomater med stängsel. Naturvårdsingenjörerna i Kristianstad har grävt kanaler i den västra delen av sjön som växt igen. Ni uppgav att kanalerna är ca 4 meter breda och sammanlagt 500-600 m långa, förgrenade i ett fiskbensmönster ut till den öppna vattenspegeln. Syftet med att kanalerna är att ge änderna ett gömställe samt för att underlätta jakten.
- Eftersom verksamheten ligger nere under 2009 åtog Ni er att ta bort alla foderautomater, stängsel, bryggor och jaktflottar.
- Ni upplystes om bestämmelserna om strandskydd i 7 kap 13-18 §§ miljöbalken.
- Ni upplystes om bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap miljöbalken.
- Ni upplystes om att utsättning av 3000 änder i en naturlig sjö kan ha en negativ påverkan på sjöns ekosystem, dvs. det kan innebära en väsentlig ändring av naturmiljön. Då krävs en anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Även i tveksamma fall bör en anmälan göras. Om naturmiljön skadats och en anmälan inte har gjorts är det verksamhetsutövaren som har utfört åtgärden som ska visa att reglerna har följts. Verksamhetsutövaren är skyldig att känna till vilka regler som gäller enligt miljöbalken. Någon anmälan för samråd har inte inlämnats till länsstyrelsen.

Alla deltagare på mötet har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på minnesanteckningarna.

Den 14 maj 2009 gjorde länsstyrelsens handläggare M.L.E. på Fiske- och vattenvårdsenheten, ett tillsynsbesök till Syrkhultasjön. Tillsynsbesöket avsåg vattenverksamhet. Vid besöket konstaterades att kanaler, foderautomater, stängsel, bryggor, och flottar fanns kvar. Enligt länsstyrelsens bedömning skedde vid tiden för besöket ingen utfodring av änder längre. Grävning i vattenområdet har skett, dock har ingen ändring av vattnets djup eller läge (vattenförhållandena) blivit följden. Vatten har kommit i dagen i och med kanalgrävandet. I kanalsystemet flöt löst torvmaterial. Vallarna runt kanalerna bestod till största delen av torv, ca 0,5 meter höga vilket indikerar att såväl dött som levande växtmaterial har avlägsnats genom åtgärderna.

Den 19 juni 2009 delgavs ni en underrättelse om att länsstyrelsen överväger att förelägga er om rättelse. Ni gavs möjlighet att skriftligen yttra er i saken inom 10 dagar från det att ni delgivits underrättelsen. Länsstyrelsen har inte erhållit något yttrande från er i saken.

Skäl för länsstyrelsens beslut

Inom den strandskyddade zonen gäller enligt 7 kap 16 § miljöbalken förbud mot att:

- uppföra nya byggnader,
- ändra byggnader så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare använts till,
- gräva eller på annat sätt förbereda för sådana byggnationer som avses ovan,
- utföra andra anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdats fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter,
- vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Länsstyrelsen får enligt 7 kap 18 § miljöbalken meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna om det finns särskilda skäl.

Syftet med strandskyddet är att så långt det är nödvändigt och lämpligt bevara goda livsvillkor för växt- och djurarter samt möjligheten att idka friluftsliv inom strandområdena. I lagstiftningen fastslås att frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv (Prop. 1997/98:45).

Enligt 26 kap 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i miljöbalken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Vidare får länsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får länsstyrelsen förbjuda verksamheten. Begreppet naturmiljö omfattar all natur, inte enbart värdefull eller orörd natur.

En verksamhetsutövare är skyldig att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap 1-4 §§ miljöbalken. Verksamhetsutövaren måste bland annat skaffa sig kunskap om verksamhetens eller åtgärdens förväntade konsekvenser för miljön. Vidare bör verksamhetsutövaren ta reda på om naturmiljön är särskilt känslig i det aktuella området. Den som avser att påbörja verksamheten eller åtgärden bör därför alltid pröva, om det som planeras är så ingripande för naturmiljön att det ska anmälas för samråd. I tveksamma fall bör alltså samråd ske även om verksamhetsutövaren själv anser att ändringen av naturmiljön inte är till skada (prop. 1997/98:45, del 2, s.150).

Fastigheten X:X och området runt Syrkhultasjön ligger inom ett område:

- av riksintresse för naturvården (Syrkhultamossen – Svalemossen) enligt 3 kap 6 § miljöbalken,
- som omfattas av strandskyddsbestämmelser runt Syrkhultasjön enligt 7 kap 13-18 §§ miljöbalken (100 meters strandskydd längs södra sjösidan, 300 meter längs norra sjösidan),
- som enligt länets naturvårdsprogram har mycket höga naturvärden (Syrkhultamossen),
- av regionalt intresse för naturvården (klass 2) Y kommuns naturvårdsprogram.

