

# Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna

Redovisning av ett regeringsuppdrag

**Beställningsadress:**

Naturvårdsverket

Kundtjänst

106 48 Stockholm

Tfn: 08-698 12 00

Fax: 08-698 15 15

E-post: [kundtjanst@naturvardsverket.se](mailto:kundtjanst@naturvardsverket.se)

Internet-hemsida: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

Miljöbokhandeln: [www.miljobokhandeln.com](http://www.miljobokhandeln.com)

ISBN 91-620-5185-7

© Naturvårdsverket 2002

Omslagsfoto: Hans Sandberg

Produktion: ORD&FORM i Uppsala AB

# Sammanfattning

Bestämmelserna om strandskydd infördes ursprungligen för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna. Syftet har därefter utvidgats till att också gälla att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Att stränderna har skyddats sedan relativt lång tid tillbaka har medfört att de i dag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten, vilket är unikt för Sverige.

Naturvårdsverket har haft regeringens uppdrag att

- kartlägga tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, bedöma om tillämpningen leder till att syftet med strandskyddet nås och vid behov föreslå åtgärder.
- utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av dels stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck, dels vissa lättnader i glesbygdsområden för att underlätta regional utveckling såsom turism och friluftsliv.

Strandskyddsbestämmelserna är en skyddslagstiftning. Bestämmelserna är viktiga för att stränderna ska vara tillgängliga för friluftslivet och för att bevara strändernas värden för djur- och växtlivet. En utgångspunkt i Naturvårdsverkets arbete har varit att syftena med strandskyddsbestämmelserna ska behållas. Vi menar att det är mycket viktigt att skyddet av stränderna värnas framgent så att även kommande generationer kan ta del av de unika förutsättningar för friluftsliv och naturvård som strandskyddet skapat.

Kartläggningen visar att det finns stora brister i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Det innebär att strandskyddet inte upprätthålls inom vissa delar av landet. En anledning till bristerna är att reglerna är komplicerade och svåra att tillämpa samt att de upplevs som alltför stränga och för lite flexibla i förhållande till olika regionala förutsättningar.

Vi lämnar ett antal förslag om förtydliganden och förbättringar för att komma till rätta med bristerna i tillämpningen. För att göra skyddet lättare att hantera föreslår vi att de allra minsta sjöarna och vattendragen inte ska omfattas av det generella strandskyddet. Med hänsyn till djur- och växtlivet bör dock länsstyrelsen ha möjlighet att införa strandskydd om det behövs.

Länsstyrelserna får enligt våra förslag en ny möjlighet att införa ett starkare skydd för att upprätthålla strandskyddets syften. Det starkare skyddet förutsätter en inventering av områdets värden för strandskyddet. Vi föreslår att länsstyrelsen inom tre år efter det att de nya bestämmelserna träder ikraft ska redovisa och besluta om var i länen starkare bestämmelser ska gälla.

Vi föreslår också att det ska finnas en möjlighet att under vissa förutsättningar medge lättnader i strandskyddsbestämmelserna för lokal eller regional utveckling. Vi anser att detta område bör vara samma, det s.k. mål 1-området (enligt EU:s strukturfond). I detta område har behovet av regional utveckling redan tidigare varit särskilt stort samtidigt som exploateringsstrycket mestadels är lågt. Lättnaderna ska få beslutas genom undantag från strandskyddsbestämmelserna vid detaljplaneläggning och gäller inte för områden som har särskild betydelse för friluftslivet eller naturvården. En miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken ska visa att förutsättningarna för lättnaderna är uppfyllda.

Vi bedömer att vårt förslag till lättnader inte medför någon risk för att de generella syftena med strandskyddsbestämmelserna ska urholkas även på längre sikt.

Våra förslag till lättnader och skärpningar innebär att stränderna kommer att få tre skyddsnivåer.

- Dagens regler gäller även fortsättningsvis, dvs. normalt 100 meter strandskydd, som kan utvidgas till 300 meter. För att få dispens krävs särskilda skäl. Våra förslag innebär att reglerna blir tydligare och enklare att tillämpa.
- I mål 1 området enligt EU:s strukturfond blir det möjligt att införa lättnader i strandskyddsbestämmelserna för att stimulera den lokala och regionala utvecklingen. Dessa områden har huvudsakligen ett lågt exploateringsstryck samt ett behov av en regional utveckling. Förutsättningar för lättnader är att det finns en detaljplan där förordnande om att upphäva strandskyddet preciseras samt att det finns en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens 6 kap. som visar att förutsättningarna för förordnandet är uppfyllda.
- Länsstyrelserna får möjlighet att skärpa strandskyddet i områden om det behövs för att strandskyddets syften ska kunna upprätthållas på sikt. Det bör vara områden av särskilt värde för något av strandskyddets syften, såsom områden av riksintresse för naturvård och friluftslivet eller sådana områden som är utsatta för särskilt hårt exploateringsstryck t.ex. därför att de ligger nära en större tätort. I dessa områden krävs synnerliga skäl för dispens.

Naturvårdsverket bedömer att förslagen kommer att leda till ett effektivare strandskydd som är bättre anpassat till regionala och lokala behov.

I det följande redovisar vi i punktform de problem som vår analys har visat på och våra förslag för att lösa eller minska problemen. Vi tar också upp förslag till lättnader och skärpningar i strandskyddet och visar på en del konsekvenser av förslagen.

## Lättnader i strandskyddsbestämmelserna.

**Problem:** Strandskyddet ger i sin nuvarande utformning inte utrymme för regionala och lokala anpassningar till skilda geografiska förutsättningar och till skiftande exploateringsstryck. Strandskyddsbestämmelserna riskerar därför att uppfattas som ”stelbenta och byråkratiska”. Detta leder i sin tur till försämrade acceptans av reglerna.

**Förslag 1:** *De minsta sjöarna och vattendragen undantas från det generella strandskyddet.* Undantaget avser sjöar med en areal under 0,5 hektar och vattendrag med en bredd under 1 meter. Dessa små sjöar och vattendrag har ofta en mindre betydelse för friluftslivet än vad de större har. Med undantag för vattnen i storstadsregionerna är de inte heller utsatta för något högt exploateringsstryck. Däremot kan sådana småvatten och mindre vattendrag ofta innehålla höga biologiska värden. Därför ges länsstyrelserna möjlighet att införa strandskydd där de bedömer att det finns ett särskilt skyddsbehov (7 kap. 14 §, bilaga 2).

**Förslag 2:** *För vattendrag som är mellan 1 och 6 meter breda minskas strandskyddsområdet till 50 meter från strandlinjen.* För dessa vattendrag är ofta ett mindre strandskyddsområde tillräckligt. Gränsen är också praktisk att tillämpa eftersom den går att identifiera

på den digitala kartan. Med hänsyn till betydelsen för djur- och växtlivet ges länsstyrelserna dock möjlighet att vid behov utvidga strandskyddsområdet (*7 kap. 14 §, bilaga 2*).

**Konsekvenser:** Den strandskyddade arealen i landet minskar. Det kan på sina håll leda till att viktiga biotoper mister sitt skydd mot exploatering. Kravet på bättre underlag tillsammans med övriga förslag bör dock leda till bättre tillämpning totalt sett av bestämmelserna.

**Förslag 3:** *Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar i de norra delarna av landet (målområde 1 enligt EU: s strukturfonder) upphäva strandskyddet för att stimulera den regionala utvecklingen.* Sådana beslut kräver noggrann prövning och knyts till planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. En nödvändig förutsättning är att det finns tillräckligt kunskapsunderlag för en bedömning med hänsyn till syftet med strandskyddsbestämmelserna

Strandskyddet ska kunna upphävas för att stimulera den regionala utvecklingen genom att länsstyrelsen får förordna att ett strandskyddsområde beläget i Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Ljusdals kommun i Gävleborgs län, kommunerna Malung, Orsa, Vansbro och Älvdalen samt Mora kommun i Dalarnas län och Torsby kommun i Värmlands län, som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre ska vara omfattat av strandskydd. Sådant förordnande får beslutas endast om planen avser byggnad eller anläggning som är ägnad att främja lokal eller regional utveckling och miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. visar att vissa andra förutsättningarna i tredje stycket är uppfyllda:

- förordnandet får endast omfatta den del av detaljplaneområdet som behövs för att uppnå syftet med förordnandet,
- i de områden inom detaljplanen där strandskyddet upphävs ska om möjligt finnas en fri passage för allmänheten mellan strandlinjen och den planerade bebyggelsen eller anläggningarna,
- förordnandet får inte medföra väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- eller växtarter som finns upptagna i den förteckning som Naturvårdsverket fastställt över rödlistade arter i Sverige eller som annars är särskilt skyddsvärda och
- förordnandet får inte medföra att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett område som har särskild betydelse för friluftslivet (*7 kap. 15a §, bilaga 2*).

**Problem:** I områden som redan är ianspråktaga för bebyggelse m.m. är antalet dispensprövningar med nuvarande bestämmelser onödigt omfattande i förhållande till miljönyttan.

**Förslag 4:** *Länsstyrelsen får utvidgad rätt att föreskriva att undantag från strandskyddet inte behöver sökas för vissa komplementbyggnader m.m.* Detta gäller byggnader som uppförs inom fastställd tomtplats och inte inkräktar på ett allemansrättsligt tillgängligt område (*7 kap. 17 §, bilaga 2*).

**Konsekvenser av förslag 3 och 4 till lättnader:** Möjlighet öppnas för undantag från strandskyddsbestämmelserna för regional utveckling under vissa förutsättningar. Myndigheternas ärendebelastning minskar p.g.a. att färre dispensansökningar görs för tomtplatser.

## Skärpningar i strandskyddsbestämmelserna

**Problem:** Trots gällande strandskydd exploateras stränderna. Det gäller framför allt längs södra Sveriges kuster i områden som är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Där byggs det mer i strandskyddade områden än i områden som inte är strandnära. Strandskyddsbestämmelserna räcker inte för att skydda stränderna mot exploatering.

**Förslag 1:** *Länsstyrelsen ges möjlighet att förordna för områden att det ska gälla synnerliga skäl i stället för särskilda skäl för dispens om det behövs för att strandskyddets syften ska kunna upprätthållas på sikt. Förordanden om synnerliga skäl bör vara beslutade och redovisade till regeringen tre år efter att lagen träder ikraft (7 kap. 18 §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Exploateringen av de attraktiva stränderna och områden av intresse för naturvården hindras.

**Förslag 2:** *Ett förordnande om upphävt strandskydd i ett område med detaljplan ska omprövas om gällande detaljplan ändras eller ersätts. Om en detaljplan ändras eller ersätts kan det innebära att de förutsättningar som tidigare funnits för att upphäva strandskyddet har förändrats. Upphävandet kan därför behöva omprövas med hänsyn till de nya förhållandena (7 kap. 15 a §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Eventuella förändringar i områdets planerade användning bedöms med hänsyn till strandskyddets syften. Om det ursprungliga upphävandet gjorts innan syftet utvidgades med hänsynen till djur- och växtlivet blir en förnyad prövning särskilt värdefull. Ett arbetsmoment tillkommer vid ändring av detaljplaner.

**Förslag 3:** *I områden där strandskyddet upphävs genom detaljplan ska planen, om möjligt alltid omfatta fri passage för allmänheten mellan strandlinjen och den bebyggelse eller de andra anläggningar som planen avser (7 kap. 15 a §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Garanterar allmänheten fri passage och tillträde till området närmast vattnet. Samtidigt begränsas möjligheterna att bygga med direkt vattenkontakt.

**Förslag 4:** *Dispensbesluten för, nationalparker, statliga naturreservat eller Natura 2000-områden får inte delegeras till en kommun. Förbudet gäller för nya delegationsbeslut. Gamla delegationsbeslut för sådana områden upphör att gälla 1 år efter ikraftträdandet av ändringen (7 kap. 12 §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Vissa skyddade områden m.m. hanteras på ett enhetligare sätt inom regionen. För länsstyrelserna innebär det något mer arbete, men för kommunerna något mindre.

**Förslag 5:** *Anmälningsplikt införs för byggnader eller anläggningar för de areella näringarnas behov inom strandskyddat område (7 kap.17 §, se bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Myndigheterna får en viss möjlighet att bedöma även de areella näringarnas utnyttjande av strandskyddsområden. Detta gör det möjligt att begränsa olägenheter från strandskyddssynpunkt.

**Förslag 6:** *Avskaffa reglerna som underlättar att uppföra enklare fritidshus i kustområden av riksintresse för naturvården och friluftslivet i miljöbalkens 4 kap. 4 § i närheten av de stora tätortsregionerna.*

**Konsekvenser:** Svårbedömda, men bör bli marginella. Den nuvarande lagtexten motverkar en restriktiv hållning i områden med högt bebyggelsetryck.

## Bättre samordning mellan strandskyddsbestämmelserna och annan lagstiftning

**Problem:** Med nuvarande bestämmelser händer det att allmänheten drabbas av onödig byråkrati och oskäliga kostnader på grund av att prövningen enligt olika lagar inte är samordnad. Dessutom prövas frågan om undantag från strandskyddet för sent i förhållande till en tillståndsprövning enligt andra lagar. Det innebär att strandskyddsprövningen i många fall inte fyller någon funktion.

Bättre samordning behövs med fastighetsbildningslagen, plan- och bygglagen, väglagen, järnväglagen samt övriga lagar som gäller infrastruktur. Strandskyddet bör prövas innan ett ärende prövas enligt dessa speciallagar eller komma in tidigt i beslutsprocessen. Naturvårdsverket lämnar inte några förslag till lagändringar. För plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och väglagen pågår utredningar om ny utformning. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att i dessa utredningar klargöra möjligheten att samordna en prövning enligt speciallagarna med en prövning om dispens från strandskyddsbestämmelserna.

**Förslag:** *Fastighetsbildningslagen förtydligas så att frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna prövas före en prövning av fastighetsbildning (lagförslag lämnas inte).*

*Plan- och bygglagen förtydligas så att frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna prövas före en prövning enligt plan- och bygglagen. Detta gäller såväl förhandsbesked om bygglov och bygglovsprövning som samråd vid utarbetande av en detaljplan (lagförslag lämnas inte).*

*Innan en miljökonsekvensbeskrivning godkänns i samband med projektering av vägar och järnvägar, liksom av andra typer av infrastruktur, ska frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna vara prövad (lagförslag lämnas inte).*

**Konsekvenser:** Ändringarna innebär större tydlighet för de sökande och för övriga berörda, såväl vid en planprocess som vid prövning av ett enskilt ärende. De berörda får bättre överblick över förutsättningar och ekonomiska åtaganden. Förutsättningarna för en planerad väg, järnväg etc. klargörs i ett tidigare skede, vilket bör vara mer resurseffektivt för de berörda. Strandskyddet beaktas vid prövningarna.

## Förslag till förtydliganden i 7 kap. miljöbalken (MB) respektive förordningen om områdesskydd (FOM)

**Problem:** Det är svårt att förstå vad som är syftet med strandskyddsbestämmelserna och hur detta syfte uppnås.

**Förslag 1:** *Syftet i 7 kap. 13 § förtydligas enligt vad som framgår av förarbetena och påföljande paragrafer. På så sätt framgår av 13 § att syftet är långsiktigt, att allemansrättsligt nyttjande av stränderna är ett skyddssyfte och att syftena nås genom iakttagande av bestämmelserna i 14–18 §§.*

**Problem:** Det råder oklarhet om hur ett beslut om utvidgning eller upphävande av strandskyddet kan ändras.

**Förslag 2:** *I lagen införs ett förtydligande som visar att beslut om utvidgning eller upphävande av strandskyddet kan ändras på samma sätt som det beslutades (7 kap.14 §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Tydligare och enklare tillämpning av bestämmelserna. Inlåsnings effekter undviks genom att myndigheterna inte behöver avstå från att besluta om utvidgning av strandskydd bara därför att det är alltför svårt att ändra dem.

**Problem:** I förarbetena till miljöbalken anges vilka särskilda skäl som kan motivera dispens från strandskyddsbestämmelserna. Myndigheterna tillämpar i många fall inte bestämmelserna om särskilda skäl på ett korrekt sätt.

**Förslag 3:** *Naturvårdsverket avser att i nya allmänna råd redogöra för vad som kan utgöra särskilda skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna.*

**Konsekvenser:** Tydligare och enklare tillämpning av bestämmelserna. Bör förhindra en urholkning av strandskyddsbestämmelserna genom alltför frikostig dispensgivning.



**Problem:** De särskilda skälen för dispens från strandskyddsbestämmelserna fungerar dåligt vid prövning av upphävande av strandskyddet vid detaljplaneläggning.

**Förslag 4:** *Förutsättningarna för att strandskyddet ska kunna upphävas i ett detaljplanerat område anges direkt i författningstexten (7 kap.15 §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Tydligare regler gör det enklare för prövningsmyndigheten att tillämpa bestämmelserna. Minskad risk för att ett upphävande av strandskydd för detaljplaneläggning sker på oklar grund.

**Problem:** Tillbyggnad, dvs. utvidgning av en befintlig byggnad, omfattas inte av strandskyddsbestämmelserna. Det innebär att ett litet torp kan byggas ut obegränsat, vilket kan påverka framförallt allmänhetens möjligheter att färdas utmed stranden.

**Förslag 5:** *Bestämmelserna ändras så att en ändring av byggnaden inte får medföra att allemansrättsligt tillgängliga områden tas i anspråk (7 kap.16 §, bilaga 2).*

**Konsekvenser:** Risken minskar att tillbyggnader inskränker den allemansrättsligt tillgängliga marken. Fler dispensansökningar för myndigheterna vilket uppvägs av andra förslag.

**Problem:** Det råder oklarhet om i vilken omfattning syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet ska bedömas. Denna del av strandskyddsbestämmelsernas syfte har därför fått begränsat genomslag i tillämpningen.

**Förslag 6:** *7 kap. 16 § miljöbalken ändras så att det klart framgår att en bedömning som avser djur- och växtlivet ska hänföras till det område som påverkas av den åtgärd som undantaget från strandskyddet avser.*

**Konsekvenser:** Förbudet i 16 § punkterna 4 och 5 blir begripligt i förhållande till syftet med strandskyddet som anges i 13 §. Det bör bli lättare att tillämpa bestämmelserna.

**Problem:** Besluten om dispens från strandskyddet är ofta ofullständiga. Särskilda skäl redovisas t.ex. inte. Beslutsunderlagen i fråga om påverkan på djur- och växtlivet är ofta mycket ofullständiga. De måste hålla en viss kvalitet för att en verklig bedömning av påverkan ska bli möjlig.

**Förslag 7:** *Förordningen om områdesskydd kompletteras med bestämmelser om vilka uppgifter ett dispensbeslut ska innehålla samt en precisering av kraven på kunskapsunderlag om påverkan på djur- och växtlivet (Förordningen om områdesskydd 23 a §).*

**Konsekvenser:** Bättre kvalitet på besluten och beslutsunderlagen förenklar myndigheternas arbete och bör medföra ett bättre skydd för djur- och växtlivet. Kan fördyra ansökningsförfarandet för den enskilde. Bättre motiverade beslut och därmed mindre resurskrävande granskning och eventuell överprövning.

## Förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken

**Förslag 1:** *Tillsynen över strandskyddet förbättras.* Författningsenligt ska länsstyrelserna beakta strandskyddet i sin tillsynsplanering. Det är angeläget att de identifierar områden som bör prioriteras i tillsynsarbetet, och också följer upp och utvärderar sitt arbete med tillsyn av strandskyddet. Möjligheterna att intensifiera tillsynen är dock starkt resursberoende.

**Förslag 2:** *Länsstyrelserna delegationsbeslut rörande dispensgivning och tillsyn bör ses över och omprövas.* Denna översyn bör vara genomförd inom ett år från det att föreslagna lagändringar trätt i kraft. Då upphör beslut om delegation för vissa områden att gälla.

**Konsekvenser förslag 1–2:** Tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna förbättras.

**Förslag 3:** *Ordningen för överprövning av beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna ändras.* Frågan om överprövning bör utredas vidare, förslagsvis i samband med att hela överprövningssystemet enligt miljöbalken utreds av Miljöbalkskommittén. Med hänsyn till Naturvårdsverkets uppgifter i övrigt är det inte tillfredsställande med en ordning där verket granskar samtliga strandskyddsbeslut och har huvudansvar för överklagande. Vi förordar en ändring som innebär att länsstyrelserna överklagar kommunernas beslut till miljöprövningsdelegationerna.

**Förslag 4:** *Under de närmaste åren föreslås länsstyrelsen kartera stränderna i de områden där strandskyddet övervägs att skärpas.* Ändamålet med detta arbete är bl.a. att ta fram underlag för att länsstyrelsen ska kunna bedöma i vilka områden synnerliga skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna bör införas. Länsstyrelsen bör också bedöma om det finns behov av att utvidga strandskyddsområdet till 300 m i områdena med skärpt tillämpning eller i andra områden samt om det finns behov av att införa strandskydd eller utvidga strandskyddsområdet för de minsta sjöarna och vattendragen. Beslut om vilka områden som ska omfattas av krav på synnerliga skäl för dispens bör fattas 3 år efter de nya bestämmelserna träder i kraft. Beslutet bör redovisas till regeringen (7 kap. 18 §, bilaga 2).

## Naturvårdsverket avser att vidta följande åtgärder för att förbättra tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna

- *Gällande allmänna råd uppdateras* med hänsyn till att miljöbalken ersatt tidigare lagstiftning. Uppdateringen genomförs efter de författningsändringar som kan bli resultatet av våra förslag. Allmänna råd och eventuellt en handbok ges ut.

- I Allmänna råd förklaras bl.a. centrala begrepp i lagstiftningen och beskrivs *en metod för att kartlägga och bedöma strändernas värden från strandskyddssynpunkt* i första hand för djur- och växtlivet.
- *En samlad utbildningsinsats* genomförs för att förbättra kunskapen om och förståelsen för strandskyddet. Utbildningen genomförs efter erforderliga författningsändringar.
- *Naturvårdsverkets webbinformation om strandskyddet förbättras*, bl.a. genom komplettering med information om vanliga frågor som rör strandskyddet.

# Innehåll

Sammanfattning	3
Innehåll	12
Läsanvisning	14
Inledning	15
1. Uppdraget och genomförandet	16
2. Strandskyddet – bakgrund	18
2.1 Strandskyddet och djur- och växtlivet	19
2.2 Stränderna och friluftslivet	20
3. Kartläggning	21
3.1 Enkät till länsstyrelserna	21
3.2 Vår granskning av dispensbeslut	26
3.3 Byggande i strandskyddsområden	27
3.4 Genomgång av domar från miljödomstolarna	28
4. Strandskyddets syften uppnås inte på sikt. Problem och otydligheter i strandskyddet – Analys	30
4.1 Analys av syftena	30
4.2 Sammanfattande problemanalys	31
5. Förutsättningar för lättnader respektive skärpningar i strandskyddsbestämmelserna	33
5.1 Lättnader i strandskyddet	34
5.2 Skärpningar i strandskyddet	39
6. Förslag till ändringar i 7 kap. miljöbalken m.m.	42
6.1 Miljöbalken och förordningen om områdesskydd	42
6.2 Bättre samordning med annan lagstiftning	60
6.3 Tillämpningen	65
7. Konsekvensanalys	74
Sammanfattning av en samhällsekonomisk konsekvensanalys	75
8. Referenser	77
Bilaga 1 Uppdraget	
Bilaga 2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	
Bilaga 3 Kartering av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, resultat av en enkät till länsstyrelserna	
Bilaga 4 Genomgång av beslut om dispens	
Bilaga 5 Genomgång av domar från miljödomstolarna	
Bilaga 6 Konsekvensutredning	

Bilaga 7 Minnesanteckningar från två seminarier

Bilaga 8 Referensgrupp för arbetet

Bilaga 9 Inventeringsmetod system strand

Bilaga 10 Karta med gräns för målområde 1

# Läsanvisning

De olika avsnitten i rapporten ska kunna läsas fristående. Det innebär att det förekommer upprepningar av förslag och motiv.

Rapporten inleds med en sammanfattning där motiv, förslag och konsekvenser redovisas övergripande.

Inledningsvis (avsnitt 1) redovisas regeringens uppdrag. Därefter tas syftet med strandskyddsbestämmelserna upp (avsnitt 2).

Hur kartläggningen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna har genomförts redovisas i avsnitt 3. Resultaten analyseras i avsnitt 4.

Förutsättningar för lättnader och skärpningar i strandskyddet behandlas i avsnitt 5.

Våra förslag presenteras i avsnitt 6 och konsekvenserna av förslagen redovisas i avsnitt 7.

I bilaga 1–10 finns ytterligare underlag.

## Förkortningar som används i rapporten;

FOM, förordningen om områdesskydd

Kap., kapitel

MB, miljöbalken

MKB, miljökonsekvensbeskrivning

MÖD, miljööverdomstolen

prop., proposition

PBL, plan och bygglagen

SCB, Statistiska centralbyrån

Tif., förordning om tillsyn enligt miljöbalken

# Inledning

Bestämmelserna om strandskydd infördes ursprungligen för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna. År 1994 utökades syftet till att också gälla att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Att stränderna har skyddats sedan relativt lång tid tillbaka har medfört att de idag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten.