Syrkhultasjön och Syrkhultamossen är belägna i Y kommuns sydöstra del. Området är mångformigt och skonat från större ingrepp. Exploateringsåtgärderna inskränkte sig förut till en mindre skogsväg som korsar områdets södra del och några äldre diken i både mosseplan och omgivande sumpskog. Sjön omges av rationellt skött gran- och bokskog. Området är värdefullt ur ornitologisk synvinkel och hyser både orre och tjäder. Kommunen anger i sitt naturvårdsprogram bland annat att området inte bör tas i anspråk för exploateringsåtgärder samt att tillförseln av näringsämnen till sjön bör minskas.

Ni har satt ut 3000 st änder i den 0,35 km² stora Syrkhultasjön. Ert syfte med utsättningen var att bedriva jakt. Änderna har matats på land med säd. Länsstyrelsen bedömer att det finns en uppenbar risk att det naturliga ekosystemet i Syrkhultasjön påverkas negativt av denna omfattande verksamhet, då betydande mängder kväve och fosfor från säden tillförs sjön genom fåglarnas spillning. Eftersom änderna huvudsakligen håller sig i närheten av foderplatserna, kan denna påverkan bli extra kraftig lokalt.

Vid upprepade besök på platsen har länsstyrelsen konstaterat att naturmiljön på fastigheten undgått omfattande förändringar genom det omfattande kanalsystem som grävts i sjöns västra vattenområde. Vidare har foderautomater, flottar, bryggor och stängsel placerats ut inom område med strandskyddsbestämmelser. Erforderlig dispens enligt 7 kap 18 § miljöbalken har inte sökts innan åtgärderna vidtogs. Inte heller har någon anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken gjorts.

Eftersom fastigheten undgått väsentliga förändringar i strid med miljöbalken bedömer länsstyrelsen att förutsättningar föreligger för att med stöd av bestämmelserna i miljöbalken förelägga Er att avlägsna alla foderautomater, stängsel, flottar, bryggor och upplag av torvmaterial som uppkommit i samband med grävning i vattenområde samt jämna ut vallarna av torvmaterial längs kanterna av de grävda kanalerna.

Länsstyrelsen erinrar även om att för den händelse Ni avser att fortsätta med jaktverksamhet i Syrkhultasjön ska en anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken göras. Som verksamhetsutövare är Ni skyldig att tillhandahålla de beslutsunderlag som krävs för prövningen. Detta innebär att Ni måste genomföra beräkningar av hur mycket näringsämnen (kväve och fosfor) som tillförs sjön genom andutsättning och andmatning samt hur detta kan förmodas påverka ekosystemet i sjön, såväl lokalt vid foderautomaterna som i sjön i dess helhet. Ni måste även inkomma med beräkningar på hur verksamheten påverkar närsaltsstatusen i Snällerödsån som rinner ut från Syrkhultasjön.

I detta beslut har även N.C, Naturskyddsensheten, och M.L.E, Fiske- och vattenvårdsensheten, deltagit.

Detta beslut kan överklagas hos Växjö tingsrätt, Miljödomstolen enligt nedan.

M.S.

M.K

KOPIA TILL:

Besvärshänvisning

Strandskydd – en vägledning för planering och prövning

Denna handbok är version 2 av den handbok som Naturvårdsverket och Boverket tog fram i oktober 2009.

Handboken är avsedd som en vägledning för länsstyrelser och kommuners arbete med strandskydd. En bra samordning och likartad tillämpning i handläggningen av strandskyddsfrågor innebär att verksamhetsutövare och allmänhet får en likvärdig prövning oberoende av var i landet de befinner sig. Vägledningen är tänkt som en uppslagsbok inom planering och prövning. Den inleds med en presentation av de förändringar i strandskyddslagstiftningen som infördes den 1 juli 2009. Därefter presenteras hur kommunen kan arbeta med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i sin översiktsplanering samt upphäva strandskyddet i en detaljplan. Sedan följer vägledning om hur prövningen av dispenser kan ske och hur hänsyn till allmänhetens tillgång till stränder och växt- och djurliv kan tas. Handboken tar även upp hur den nya regeln om fri passage kan utformas. Information om annan lagstiftning som kan beröras vid prövningen av strandskyddsdispenser samt övergångsbestämmelser finns också med.

Version 2 är uppdaterad med anledning av ett antal förändringar i lagstiftningen; ny plan- och bygglag, SFS 2010:900, förändrad beslutanderätt inom vatten- och miljöskyddsområden, SFS 2011:392, ändrade gränser för var LIS-områden kan inrättas vid Höga Kusten, SFS 2011:393 samt ny miljötillsynsförordning SFS 2011:13

Vägledningen är även uppdaterad med ett utökat kapitel om tillsyn, utökad text om länsstyrelsernas hantering av kommunala beslut enligt miljöbalken 19 kap 3 b §, utökad text om kopplingar till fastighetsbildningslagen samt utökad text om övergångsbestämmelser.

Slutligen har ett antal referenser till rättsfall lagts till, figurerna har förnyats och vissa redaktionella ändringar har gjorts. Figurerna får disponeras fritt i strandskyddssammanhang.