Strandskyddet innebär i stora drag att man på land och i vattnet inom 100 meter från strandlinjen inte får bygga eller vidta andra åtgärder som kan hindra friluftslivet eller påverka djur- och växtliv negativt.

Om det finns särskilda skäl kan länsstyrelsen eller kommunen bevilja dispens från strandskyddsbestämmelserna. Det meddelas mellan 3 000 och 4 000 dispenser per år. SCB:s statistik över markanvändningen i södra Sveriges kustområden visar att det har byggts mer i strandskyddade områden än i andra områden.

Exploateringsstrycket är särskilt starkt i tätortsnära områden. I områden med glesare bebyggelse finns en önskan att använda strandnära områden för att stimulera lokal och regional utveckling.

# 1. Uppdraget och genomförandet

Enligt regeringens uppdrag har Naturvårdsverket utrett och analyserat tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, bedömt om tillämpningen leder till att strandskyddets syften nås samt, där så är lämpligt, föreslagit åtgärder. I uppdraget ingick också att närmare utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära lägen med högt bebyggelsetryck samt att utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddsbestämmelserna i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling såsom turism och friluftsliv. Regeringsuppdraget återfinns i sin helhet i *bilaga 1*.

Enligt regeringsuppdraget skulle kartläggningen avse

- I vilken utsträckning länsstyrelserna har delegerat beslutsbefogenheter och tillsynsansvar i fråga om strandskyddet till kommunerna.
- Hur länsstyrelserna har tillämpat bestämmelserna i 7 kap. 14 och 15 §§ miljöbalken om utvidgning respektive inskränkning av strandskyddet samt bestämmelsen om omprövning i 11 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.
- Hur länsstyrelser och kommuner har tillämpat bestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken om dispens och bestämmelserna i 7 kap. 17 § sista stycket om komplementbyggnader.

Dessutom har vi kartlagt hur länsstyrelser och kommuner bedrivit tillsynen av strandskyddet och granskat beslut om dispenser samt gjort en genomgång av domar från miljödomstolarna.

Naturvårdsverket redovisar här resultaten av kartläggningen tillsammans med en analys och förslag till hur tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna kan förbättras med avseende på syftet med bestämmelserna.

Som en central del i arbetet har diskussioner förts med berörda myndigheter om uppdragets genomförande, resultaten av kartläggningen samt våra förslag till åtgärder och förutsättningarna för lättnader och skärpningar av strandskyddet. De synpunkter som har framförts har använts som underlag för våra bedömningar och förslag. Diskussionerna har förts med representanter för länsstyrelserna och kommunerna vid två seminarier och under arbetets gång med Boverket, Glesbygdsverket, Lantmäteriverket, LRF och Svenska Kommunförbundet. Statistiska frågor har diskuterats med SCB. Till arbetet har även en referensgrupp med länsstyrelserepresentanter varit knuten (*se bilaga 8*). Referensgruppen har haft tre arbetsmöten.

Myndigheterna har mot bakgrund av sina olika roller haft olika meningar om flera av de presenterade förslagen. Efter diskussioner har enighet nåtts i flera av frågorna men de berörda myndigheterna delar inte Naturvårdsverkets bedömning i alla förslag.

Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdraget har bedrivits i en arbetsgrupp samt vid avdelningsövergripande diskussioner. I arbetsgruppen har Ebbe Adolfsson, Sofia



Ahlroth, Anders Bergqvist, Caroline Wakter, Marianne Wetterin, Inger Vilborg samt Anne Thorén deltagit. Den sistnämnda har varit projektledare.

## 2. Strandskyddet – bakgrund

Strandskyddsbestämmelser infördes i Sverige i början av 1950-talet för att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv”. Bestämmelserna har gradvis skärpts. Fr.o.m. år 1994 är syftet med strandskyddet också att bevara goda livsvillkor på land och i vattnet för djur- och växtlivet.

Strandskyddet råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Det omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, men kan utökas till 300 meter. Strandskyddets syften uppnås genom tillämpning av de konkreta bestämmelser som anger vad man får och inte får göra inom strandskyddat område. Inom ett strandskyddsområde får inte byggnader uppföras eller ändras för något annat ändamål än det ursprungliga. Man får inte heller utföra andra anläggningar eller anordningar så att de hindrar friluftslivet eller påverkar förutsättningarna för djur- och växtlivet negativt. Dessa bestämmelser gäller inte för byggnader som behövs för de areella näringarna, dvs. för jord- och skogsbruk, fiske och renskötsel.

Vid sidan av de generella undantagen finns det möjlighet att medge dispens från bestämmelserna i enskilda fall och inom detaljplaneområden. Länsstyrelsen, eller kommunen om länsstyrelsen har delegerat ansvaret, kan ge dispens om det finns särskilda skäl och om det inte strider mot syftet med bestämmelserna. Vilka de särskilda skälen är preciseras i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2 s. 88)<sup>1</sup>. Förarbetena (prop. 1997/98:45, del 1, s. 317) anger också att dispens från strandskyddsbestämmelserna ska ges med stor restriktivitet. Om ett strandskyddsområde har stor betydelse för naturvärden eller friluftslivet bör normalt aldrig dispens ges (del 2, s. 89). Årligen meddelas mellan 3 000 och 4 000 dispenser. Beslut att meddela dispens kan överklagas av Naturvårdsverket, av miljöorganisationer och av kommuner. Enligt miljööverdomstolens praxis har närboende inte rätt att överklaga.

Lagen ger länsstyrelsen möjlighet att besluta om vissa generella undantag från strandskyddet för hela eller delar av länet. Under vissa förutsättningar kan det t.ex. vara tillåtet att föreskriva om undantag för komplementbyggnader på redan etablerade tomtplatser. Denna typ av undantag är vanliga bl.a. på Västkusten.

Ofta preciserar länsstyrelsen strandskyddet på en karta eller i en förteckning. Det innebär att strandskyddet i praktiken begränsas till de sjöar och vattendrag som syns i den använda kartskalen eller de vatten som anges i förteckningen. Sådana avgränsningar görs för att förenkla den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. Stöd för detta har funnits i Naturvårdsverkets tidigare allmänna råd. Avgränsningarna leder dock till inskränkningar i strandskyddet som det saknas stöd i lagen för. Enligt strandskyddsbestämmelserna finns i dag inte någon nedre storleksgräns för sjöar och vattendrag.

<sup>1</sup> Exempel på särskilda skäl som omnämns i prop. 1997/98:45 är ianspråktagen mark, komplementbyggnad, ersättningsbyggnad samt lucktomt.

## 2.1 Strandskyddet och djur- och växtlivet

Strandmiljöerna har stor betydelse för den biologiska mångfalden genom att de har viktiga ekologiska funktioner som ger särskilt goda livsbetingelser för djur och växter. Övergången mellan och tillgången till både land och vatten skapar förutsättningar för flera olika livsmiljöer som många arter är beroende av. I översvämningsområden ger de naturliga vattenståndsvariationerna upphov till variationsrika miljöer där konkurrenssvaga arter kan fortleva. Den strandnära zonen är för många arter också värdefull som skydd och för övervintring.

Vissa livsmiljöer med hög biologisk mångfald är specifika för stränderna. Flacka stränder där landhöjning pågår är en särskilt viktig biotop. Flacka eller låga stränder som ibland översvämmas ger ofta en fuktig lövskog där bl.a. glasbjörk, al, asp, ask, sälg och hägg trivs. Sådana strandskogar och även andra typer av sumpskogar hyser mestadels rika förekomster av ryggradslösa djur och kryptogamer. Andra biotoper med höga naturvärden är naturliga sandstränder och forsdimmelokaler, samt olika typer av våtmarker som är viktiga för många fåglar, däggdjur och groddjur. Strandängar och mader utgör viktiga häcknings- och uppehållsplatser för vadarfåglar och har ofta särskild betydelse under flyttningen.

En annan viktig aspekt är att stränder och strandnära miljöer fungerar som spridningskorridorer och naturliga tillflyktsorter för flora och fauna i landskap som i övrigt främst präglas av rationell produktion. Strandskyddet medverkar till att bibehålla korridorer och kantzoner i landskapet. Därigenom underlättas spridningen av djur- och växtlivet, vilket bidrar till arternas överlevnad.

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

Av landets 4 120 rödlistade arter är mer än 1 150 arter knutna till strand- eller vattenmiljöer. Detta är en tydlig indikation på dessa miljöers stora betydelse för djur- och växtlivet.

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.

Sammantaget har strandskyddsbestämmelserna stor betydelse för skyddet av sådana miljöer som den ekologiska forskningen lyfter fram som väsentliga för den biologiska mångfalden i landskapet. Genom strandskyddet bevaras viktiga funktioner och livsmiljöer i strand- och vattenområden. Därigenom gynnas de arter som är beroende av dessa miljöer eller av de bryneffekter som ofta uppstår i strandområden genom övergången och mötet mellan olika naturtyper, och som generellt ger utrymme för många arter.

## 2.2 Stränderna och friluftslivet

De oexploaterade stränderna utgör en mycket värdefull naturtillgång och är en resurs för friluftslivet som det är viktigt att slå vakt om för framtiden. De tillgängliga stränderna är av grundläggande betydelse för svenska folkets möjlighet att utöva allemansrätten, dvs. rätten att fritt få uppehålla sig på annans mark för friluftsliv. Strandmiljöerna är genom sin närhet till öppna vattenytor och fria vyer ofta mycket attraktiva för allmänhetens vistelse i naturen för naturupplevelser, fysisk aktivitet och avkoppling. Här innefattas exempelvis strövande i skog och mark, promenader, skridsko- och skidåkning, båtsport, ridning och bad. Andra exempel på friluftaktiviteter kan vara dykning, sportfiske och kanotfärder. Strandskyddsbestämmelserna har haft stor betydelse för bevarandet av strandområden för detta syfte och har medfört att stränderna i Sverige i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten. Sett i ett internationellt perspektiv är de relativt sett oexploaterade och allmänt tillgängliga stränderna en exklusiv resurs.

Omsorgen om det rörliga friluftslivets intressen har på senare tid åter lyfts fram och betonats i den nya statliga naturvårdspolitiken. Inte minst folkhälsoaspekterna på allemansrättsligt utnyttjande av naturen är av stor betydelse.

## 3. Kartläggning

Inom uppdraget har vi kartlagt hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas idag. Kartläggningen omfattar följande moment;

- Enkät till länsstyrelserna (sommaren 2001),
- granskning av dispensbeslut (cirka 700 av Naturvårdsverket registrerade beslut),
- granskning av miljödomstolarnas domar,
- uppgiftsinhämtande genom referensgrupp, seminarier och diskussion med myndigheter.

Här redovisar vi översiktligt resultaten av kartläggningen. Metoder, statistik och resultat i övrigt redovisas mera utförligt i bilagorna.

### 3.1 Enkät till länsstyrelserna

Av enkäten till länsstyrelserna framgår bl.a. följande

- Majoriteten av landets kommuner har fått beslutanderätten om strandskyddsdispenser i hela eller delar av kommunen delegerad till sig.
- Endast drygt hälften av länsstyrelserna har omprövat tidigare undantag från strandskyddet sedan syftet utökades.
- Alla län utom ett har preciserat strandskyddet på kartor eller i förteckningar, vilket undantar små sjöar och vattendrag från strandskydd.
- I flera län har man utvidgat strandskyddet utöver 100 meter, men uppgifterna är för ofullständiga för att omfattningen för hela landet ska kunna redovisas
- Ett mindre antal län har upphävt strandskyddet med motiv att det uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften. Samtliga län har upphävt strandskydd i samband med detaljplaneläggning.
- Flertalet län har föreskrivit om generellt undantag för komplementbyggnader för hela eller delar av länet.
- Endast ca hälften av länen har med tillsyn av strandskyddet i länets tillsynsplan.
- Flertalet kommuner har, enligt länsstyrelserna, redovisat strandskyddet i sina översiktsplaner. Flera länsstyrelser anser sig ha goda exempel på hur kommunerna har tillgodosett strandskyddets syften i planeringen.

I *bilaga 3* finns en mer utförlig beskrivning av metoden och resultaten av vår enkät till länsstyrelserna om hur de tillämpar strandskyddsbestämmelserna. Nedan redovisas ett sammandrag av resultaten.

### 3.1.1 Delegation

Av landets 289 kommuner har 243 fått dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna delegerad till sig (7 kap. 18 § MB). 97 av dessa har ansvaret för all prövning enligt 7 kap. 18 §, medan 146 kommuner har en del av ansvaret.

Endast 16 % av kommunerna har hela tillsynsansvaret för strandskyddet (26 kap. MB och punkt A 17 i tillsynsförordningen Tif). Till 24 % av kommunerna har delar av ansvaret delegerats. 60 % saknar delegation helt.

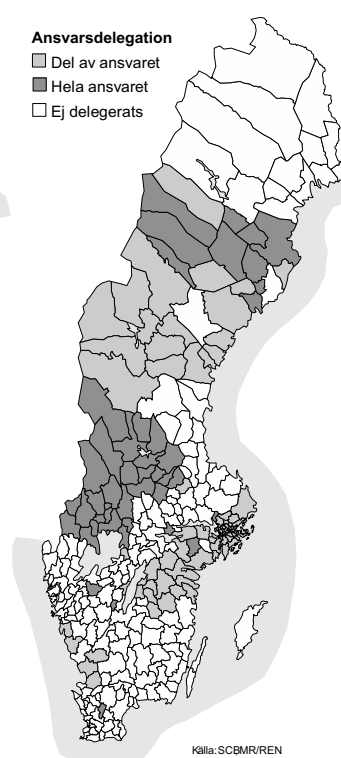
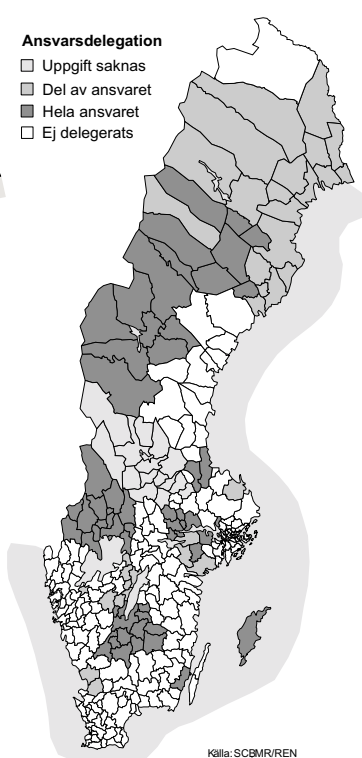
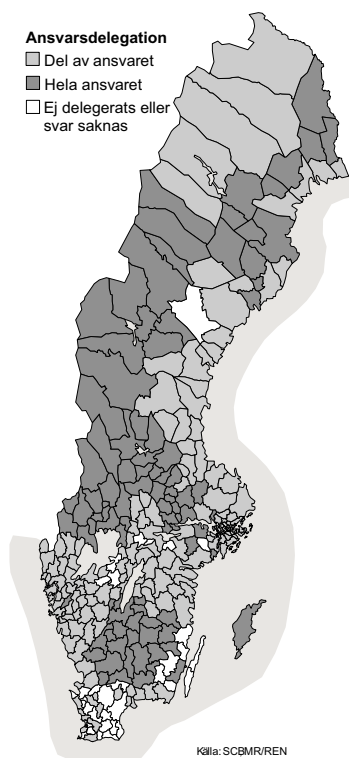
Flertalet av besluten om delegation har fattats före 1994, alltså innan syftet med strandskyddsbestämmelserna utvidgades till att även avse djur- och växtlivet.

Ansvaret för dispensprövning vid fastighetsbildning har delegerats till 111 kommuner. Av dessa har 57 kommuner, 20 %, ansvaret fullt ut. 178 kommuner saknar helt delegation.

Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna. Kommunvis.

Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövning vid fastighetsbildning. Kommunvis.

Delegation av tillsynsansvaret enligt strandskyddsbestämmelserna. Kommunvis



Undantagen från delegation gäller ofta sådana områden som länsstyrelsen bedömer ha höga naturvärden i riksperspektiv, områden med någon form av områdesskydd enligt miljöbalken, områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv eller andra särskilt utpekade områden. Ett annat skäl för att kommuner saknar delegation är att de inte själva har haft önskemål om att få ansvaret delegerat.

Kommunernas dispensprövning har utvärderats av endast sex länsstyrelser. En länsstyrelse har vid ett tillfälle tagit tillbaka dispensrätten. Länsstyrelsernas bedömning av hur dispensprövningen fungerar varierar mellan länen och inom länen mellan kommunerna. De brister som länsstyrelserna noterar i sina enkätsvar stämmer överens med dem som Naturvårdsverket har konstaterat vid granskningen av dispensbeslut. Motivering och redovisning av särskilda skäl för dispensen är vanliga punkter där det brister. I besluten saknas också ofta en bedömning av påverkan på djur- och växtlivet, tomtplatsavgränsning och villkor för dispensen.

Sex länsstyrelser bedömer att samtliga kommuner i länet har tillräcklig biologisk kompetens. I sex län bedöms kommunernas kompetens som varierande, och i de resterande sex län som svarat på frågan anser att kompetensen är för låg i samtliga kommuner i länet.

Vid en diskussion med länsstyrelserna om delegationsbesluten konstaterades att besluten behöver ses över och ansvarsfördelningen tydliggöras. Som det nu är förekommer oklarheter i fråga om såväl vad delegationen omfattar som ansvarsfördelningen. De flesta delegationsbesluten hänförs till tiden före 1994 och behöver därför uppdateras med hänsyn till det utökade syftet med bestämmelserna.

### 3.1.2 Omprövning utifrån det utökade syftet

Enligt övergångsbestämmelserna i samband med att syftet med strandskyddet utökades till att omfatta bevarande av goda livsvillkor på land och i vattnet för djur- och växtlivet skulle tidigare beslut att upphäva strandskyddet omprövas senast till den 30 juni 1999. 14 av länsstyrelserna har gjort en sådan omprövning. Med anledning av omprövningen har åtta länsstyrelser återinfört strandskydd i områden som tidigare varit undantagna.

### 3.1.3 Avgränsningar i strandskyddet

Lagen medger i dag inte någon avgränsning av strandskyddet efter storleken på sjöar och vattendrag. När generellt strandskydd infördes 1975 preciserade många länsstyrelser av praktiska skäl strandskyddet på topografiska kartan (skala 1:50 000). I norra Sverige användes kartor med en mindre skala (1:500 000 och 1:250 000). Detta var en metod som även Naturvårdsverket gav stöd för i tidigare allmänna råd.

När en karta eller förteckning används för att precisera strandskyddet faller de sjöar och vattendrag som inte förekommer på kartan eller i förteckningen i praktiken utanför bestämmelserna. Detta innebär att tillämpningen av strandskyddets omfattning blir beroende av valet av kartskala, eller av vilka sjöar och vattendrag som tas upp i en förteckning. Detta innebär att en avgränsning görs av strandskyddet som saknar stöd i lagen. Endast Örebro län har valt att inte redovisa strandskyddets omfattning. Där hänvisar man i stället till "alla vattendrag enligt miljöbalken". Samtliga övriga länsstyrel-

ser tillämpar kartor eller förteckningar för att precisera strandskyddet. En orsak till detta är att länsstyrelserna och kommunerna ofta anser sig ha praktiskt behov av att kunna redovisa var strandskyddet gäller med hjälp av just kartor och/eller förteckningar.

### 3.1.4 Utvidgning av strandskyddsområde (7 kap. 14§ första stycket).

Flera länsstyrelser har beslutat att utvidga strandskyddet, men endast tio av dem kunde ange omfattningen av utvidgningen i strandlängd och/eller andel strand. Sex länsstyrelser har inte besvarat frågan. Därför går det inte att redovisa omfattningen av det utvidgade strandskyddet för landet som helhet.

Tre av länen har utvidgat strandskyddet efter år 1994. Att flertalet av utvidgningarna är äldre avspeglar sig i motiven för utvidgning. Tio länsstyrelser anger friluftslivet som motiv, medan fyra anger djur- och växtlivet och friluftslivet. En länsstyrelse motiverar utvidgningen med naturvård.

### 3.1.5 Upphävande av strandskydd (7 kap. 15 §).

Sex län har upphävt strandskyddet i områden som ”uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften”. Endast hälften av dem har kunnat lämna kvantitativa uppgifter om omfattningen av upphävandena, och det gäller relativt begränsade områden. Liksom för det utvidgade strandskyddet går det därför inte att redovisa någon nationell statistik för upphävandet av strandskydd.

De skäl som redovisas för att områden saknar betydelse för strandskyddets syften är att marken redan är ianspråktagen, att det handlar om fastigheter av en viss storlek, att sjöarna och vattendragen är små eller att allemansrätten redan är utsläckt. Det är stor variation i länsstyrelsernas underlag för beslut om upphävande. Underlaget kan utgöras av studier av värden för såväl naturen som friluftslivet, men det kan också inskränka sig till enbart kartmaterial.

Samtliga länsstyrelser har upphävt strandskyddet i samband med detaljplaneläggning. Besluten kan avse såväl hela planområdet som en del av det.

Som skäl för bibehållet strandskydd inom ett detaljplaneområde anges att det gäller naturmark, gemensamma grönytor, allmänt tillgänglig mark eller att särskilda skäl inte bedöms föreligga.

Exempel på motiv för att upphäva strandskyddet i detaljplaneområde är att marken redan är ianspråktagen, att allemansrätten är utsläckt, att området är topografiskt eller på annat sätt avskilt från stranden, att strandskyddets syften tillgodoses i planen, att det rör sig om utbyggnad av tätort eller komplettering av befintlig bebyggelse.

Åtta länsstyrelser har beslutat återinföra strandskyddet i sammanlagt 35–40 planområden på grund av att området upphört att ingå i detaljplan, eller vid en ändring av en detaljplan (7 kap. 15 §, andra stycket andra meningen). Inom det tidigare Göteborgs och Bohus län har dessutom frågan om strandskydd prövats inom befintliga planer i samband med en översyn av strandskyddet. I flera kommuner i länet återinfördes strandskydd där det inte stred mot planen.



### 3.1.6 Komplementbyggnader (7 kap. 17, andra stycket)

Nitton länsstyrelser har föreskrivit om undantag från strandskyddet för komplementbyggnader på bebyggd tomt. För fjorton av de nitton länen gäller undantaget hela länet och för fem en del av länet. Två länsstyrelser har inte infört undantag för komplementbyggnader. Förutsättningar för att få bygga komplementbyggnader utan dispens kan vara en viss storlek på fastigheten, att marken redan är ianspråktagen, att komplementbyggnaden placeras längre från stranden än huvudbyggnaden eller på ett bestämt avstånd från huvudbyggnaden. Undantaget kan också gälla inom avgränsade geografiska områden.

### 3.1.7 Tillsyn (7 § TiF)

Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken reglerar tillsynsmyndighetens åligganden. Till dem hör att avsätta resurser som svarar mot behovet av tillsyn, att ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet, att utreda tillsynsbehovet samt att föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Årligen ska tillsynsmyndigheten göra upp en plan för hur tillsynsarbetet ska bedrivas. Myndigheten ska också följa upp och utvärdera tillsynen regelbundet.

Tio av länsstyrelserna har uppgivit att tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna finns med i länets tillsynsplan. Tio andra saknar planering av tillsynen av strandskyddsbestämmelserna. Endast en länsstyrelse säger sig ha utvärderat tillsynen i länet.

Nitton av länsstyrelserna anger att tillsyn av strandskyddsbestämmelserna har bedrivits i länet sedan miljöbalken infördes (den 1 januari 1999). Två uppger att ingen tillsyn har bedrivits.

Inspektioner genomförs ofta efter initiativ utifrån, antingen genom en anmälan eller på grund av en dispensansökan. Det förekommer också att man samordnar inspektioner med andra fältbesök. Falu kommun förtjänar att framhållas särskilt med hänsyn till sinitillsynskampanjer enligt strandskyddsbestämmelserna vid två av kommunens sjöar.

I allmänhet är inspektionsfrekvensen i länen mycket låg, tio län uppskattar antalet besök till mindre än tio per år. I tre av länen räknar man med 10-40 besök per år.

Endast en av länsstyrelserna anser att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga resurser för att bedriva tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna. Arton län anger att det saknas resurser. En länsstyrelse anger att tillgången på tillräckliga resurser varierar mellan kommunerna i länet. För en länsstyrelse saknas helt uppgifter om myndigheternas resurser.

Att tillsynsmyndigheterna har kompetens för att bedriva tillsyn anser arton länsstyrelser. Två län anser att en del av myndigheterna har tillräcklig kompetens, medan andra saknar det. Ett län redovisar ingen uppfattning.

Sammanfattningsvis är tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna i dag en lågt prioriterad verksamhet. Den ambitionsnivå som anges i bestämmelserna uppfylls inte. Tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna är en resurskrävande uppgift.

### 3.1.8 Strandskyddet i kommunernas fysiska planering

Nitton länsstyrelser anger att kommunerna i länet har behandlat strandskyddet i över-  
sichtsplaneringen. En länsstyrelse anger att så inte är fallet. I ett ytterligare län har vissa

kommuner tagit upp strandskyddet, men långt ifrån alla. Åtta länsstyrelser anger att de har goda exempel på hur kommunerna tillgodoser strandskyddets syften i översiktsplanen.

Det är vanligt att översiktsplanen redovisar att strandskyddet gäller, utan att dra konsekvenserna av det för planens räkning. En praktisk svårighet i samordningen mellan plan- och bygglagen och strandskyddsbestämmelserna är de avvägningar som ska göras gentemot andra allmänna intressen enligt plan- och bygglagen, vid översiktsplanering, men som inte är möjliga enligt strandskyddsbestämmelserna. Denna konflikt mellan bestämmelserna blir uppenbar vid såväl översiktsplanering som detaljplanering.

Enligt länsstyrelserna har inte möjligheten utnyttjats för att upphäva strandskyddet inom områden som omfattas av områdesbestämmelser.

### 3.2 Vår granskning av dispensbeslut

Under ett år meddelas mellan 3 000 och 4 000 dispenser från strandskyddsbestämmelserna. Samtliga beslut ska enligt 27 § förordningen om områdesskydd skickas till Naturvårdsverket. Som ett led i kartläggningen av hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas i landet granskade Naturvårdsverket noggrant de beslut som registrerats under april och juni 2001. Totalt granskades 685 beslut. Av dessa var 29 avslagsbeslut och 17 rörde detaljplaner (se *bilaga 2*).

Slutsatsen av granskningen är att bestämmelserna tillämpas på ett mycket varierande sätt över landet och att det finns stora brister i besluten. Endast 32 % av de granskade besluten i enskilda ärenden kunde vi bedöma som välgrundade. En stor andel av besluten var formellt felaktiga och många saknade väsentligt underlag. Exempel på brister i underlaget är att nödvändiga kartor och ritningar saknades. Detsamma gällde underlag för att bedöma eventuell inverkan på syftet med bestämmelserna. Särskilt påtagliga var bristerna när det gällde det utökade syftet ”djur- och växtlivet”. Även uppgifter om vilken del av det aktuella området som var strandskyddat, omfattningen av strandskyddet samt om någon annan form av områdesskydd eller riksintresse gällde för området saknades ofta.

En förutsättning för att medge dispens är att det finns särskilda skäl som motiverar dispensen. I de granskade besluten saknades ofta uppgifter om särskilda skäl, eller också bedömde vi att de skäl som uppgivits inte överensstämde med vad som enligt förarbetena till bestämmelsen i 18 § kan utgöra särskilda skäl. Villkor för dispensen saknades i 90 % av besluten. Tomtplatsavgränsning fanns i undantagsfall angiven på en karta. Formella brister var mycket vanliga. Kommunerna skriver t.ex. ofta ihop beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken i samma beslut.

Under de månader granskningen avsåg kom det in 17 beslut enligt strandskyddsbestämmelserna för detaljplaneområden. Av dessa var 16 medgivanden och ett avslagsbeslut. De vanligaste syftena med planerna var att anlägga infrastruktur (7 beslut), bostadsbyggande (5) och fritidshus (5). Åtta av planerna innebar att allemansrättsligt tillgänglig mark skulle komma att tas i anspråk. Vi bedömde att 11 av besluten var bristfälliga från strandskyddssynpunkt.

Samma problem som finns i hanteringen av strandskyddsbestämmelserna för enskilda ärenden (se ovan) gäller även i samband med detaljplaneärenden. Det visar sig också att de särskilda skäl som krävs för att motivera ett dispensbeslut inte är anpassade till beslut om detaljplaner. För åtta av undantagsbesluten för detaljplaner saknades särskilda skäl. Fem av planområdena rörde mark som redan var ianspråktagen. I två av planerna upphävdes strandskyddet i hela planområdet.

Några kommuner står för en förhållandevis stor andel av de meddelade dispenserna. Detta ger dock inte en helt rättvisande bild, eftersom det finns två faktorer som väsentligt påverkar utfallet och därmed jämförbarheten mellan kommunerna. För det första har länsstyrelsen i allmänhet valt att tillämpa någon form av avgränsning av strandskyddet inom länet. Det innebär att i en del områden har generella undantag gjorts på ett sätt som medför att dispensprövning aldrig sker. Det finns således regionala skillnader i hur bestämmelserna tillämpas och vad som formellt kräver dispens i respektive län.

De avgränsningar som tillämpas är framför allt undantag med stöd av lagstiftningen, (t.ex. för komplementbebyggelse) under vissa givna förutsättningar samt regional praxis för att underlätta den praktiska tillämpningen av bestämmelserna (*se även avsnittet om avgränsningar av strandskyddet*). De olika avgränsningarna innebär att åtgärder som i vissa län kräver dispens inte gör det i andra.

För det andra är det osäkert om alla beslut skickas till Naturvårdsverket. Enligt 28 § förordningen om områdesskydd ska samtliga beslut om dispenser, såväl medgivande som avslag, skickas till Naturvårdsverket. En undersökning som genomfördes år 2000 visade att 62 kommuner inte hade skickat in några beslut under 1999 och 2000. När de kontaktades svarade endast 12 kommuner. Av dessa tolv saknade 2 dispensrätt. Sex hade inte beslutat om några dispenser under den aktuella tiden. Här fanns alltså inga beslut att skicka. En kommun hade skickat in ett beslut redan tidigare. Det är osäkert hur de 50 övriga av de 62 kommunerna agerar när det gäller att kommunicera dispensbeslut.

De ärenden som har kommit in till Naturvårdsverket kan därför inte fullt ut visa den faktiska exploateringen av strandområden.

### 3.3 Byggnad i strandskyddsområden

Sedan strandskyddet infördes har byggandet inom strandskyddat område längst kusten i södra Sverige ökat relativt sett mer än utanför strandskyddat område. Det framgår av SCB:s statistik över markanvändningen. En specialstudie (Boverket och SCB) av kustnära områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv (enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, tidigare 2 och 3 kap. naturresurslagen) visar att byggandet har varit mer omfattande inom dessa områden än utanför.

En jämförelse med hänsyn till befolkningsfördelningen i landet och tillgången till strand visar att trycket på stränderna är högt i sydvästra Skåne, längs Västkusten upp t.o.m. Göteborg och i delar av västra Götalands län. Områden med högt bebyggelsetryck finner man också i anslutning till större städer längs kusten och vid vatten inne i landet. (SCB: *Markanvändningen i Sverige, 1998.*)

Det finns totalt ca 386 000 km kust- och strandlinje i landet. Detta mätt i skala 1:10 000. Kartan i bilaga 10 visar kommunvis hur stor andel av denna kust- och strand-

linje som har en byggnad liggande inom 100 m från strandlinjen. Förhållandet längs fastlandskusten, kusterna på Gotland och Öland samt stränderna kring de tre stora sjöarna redovisas för sig, och övriga stränder, d.v.s. de vid övriga sjöar, vattendrag och öar, för sig.

Fastlandskusten och kusten kring Gotland och Öland är totalt 12 800 km lång. Ca 30 procent av denna är bebyggelsepåverkad genom att byggnader ligger inom 100 m från kustlinjen. Kommuner där mer än hälften av kustlinjen har bebyggelse inom 100 m återfinns huvudsakligen i Stockholmsområdet. Relativt höga värden, med något mindre än hälften av kuststräckan bebyggelsepåverkad finns i några fall längs Västkusten, i Skåne och Blekinge, samt i några kommuner längs Norrlandskusten. Kusten i Hallands län, på Gotland och Öland är bland de lägst bebyggelsepåverkade sträckorna, i så avseende att relativt sett få byggnader ligger inom 100 m.

De tre största sjöarna har en sammanlagd strandlinjelängd på 3 600 km, varav på 27 procent av sträckan byggnader ligger inom 100 m. De största kommunvisa variationerna förekommer kring Mälaren, där i flera kommuner upp emot halva Mälarens strandlinje har byggnader inom 100 m.

Av de närmare 370 000 km stränder kring sjöar, vattendrag och öar ligger på ca 8 procent av sträckan en byggnad inom 100 m. Naturligtvis är variationen mellan olika delar av landet stor. De högsta värdena, med 30 procent och däröver av strandlinjen inom 100 m från byggnad, återfinns här i delar av Skåne, mellan och söder om Väneren och Vättern samt i området sydöstra Dalarna–sydvästra Gästrikland. De lägsta värdena, med mindre än 5 procent, finns i kommunerna i Norrlands inland. Ca 1/3 av den totala strandlinjen i landet ligger i dessa kommuner.

Färgkarta med utökad klassindelning och kartor som visar antal byggnader per hektar inom 100 m resp. 300 m från kusten och strandlinjen kring de tre största sjöarna finns på SCB:s webbplats: <http://www.scb.se/landmiljo/miljovard/markanv/markanv/kust.pdf>. Adressen ändras dock senare under våren 2002 till <http://www.scb.se/statistik/mi0807/mi0807dia3.pdf>. (Källa: SCB, MR/REN)

## 3.4 Genomgång av domar från miljödomstolarna

### 3.4.1 Miljödomstolarna

Naturvårdsverket har som en del av karteringen av hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas granskat utfallet av ca 100 domar i miljödomstolarna som rör strandskyddet. Enligt vår bedömning har miljödomstolarna i tingsrätterna efter hand hanterat de svåra avvägningar som ligger inbyggda i strandskyddsbestämmelserna i större överensstämmelse med bestämmelserna. En sådan avvägning är en förutsättning för att de långsiktiga syftena med bestämmelserna ska kunna uppnås. Två grundläggande problemområden kan dock identifieras. Det ena är användandet av 7 kap. 25 § miljöbalken och den s.k. proportionalitetsprincipen i dispensmål. Det andra är hänsynen till djur- och växtlivet.

Granskningen av miljödomstolarnas domar har visat att 7 kapitlets 25 § används olika i olika domstolar. På en del håll används 25 § som grund för proportionalitetsavvägningar i dispensmål. På andra håll läggs i stället en allmän proportionalitetsprincip utanpå den

dispensbedömning som görs enligt 18 §. Båda dessa tillämpningar sätter ur spel de avvägningar som finns inbyggda i själva förbudet och möjligheterna att få dispens från det enligt 18 §.

De granskade domarna visar också att resonemang kring skydd för djur- och växtlivet är sällsynta i domstolarna. Vi bedömer att detta kan bero på att det dels är svårt att förstå av lagstiftningen, vilken skyddsnivå som krävs och vilken betydelse kvaliteten på djur- och växtlivet bör tillmätas. Domstolarna kan också av uppenbara skäl ha svårt att utreda frågan. Vi har inte noterat något mål där någon domstol återförvisat på grund av bristande utredning angående djur- och växtlivet.

### 3.4.2 Miljööverdomstolen

Miljööverdomstolen har i de flesta fall dömt till nackdel för strandskyddet. Regeringen, som fram till miljöbalkens ikraftträdande var högsta överprövningsmyndighet hade däremot en mycket strikt praxis på området. Denna praxis har också i de allra flesta fall bekräftats av regeringsrätten, i de fall regeringsbeslut i strandskyddsärenden överklagats enligt rättsprövningslagen. Ett par undantag finns dock, se nedanstående avsnitt om proportionalitetsprincipen.

Vi bedömer att MÖD:s praxis medför en risk för att strandskyddsbestämmelsernas syfte inte kan upprätthållas på sikt. Vissa förtydliganden i lagtexten bör kunna göras. Tillämpning av proportionalitetsprincipen och avvägningar som ska göras mot bakgrund av syftet med bestämmelserna och miljöbalkens inledande kapitel fordrar också kunskap om och förståelse för naturvårdens förutsättningar och om vad som sker med dessa värden på sikt vid en stegvis exploatering.

Ett annat problem är att de myndigheter som ska tillämpa strandskyddsbestämmelserna har förklarat sig ha svårt att använda domarna som ledning vid tillämpningen. (se *bilaga 4* för närmare kommentarer till domarna).

# 4. Strandskyddets syften uppnås inte på sikt. Problem och otydligheter i strandskyddet – Analys

## 4.1 Analys av syftena

Strandskyddet är utformat som ett generellt skydd som ska gälla lika över hela landet. Strandskyddets syften uppnås genom att stränderna hålls fria från exploatering i enlighet med strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 14–18 och 26 §§ MB. Strandskyddet är således inte konstruerat som de flesta andra områdesskydd, som omfattar enbart områden med vissa angivna värden. I stället omfattas alla stränder för dess allmänna värde för natur och friluftsliv. Detta är väsentligt för förståelsen av skyddet. Det är konstruerat som ett förbud med krav på särskilda skäl för dispens. Dispens ska endast ges för sådana fall där strandskyddets intressen inte alls eller endast obetydligt skulle skadas. Om dispens ges i andra fall kommer möjligheten att uppnå syftena på lång sikt att påverkas.

Under uppdraget har möjligheten till att ändra syftena med bestämmelserna övervägts. Vi bedömer inte att det är önskvärt från naturvårdssynpunkt och mot bakgrund av de stora värden som ligger i att bibehålla stränder tillgängliga att ändra på de generella syften som anges i 13 §. Vi har heller inte tolkat regeringens uppdrag på så sätt att en förutsättning för våra förslag är att syftet med bestämmelserna ändras. Vi bedömer att det är möjligt att inom ramen för nuvarande syfte föreslå vissa specifikt angivna lättnader och skärpningar. Det finns även anledning att förtydliga syftesbestämmelsen i lagtexten i enlighet med vad som framgår av förarbetena (se förslag till ändring av 7 kap.13 § MB, avsnitt 7). På så sätt tydliggörs att syftena avser ett långsiktigt skydd av stränderna, att friluftslivets intressen tillgodoses genom möjlighet till allemansrättsligt nyttjande av stränderna och att syftena uppnås genom tillämpning av de specifika strandskyddsbestämmelserna i 14–18 §§.

Under utredningen har även möjligheten övervägts att ändra syftena på sådant sätt att, i förhållande till djur- och växtlivet, endast biotoper med höga naturvärden skall omfattas av strandskydd. Naturvårdsverket anser dock inte att det är lämpligt att frångå det grundläggande syftet att generellt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet vid havet, insjöar och vattendrag med hänsyn till den stora betydelse strandområden har ur många olika aspekter. Nuvarande utformning på syftet bör alltså bibehållas i förhållande till djur- och växtlivet.

Av förarbetena till strandskyddsbestämmelserna framgår några av de mer specifika värden som ingår i skyddssyftet. Förutom att bevara områden för friluftslivet finns preciseringar i förarbetena till 1994 års lag varigenom syftena utvidgades till att omfatta även skyddet för djur- och växtlivet (prop. 1993/94:229). Där anges att stränderna,

förutom att bevara vissa särskilt värdefulla miljöer som är specifika för stränderna också är spridnings- och vandringskorridorer och tillflyktsplatser för flora och fauna i landskap som i övrigt präglas av rationell produktion. Dessutom anges att naturstränder fyller en funktion som biologiska filter och att skyddet ska ses i ett långsiktigt perspektiv.

Enligt förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2 s.84) har små bäckar och tjärnar ett särskilt värde för den biologiska mångfalden. Även större oexploaterade områden har ett särskilt värde.

Den generella utformningen av strandskyddet har varit en styrka eftersom skyddet är okomplicerat och heltäckande. I praktiken har den generella utformningen inneburit problem genom skyddets omfattning av stort och smått och problemen som följer med att förstå vad det konkreta syftet är. På sina håll, där det finns gott om småvatten, omfattar skyddet en stor del av landarealen. Skyddet är inte anpassat till de mycket varierande geografiska förutsättningarna och tillgångarna på stränder i landet. Detta komplicerar ytterligare och försvårar förståelsen av strandskyddet.

Våra förslag syftar till en bättre utformning och anpassning av strandskyddsbestämmelserna utan att de generella syftena ändras.

## 4.2 Sammanfattande problemanalys

---

*Strandskyddsbestämmelserna är alltför oprecisa. De är dåligt förankrade i den kommunala beslutsprocessen och de medger inte en anpassning till olika geografiska förhållanden. Samordningen mellan strandskyddsbestämmelserna och angränsande lagar brister. Miljööverdomstolens praxis visar att bestämmelserna behöver stärkas om syftet med dem ska nås.*

---

Utredningen visar att lagstiftningen innehåller en rad otydligheter som gör den svårtillämpad. Detta gäller för kommuner, länsstyrelser och domstolar. Praxis varierar märkbart mellan olika myndigheter. Det finns också luckor i lagen som medför att vissa anläggningar, byggnader och ändringar i dem inte omfattas av förbuden. Detta framstår som omotiverat och ligger inte i linje med reglernas strikta utformning i övrigt. Det saknas också tydliga definitioner av begrepp i lagstiftningen.

Innebörden i andra begrepp framgår endast ur förarbetena som inte är tillgängliga på samma sätt som lagtext. Ett exempel på detta är "särskilda skäl". Vår utredning visar att beskrivningen av vad som kan utgöra särskilda skäl är speciellt svår att förstå. Detta komplicerar ytterligare av de svårförståeliga intresseprövningsreglerna och den s.k. proportionalitetsprincipen, se nedanstående avsnitt om denna.

Vi har övervägt möjligheten att precisera vad som är särskilda skäl direkt i lagtext, men gjort bedömningen att detta inte är möjligt då det är svårt att uttömmande precisera vilka särskilda skäl som kan accepteras. Något som även är nödvändigt i förhållande till intresseprövningsreglerna. Det lämpar sig bättre att i ett allmänt råd eller handbok föra ett resonemang om vilka särskilda skäl som kan vara skäligena.

I den delen lämnar vi inte något förslag till förbättring av lagstiftningen. I stället bedömer vi att vägledningsmaterial behöver utarbetas samtidigt som vi överlämnar åt regeringen att utreda frågan om proportionalitetsbedömningar.

Ett annat problem har legat i att det inte finns någon angiven nedre gräns för vilka sjöar och vattendrag som omfattas av bestämmelserna. Länsstyrelserna har i många fall satt egna minimigränser och på olika sätt avgränsat vilka sjöar och vattendrag som omfattas av strandskydd. Ofta har man undantagit sjöar och vattendrag som inte är markerade, eller som är markerade på ett visst sätt, på kartor av olika skalor.

Sådana avgränsningar har inte stöd i lagen. Tvärtom säger förarbetena uttryckligen att även obetydliga bäckar och tjärnar ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Naturvårdsverket har genom uttalanden i tidigare allmänna råd haft del i de missförstånd som uppstått i landet angående vilka sjöar och vattendrag som omfattas av skyddet. Vår kartläggning visar att länsstyrelserna även använder andra former av generella undantag från strandskyddet, såsom att undanta alla bebyggda fastigheter av en viss storlek från strandskyddet. Också sådana undantag saknar stöd i lagen. Slutligen har vi kunnat notera att strandskyddet tillmätts olika tyngd av olika beslutsmyndigheter i avvägningen mot andra intressen, kanske beroende på att strandskyddsbestämmelserna tillämpas av ett stort antal myndigheter med olika organisation och politisk sammansättning. Vi ser också att Miljööverdomstolens hittillsvarande praxis medför risk för urholkning av strandskyddsbestämmelserna. Inte minst därför behövs förtydliganden i lagtexten.

En mer detaljerad problemanalys finns i avsnitten med lagförslag, om samordningen med andra kapitel i miljöbalken m.m. och i avsnitten om lättnader och skärpningar.

Sammanfattningsvis måste vi konstatera att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna inte leder till att syftet med bestämmelserna upprätthålls på sikt. Det sker en alltför snabb urholkning av skyddet i vissa delar av landet, främst genom att man i delar av landet undantagit vissa vatten och markområden från tillämpningen och genom att dispensgivningen är alltför generös. Vi ser sammanfattningsvis följande huvudorsaker till detta:

- Kunskapen om bestämmelserna och förståelsen för dem är bristfällig. Bestämmelserna är inte förankrade i den kommunala beslutsprocessen.
- Bestämmelserna är svåra att tillämpa genom att de är alltför oprecisa och också innehåller luckor. Relevant kunskapsunderlag saknas. Detta innebär att bl.a. det utökade syftet med bestämmelserna, goda livsvillkor på land och i vattnet för djur- och växtlivet, inte fått genomslag i beslutsfattandet.
- Samma skyddsavstånd gäller vid alla vatten, oavsett storlek. Lagstiftningen har ingen nedre avgränsning. Det har funnits för få möjligheter till regionala anpassningar och därför dålig acceptans för reglerna.
- Det finns brister i samordningen mellan kapitlet om strandskydd och miljöbalkens övriga kapitel, t.ex. de som gäller vattenverksamhet. Liknande brister finns mellan strandskyddet och annan lagstiftning, främst fastighetsbildningslagen, plan- och bygglagen och väglagen.



## 5. Förutsättningar för lättnader respektive skärpningar i strandskyddsbestämmelserna

I vårt uppdrag ingår att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck. På motsvarande sätt ska vi överväga förutsättningarna för och konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling, såsom turism och friluftsliv.

Inledningsvis kan konstateras att det är en svår fråga med många dimensioner. Begreppen tätort och tätortsnära har diskuterats och försök har gjorts att definiera dem i flera olika sammanhang, men en enhetlig definition saknas. Enligt SCB definieras ”tätort” som ett tätbebyggt område med minst 200 innevånare och högst 200 meter mellan husen. Samma definition används i de nordiska ländernas gemensamma befolkningsstatistik. Motsvarande problem med definitioner finns även för glesbygd och högt respektive lågt bebyggelsetryck. Detta problem omnämns även bl.a. i Regeringens prop. 2001/02:4, ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”.

Att stränderna har skyddats sedan relativt lång tid tillbaka har medfört att de i dag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten, bortsett från i vissa delar av landet (*se bilaga 10*). De oexploaterade stränderna är en mycket värdefull naturtillgång och en resurs för friluftslivet som det är viktigt att slå vakt om för framtiden. Sett i ett internationellt perspektiv är de oexploaterade och allmänt tillgängliga stränderna mycket exklusiva. Strandmiljöerna har stor betydelse för den biologiska mångfalden genom viktiga ekologiska funktioner som bl.a. ger särskilt goda livsbetingelser för djur och växter. Vårt uppdrag utgår från att nuvarande syfte med strandskyddsbestämmelserna bör bibehållas och förtydligas. Det innebär att alla typer av livsmiljöer för djur- och växtarter omfattas av strandskyddsbestämmelserna, inte bara de som har särskilt höga naturvärden.

Det är heller inte bara biotoper som har värden för dagens djur- och växtliv som ska beaktas vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Enligt förarbetena till miljöbalken ska strandskyddet ses i ett långsiktigt perspektiv. Områden som idag inte har några speciella naturvärden kan med tiden utveckla höga värden. All slags natur omfattas alltså av skyddet. En viktig del i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna kan ändå vara att identifiera och peka ut nyckelbiotoper och andra biotoper med höga naturvärden, t.ex. för att bedöma om det finns behov av ett utvidgat strandskyddsområde.

Det råder stora skillnader mellan kommunerna när det gäller tillgången på stränder och önskemålen om att exploatera dem. Därför finns ett behov av regionala och lokala anpassningar av själva bestämmelserna. Samtidigt anses det önskvärt att bestämmelserna gäller i hela landet.

På grund av att det finns behov av specifik kunskap om varje enskilt områdes värden för strandskyddet föreslår vi att en metod utvecklas för att kartera, inventera och bedöma strändernas värde från strandskyddssynpunkt. Kunskapsunderlaget bör ligga till grund för

beslut om utökad eller skärpt strandskydd, samt för undantag från bestämmelserna i enskilda ärenden och i detaljplaneärenden. Det bör även kunna användas vid tillsynen och i den fysiska planeringen.

Den av regeringen nyligen aviserade nationella inventeringen av sjöar, vattendrag och kustvatten som är särskilt värda att bevara och de kommande avrinningsdistriktens (enligt ramdirektivet för vatten) arbete bör till vissa delar kunna samordnas med det arbete som rör kunskapsunderlag för strandskyddet.

Det kan noteras att flera andra länder diskuterar skärpningar i sina strandskyddsbestämmelser. Danmark utökade t.ex. 1994 strandskyddet vid kusten från 100 meter till 300 meter. Detaljerade avgränsningar kan sedan göras av en kommission som är tillsatt av miljö- och energiministern. I kommissionen finns representanter för olika departement, kommunala organisationer, jordbrukarna och miljöorganisationer.

## 5.1 Lättnader i strandskyddet

### 5.1.1 Lättnader för regional utveckling

I regeringens uppdrag ingår att närmare utreda förutsättningarna för vissa lättnader i strandskyddet i glesbygdsmråden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling.

Sedan länge har det framförts krav på lättnader i strandskyddet för att stimulera regional utveckling. Det finns åsikter om att bestämmelser om strandskydd hindrar markanvändningen i kommuner och att det är nödvändigt att lätta på bestämmelserna för att möjliggöra en regional utveckling. Även uppfattningen att glesbygdskommuner ska kunna locka till sig invånare genom att erbjuda strandnära bostäder har framförts.

Å andra sidan hävdas ofta den motsatta synpunkten. Det finns en stor oro hos både myndigheter och privatpersoner över att lättnader i strandskyddet diskuteras. Att stränderna bevaras oexploaterade har ett stort värde. Många anser att de svenska oexploaterade stränderna är en unik och ovärderlig tillgång i ett europaperspektiv.

För att få en ökad förståelse för strandskyddsbestämmelserna, för att göra dem smidigare att använda och för att tillmötesgå behovet av vissa möjligheter till regional utveckling i områden med lågt bebyggelsetryck bedömer vi att vissa lättnader kan vara motiverade.

Under utredningen har Naturvårdsverket övervägt olika möjligheter till lättnader. En grundläggande svårighet är att göra generella avgränsningar i skyddet utan att ge avkall på syftet med bestämmelserna. För att kunna bedöma förutsättningarna för goda livsvillkor för djur- och växtlivet är det nödvändigt att ha ett specifikt underlag för den specifika platsen.

När Naturvårdsverket tidigare har utrett frågan om differentierat strandskydd har geografiska avgränsningar i skyddet övervägt (Naturvårdsverkets yttrande 1993 över Länsstyrelsernas i Norrbottens, Jämtland och Kronobergs län rapporter om bebyggelse inom strandskyddsområde i glesbygd, diarienummer 318-610-93 Np). Den utredningen gjordes emellertid innan det utökade syftet med strandskyddsbestämmelserna infördes 1994.

De ändrade förutsättningarna innebär att vi har bedömt att det idag är svårt att utifrån syftena med bestämmelserna överväga generella geografiska avgränsningar. Våra förslag innebär ändå generella lättnader i ett geografiskt avgränsat område. Förslaget innebär därför att länsstyrelserna, inom det aktuella området, får ett stort ansvar för att utifrån den regionala kunskapen om strändernas värde värna om de stränder där lättnader för den regionala utvecklingen inte bör komma ifråga. Enligt förslagen om skärpningar ska länsstyrelserna tre år efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna redovisa beslutet om vilka stränder som ska omfattas av synnerliga skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna.

De lättnader vi föreslår är sammanfattningsvis:

1. avgränsning av strandskyddet för de minsta sjöarna och vattendragen,
2. möjlighet att stimulera den regionala utvecklingen, inom målområde 1 för EU: s strukturfond, genom att upphäva strandskyddet vid detaljplaneläggning,
3. utökad möjlighet för länsstyrelserna att föreskriva om undantag för komplementbyggnader.

#### 5.1.2 Avgränsningen av de minsta sjöarna och vattendragen

Förslaget att de minsta sjöarna och vattendragen undantas från strandskyddet föreslås gälla generellt i landet, alltså även i områden som inte är glesbygdsområden med lågt bebyggelsestryck. Motivet till förslagen är att denna typ av strandområden inte bedöms vara utsatta för lika stort exploateringsstryck som andra stränder. Den skyddsvärda strandzonen bedöms vara mindre än den är vid kusten och vid större sjöar och vattendrag. Även värdet för friluftslivet bedöms vara mindre. Mot förslaget talar att de små vattendragen och sjöarna, inklusive strandzonerna, kan vara av mycket stort värde för djur- och växtlivet. För att göra det möjligt att skydda värdefulla biotoper föreslår vi därför att länsstyrelserna vid behov ska kunna införa strandskydd även vid dessa små vattendrag och sjöar. Detta förslag stämmer överens med hur många länsstyrelser och kommuner redan idag, utan stöd i lagen, tillämpar bestämmelserna. Förslagen bör kunna medföra en större acceptans för strandskyddsbestämmelserna.

Det finns många aspekter på valet av avgränsning, och det kan ifrågasättas om man med hänsyn till djur- och växtlivet över huvud taget ska undanta något vatten från strandskydd. De förslag som lämnas är att betrakta som en avvägning mellan olika intressen.

När det gäller vattendragen tar förslaget hänsyn även till det praktiska behovet att kunna redovisa strandskyddet i kartor. Måtten stämmer därför överens med den indelning lantmäteriet tillämpar i sina kartor.

Vilken storlek som är lämplig som avgränsning för sjöar beror bl.a. på tillgången på sjöar och det varierade behovet av att skydda dem. De förslag som har övervägts för sjöar är 0,05, 0,1, 0,25, 0,5 och 1 ha. 0,05 hektar är den minsta sjö som syns på digitala kartor. Om samma princip för att avgränsa sjöar används som föreslås för vattendragen, är det detta mått vi bör använda. Vi har dock gjort bedömningen att ett lämpligt mått för att avgränsa vilka sjöar som bör omfattas av strandskyddsbestämmelser är 0,5 hektar.

Till grund för våra överväganden ligger också det faktum att småvatten och våtmarker i jordbruksmark är generellt skyddade enligt biotopskyddsbestämmelserna. Skogsvårdsstyrelsen kan enligt samma bestämmelser förklara mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark i skogsmark som biotopskyddsområde, och länsstyrelsen kan fatta motsvarande beslut för annan mark. Behovet av skydd för småvatten och mindre vattendrag får därmed anses vara åtminstone delvis tillgodosett. Dessutom föreslår vi att länsstyrelsen vid behov får införa strandskydd för de minsta sjöarna. På så sätt ges regionerna möjlighet att anpassa strandskyddet efter tillgång och skyddsvärde på mindre sjöar och vattendrag.

### 5.1.3 Möjlighet till att stimulera den regionala utvecklingen, inom målområde 1 för EU:s strukturfond, via detaljplaneläggning

Vid diskussioner om strandskyddsbestämmelserna framförs behovet av att kunna medge lättnader i bestämmelserna för att stimulera den regionala utvecklingen. Vanliga argument är att bestämmelserna bör ändras för att göra det möjligt att stimulera regional utveckling genom att bygga bostäder i attraktiva lägen. Särskilt kommuner vill kunna använda attraktiva strandtomter för att marknadsföra den egna kommunen i konkurrensen om innevånare.

En uppfattning som har framförts under utredningens gång är att strandskyddet bör överföras till plan- och bygglagen, alternativt ligga kvar i miljöbalken i någon form, men kunna anpassas till planeringsprocessen. Syftet med detta skulle vara att göra det möjligt för kommunerna att i dialog med länsstyrelserna och efter avvägningar mot andra intressen bestämma omfattningen av strandskyddet i kommunen. Naturvårdsverket anser inte att en sådan lösning är möjlig. Så som verket i många sammanhang tidigare framfört är strandskyddet ett områdesskydd med utgångspunkt i ett exploateringsförbud och dispensmöjligheter under vissa specifika och begränsade förutsättningar.

Det finns i vissa områden ett hårt tryck på stränderna från olika aktörer som vill bygga inom strandskyddat område. Dessutom har utredningen visat att det i dag finns tillämpningsproblem. Mot den bakgrunden ser vi inte att det är möjligt att nu införa mer långtgående möjligheter för kommunerna att i en planprocess besluta om omfattningen på skyddet eller att i den fysiska planeringen ange förutsättningarna för dispens eller andra undantag eller upphävanden. Sådana förutsättningar, bedömer vi, måste ligga kvar i miljöbalken om strandskyddets syften ska kunna upprätthållas på sikt. Våra förslag innehåller dock en möjlighet att upphäva strandskyddet för en lokal och regional utveckling, inom målområde 1 för EU:s strukturfonder (*se bilaga 10*). Även här anser vi att de grundläggande förutsättningarna för upphävande bör anges i lagtexten.

En liknande fråga är möjligheten att använda översiktsplanen som ett instrument för en lokal differentiering av strandskyddet. Det finns två principiellt viktiga argument mot ett sådant förfarande. Dels är översiktplanen inte juridiskt bindande, dels kan de avvägningar mot andra intressen som ska göras i en översiktsplan inte samordnas med bestämmelser om strandskydd där sådana avvägningar inte kan göras. Redan i dagsläget finns det dock möjlighet att i översiktplanen utveckla betydelsen av strandskyddet i den kommunala planeringen, något som väldigt få kommuner gör.

Betydelsen av att markanvändningsfrågor hanteras i ett större regionalt sammanhang än vad den kommunala planeringen ger diskuteras. I dag finns en tydlig trend mot ett regionalt planeringsperspektiv för markanvändningsfrågor (t.ex. regionala självstyrelseorgan samt avrinningsmyndigheter för vatten).

Möjligheterna att flytta strandskyddsbestämmelserna från miljöbalkens 7 kap. till 3 eller 4 kap. har också övervägts. På så sätt skulle strandskydd utgöra ett riksintresse som myndigheterna ska beakta i avvägningar mot andra riksintressen. Tanken med riksintresseområdena är att vara till ledning för myndigheterna i beslut som rör avvägningar om markanvändning. Strandskyddet är däremot ett områdesskydd med förbudsbestämmelser och dispensmöjligheter. Vi har bedömt att en överföring av strandskyddsbestämmelserna till 3 och 4 kap. inte är möjlig om strandskyddets syften ska säkras.

Sambanden mellan regional utveckling och lättnader i strandskyddet är svårutredda på en generell nivå. Detta gäller särskilt vid bedömning av effekterna på strandskyddet på lång sikt och för olika delar av landet. Bl.a. av den anledningen har vi avstått från att utreda frågan genom omfattande fallstudier, se nedanstående avsnitt och *bilaga 6* om konsekvensutredningar. För att få en ökad acceptans för strandskyddet och för att lämna viss möjlighet till regional utveckling, i den mån sådan uppnås genom användning av strandskyddade områden, föreslår vi lättnader för en del av landet under specifikt angivna förutsättningar. Vi föreslår lättnader i bestämmelserna, via detaljplanering, för målområde 1 enligt EU:s strukturfonder (*se bilaga 10*). Dessa områden har pekats ut som områden som är högt prioriterade när det gäller regional utveckling.

Målområde 1 sammanfaller även till stor del med de områden som idag har en låg bebyggelsepåverkan vid strand och kustlinjen, undantag är områden längst kusten och vid Storsjön i Jämtland.

En risk med att medge lättnader i ett bestämt geografiskt område är svårigheten att beakta syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet vid en generell geografisk avgränsning. För att tillgodose kravet på kunskap vad gäller såväl livsvillkoren som friluftslivet är förslaget till lättnaderna för den regionala utvecklingen därför kopplade till ett krav på detaljplanering och en MKB enligt miljöbalkens 6 kap.

Vi bedömer att de lättnader i strandskyddet som ska syfta till att stimulera den regionala utvecklingen bör gälla för bebyggelse eller åtgärder av viss omfattning. Vi har även övervägt möjligheten att utforma enklare bestämmelser som medger lättnader för regional utveckling för mindre omfattande byggande, t.ex. för en enstaka byggnad. Vi har dock bedömt att för sådana eller andra mindre åtgärder bör det vara tillräckligt att tillämpa de möjligheter till dispens från bestämmelserna som redan finns. Ytterligare lättnader för enstaka hus eller mindre åtgärder skulle innebära en stor risk för att syftet med bestämmelserna urholkas på sikt. Vi anser att en förutsättning för de regionala lättnader som föreslås är ett formellt förfarande och reglerade förutsättningar.

Vi anser att det finns fördelar med en bättre samordning mellan PBL och MB. Även i det perspektivet är det lämpligt att samordna lättnader i strandskyddet med planprocessen enligt plan- och bygglagen. Vårt förslag om lättnader för regional utveckling innebär därför ett krav på detaljplan och en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Kraven på detaljplan och en miljökonsekvensbeskrivning innebär en formaliserad process där konsekvenserna för miljön beskrivs på ett systematiskt sätt och ger ett

underlag för beslut om lättnader i strandskyddet. Kritik mot förslaget har gått ut på att detaljplanering och att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning är en alltför byråkratisk och kostnadskrävande process. Vi anser dock att en formellt styrd process är en förutsättning för att säkerställa att undantaget används i enlighet med de kriterier som vi föreslår. En fördel med att knyta lättnaderna till den fysiska planeringen genom detaljplanen är även att planprocessen ger allmänheten möjlighet såväl att ta del av planförslagen som att påverka processen.

I konkreta fall, t.ex. i samband med dispensgivning, inskränkningar, upphävanden och utvidgningar av strandskyddat område, krävs det ett specifikt kunskapsunderlag för platsen i fråga för att kunna bedöma förutsättningarna för friluftslivet eller livsvillkoren för djur- och växtlivet. Detta talar mot att någon viss del av landet pekats ut för möjlighet till lättnader för regional utveckling. Å andra sidan bedömer vi att exploateringstrycket generellt för stora delar av mål 1 området är så begränsat att det bör vara möjligt att införa en möjlighet till lättnad (det bör dock noteras att Storsjön i Jämtland och kusten inom mål 1 har en större befolkningskoncentration än de övriga delarna av området). Lättnader för detta område bör kunna göras utan att man riskerar att de övergripande syftena med strandskyddet inte kan uppnås även på relativt lång sikt. Detta bedömer vi gäller de delar av Norrland som ingår i Mål 1-områdena (i enlighet med EU:s strukturfonder), dvs. Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län, samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län. Bedömningen grundar sig på vår utredning om användningen av strandskyddsbestämmelserna och SCB:s markanvändningsstatistik.

För övriga delar av landet bedömer vi inte att det är möjligt att införa lättnader utan att det medför en risk för urholkning av strandskyddets syften på sikt. Ett sådant förslag skulle behöva utgå från ett ändrat syfte, t.ex. att enbart vissa angivna stränder ska hållas tillgängliga för allmänheten eller skyddas för djur- och växtlivets behov. Ett sådant ändrat syfte kan vi inte ställa oss bakom av de skäl som anges i det inledande avsnittet.

Våra förslag till lättnader i bestämmelserna ska kunna genomföras endast genom ett strikt kontrollerat förfarande. Dessutom föreslår vi att vissa ytterligare kriterier ska vara uppfyllda, bl.a. att det om möjligt ska finnas fri passage mellan stranden och byggnaderna eller anläggningarna. Genom dessa krav bedömer vi att skyddet bör kunna upprätthållas. Se närmare i kommentaren till lagförslagen.

#### 5.1.4 En utökad möjlighet för länsstyrelserna att föreskriva om undantag för komplementbyggnader.

För att underlätta myndigheternas arbete med prövning av strandskyddsdispenser inom områden som idag redan är ianspråkta föreslår vi lättnader i bestämmelserna för komplementbyggnader. Förslaget innebär att länsstyrelserna kan föreskriva om undantag från strandskyddet för byggnader och andra åtgärder som vidtas inom fastställd tomtplats och inte inkräktar på allemansrättsligt tillgänglig mark.

## 5.2 Skärpningar i strandskyddet

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket också utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck. Kartläggningen och analysen visar att det finns ett behov av strandskyddsbestämmelserna skärps inom vissa områden. Vi föreslår följande skärpningar av bestämmelserna

1. Länsstyrelserna får möjlighet att förordna att för vissa områden ska det gälla synnerliga skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna.
2. Anmälningsskyldighet införs för byggnader och anläggningar för de areella näringarna.
3. Möjligheten att bygga enklare fritidshus inom riksintressanta kustområden tas bort.
4. Samordning med plan- och bygglagen
5. Fri passage mellan strandlinjen och byggnader och anläggningar inom område där strandskyddet upphävs.

### 5.2.1 Synnerliga skäl

Vi har konstaterat att nuvarande utformning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna inte räcker för att långsiktigt skydda stränderna. Bestämmelserna om strandskydd är avsedda att vara ett juridiskt sett starkt skydd, men tillämpningen av dem är bristfällig. Detta leder till att exploateringen av stränderna fortsätter. Exploateringstrycket är störst i tätortsnära lägen och längs södra Sveriges kuster.

Vi anser att strandskyddet behöver stärkas i vissa områden. Vi föreslår därför att länsstyrelserna får möjlighet att förordna att det för vissa områden ska gälla synnerliga skäl för dispens. Sådant förordnande ska få meddelas om det behövs för att strandskyddets syften ska kunna upprätthållas på sikt. Det bör kunna röra sig om områden av särskilt värde för något av strandskyddets syften, såsom områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv (enligt 3 och 4 kap. MB) eller sådana områden som är utsatta för särskilt hårt exploateringstryck, t.ex. därför att de ligger nära en större tätort. Länsstyrelsen bör tre år efter ikraftträdandet besluta om vilka områden som ska omfattas av synnerliga skäl. Resultatet bör redovisas till regeringen.

Överväganden om skärpningar av dispenskravet har gjorts tidigare, bl.a. i Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) och senast i och med införandet av miljöbalken. Tanken har dock avfärdats eftersom man bedömt att särskilda skäl ändå ger ett mycket litet utrymme för dispens (prop. 1997/98:45 del 1 sid 322). Mot bakgrund av den bristfälliga tillämpningen av dispensregeln som vår utredning visar bedömer vi att det ändå är nödvändigt att nu föreslå en möjlighet till ytterligare skärpning av dispenskraven för delar av landet. Vi ser däremot inte att det är lämpligt att direkt i lag föreslå vilka områden som bör omfattas av den strängare bedömningen som särskilda skäl innebär. I stället bör möjligheten och ansvaret för detta lämnas till länsstyrelserna. Länsstyrelsen bör inventera, kartera och bedöma värdena ur strandskyddssynpunkt inom områden som kan bli aktuella för skärpningar. Karteringen bör även kunna ge ett underlag för att bedöma och besluta om

en utvidgning av strandskyddet upp till 300 meter eller att införa strandskydd intill sådana mindre vatten som undantas generellt genom vårt förslag.

Områden som bör ingå i länsstyrelsernas överväganden av vilka områden som ska omfattas av skärpta bestämmelser är bl.a.:

- Samtliga kust- och skärgårdsområden,
- Stränderna vid Mälaren, Vänern och Vättern,
- Övriga områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken
- Grunda havsvikar, samt obebyggda öar, uddar och näs i områden med högt bebyggelsetryck. (Sådana områden hyser ofta stora värden för djur- och växtlivet och är generellt viktiga att uppmärksamma och bevara.)

Synnerliga skäl innebär ett strängare synsätt än dagens särskilda skäl. För att bevilja dispens med stöd av synnerliga skäl bör krävas att åtgärden syftar till att tillgodose ett överskuggande allmänt intresse.

Det kan diskuteras om inte gällande bestämmelser i princip bör vara tillräckliga för att skydda stränderna mot exploatering. Idag är det snarare tillämpningen av bestämmelserna än bestämmelserna som sådana som brister. Ett införande av ett skarpare instrument kan medföra att ”särskilda skäl” får en lägre dignitet och att fler dispenser medges än tidigare. Med tanke på kunskapen om hur bestämmelserna tillämpas idag bedömer vi dock att det finns behov av en tydlig markering genom att synnerliga skäl införs i de områden där strandskyddet behöver stärkas.

En alternativ metod som har övervägts är att direkt i lagen ange för vilka strandområden det ska gälla synnerliga skäl för dispens. Länsstyrelserna skulle därefter ha möjlighet att, efter inventering av områdenas värden för strandskyddet, återinföra särskilda skäl för dispens för de delar av områdena som det kan anses tillräckligt för. En sådan lösning har den fördelen att den förmodligen skulle leda till att fler stränder skulle komma att omfattas av krav på synnerliga skäl för dispens än om länsstyrelserna på eget initiativ ska besluta om skärpningar. Å andra sidan finns vissa risker med att från central nivå föreskriva om skärpningar som länsstyrelserna endast kan upphäva genom inventeringar som kan vara tids- och kostnadskrävande. Sammanfattningsvis bedömer vi att även om en sådan lösning skulle ha vissa fördelar är den föreslagna metoden ändå att föredra.

### 5.2.2 Anmälningsskydd för de areella näringarna

Det är en brist att inte byggnader och åtgärder för de areella näringarna omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Skogs- och jordbruk vid sjöar och vattendrag kan många gånger utgöra ett minst lika stort hot mot strandskyddets syften som bebyggelse och annan exploatering. Detta har blivit än mer uppenbart sedan syftet utvidgades till att även omfatta djur- och växtlivet. Vikten av att skydds zoner längs sjöar och vattendrag lämnas vid skogsavverkning och rationellt brukande av jordbruksmark har länge påtalats i olika sammanhang, liksom påverkan vid avverkning eller anläggandet av en skogsväg.

Vi har i detta uppdrag inte närmare utrett frågan om behovet av att de areella näringarnas åtgärder och byggande bör omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Däremot föreslår vi att det inom strandskyddat område bör gälla anmälningsskydd för byggnader



och anläggningar för de areella näringarna. En sådan anmälningsplikt ger myndigheten möjlighet att bedöma placeringen av byggnader och anläggningar. Detta bör kunna motverka att byggnader som uppförs för de areella näringarnas behov i onödan förläggs inom strandskyddat område eller omvandlas till sjönära bostadshus. Detta förslag gäller hela landet och inte enbart tätortsnära områden.

### 5.2.3 Möjligheten att bygga enklare fritidshus inom fysiskt riksintressanta kustområden tas bort.

Andra förslag till skärpningar är att betrakta som följdändringar. De gäller bl.a. möjligheten enligt 4 kapitlet 4 § miljöbalken att uppföra enklare fritidshus i tätortsnära lägen inom fysiskt riksintressanta kustområden. Eftersom det är just där som skärpningar av strandskyddsbestämmelserna är angelägna föreslår vi att denna möjlighet tas bort. Vi bedömer att bestämmelsen har använts mycket sparsamt och att det inte bör leda till några problem om den tas bort.

### 5.2.4 Samordning med PBL

Om en plan ändras, eller ersätts, kan det få stora konsekvenser för strandskyddet. Det är därför viktigt att de förutsättningar som ändras genom planändringen prövas mot strandskyddets förutsättningar. Det är speciellt viktigt när planer från tiden före 1994 ska ändras eller ersättas, eftersom de aldrig har prövats utifrån det utökade syftet med strandskyddsbestämmelserna, d.v.s. goda förutsättningar för djur- och växtlivet.

### 5.2.5 Fri passage

En förutsättning för undantag från strandskyddsbestämmelserna för detaljplanering bör alltid vara att allmänheten har en möjlighet att passera vid stranden. Vi har övervägt om detta ska formuleras som ett krav eller ett önskemål. För att tydliggöra vikten av en passagemöjlighet har vi valt att formulera det som ett krav att en sådan ska finnas om det är möjligt.

### 5.2.6 Övrigt

Under arbetet har andra skärpningar av bestämmelserna diskuterats. En sådan är en möjlighet att vid behov kunna utvidga strandskyddet till 500 meter. Denna möjlighet fanns innan PBL trädde i kraft. Det finns behov av ett mer omfattande strandskydd vid vissa kustavsnitt, t.ex. längst Gotlands kust. Därför har önskemål om att åter få denna möjlighet framförts. Då vi bedömer att konsekvenserna när det gäller markanvändningen kan vara långtgående har vi inom detta uppdrag valt att inte utarbeta något sådant förslag.

## 6. Förslag till ändringar i 7 kap. miljöbalken m.m.

---

*Enligt Naturvårdsverkets förslag ska strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken och förordningen om områdesskydd kompletteras. Samordningen med annan lagstiftning förbättras. Ordningen för överprövning av strandskyddsdispenser utreds. Vår avsikt är att utarbeta nya allmänna råd och introducera dem genom samlade utbildningsinsatser till myndigheter som hanterar strandskyddsfrågor. Grundläggande begrepp i lagstiftningen bör klargöras och definieras i föreskrifter och allmänna råd.*

---

Våra förslag till ändringar och åtgärder bör leda till att strandskyddet tillämpas bättre och accepteras lättare genom att bestämmelserna dels blir mer precisa, dels anpassas bättre till geografiska förhållanden. En bättre samordning med annan lagstiftning bör leda till att strandskyddets syften säkras på ett bättre sätt än idag.

Vi redovisar våra förslag och bakgrunden till dem i följande avsnitt:

- Miljöbalken och förordningen om områdesskydd
- Bättre samordning med annan lagstiftning
- Tillämpning

### 6.1 Miljöbalken och förordningen om områdesskydd

Kartläggningen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna visar att för att strandskyddets syften ska uppnås behövs förtydliganden och kompletteringar av 4 och 7 kapitlen i miljöbalken och i förordningen om områdesskydd. Här beskriver vi de ändringar som behöver göras och motiven till dem. Förslag till författningstext återfinns i sin helhet i *bilaga 2*.

#### 6.1.1 Ändringar i 7 kap.13 § miljöbalken – strandskyddets syften

---

*Strandskyddets syften förtydligas i lagtexten i överensstämmelse med vad som framgår av förarbetena*

---

Utredningen har visat att det finns svårigheter att förstå syftena med strandskyddsbestämmelserna utifrån den formulering som finns i 7 kap. 13 §. Detta leder bl.a. till svårigheter att förstå när syftet motverkas på ett sådant sätt att dispens inte kan medges enligt 26 §.

I förarbetena till miljöbalken, liksom i tidigare förarbeten till strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen, anges tydligt att strandskyddet syften ska ses i ett långsiktigt perspektiv. Detta, har en avgörande betydelse för hur olika intrång ska bedömas. Om syftena ska kunna upprätthållas på lång sikt kan mindre intrång i strandskyddade områden accepteras än om syftena ses på kort sikt. Eftersom det uppenbarligen finns ett problem att förstå syftesparagrafen anser vi att det är nödvändigt att den ändras så att det av lagtexten framgår att syftena är långsiktiga på så sätt som framgår av förarbetena.

Utredningen har också visat att det finns svårigheter att förstå strandskyddets generella utformning. Det är mycket vanligt förekommande att som skäl till dispens anges att området inte hyser några större värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Det finns också exempel på att myndigheter anger som särskilt skäl att en åtgärd inte strider mot strandskyddets syften. Genom en sådan tillämpning kan strandskyddets generella och långsiktiga målsättningar omintetgöras. Strandskyddets syften uppfylls genom fram för allt bestämmelserna i 7 kap. 14 – 18 §§. Förbuden i 16 § tar sikte på exploatering dels genom konkreta åtgärder, uppförande av nya byggnader m.m., dels genom sådana åtgärder som kan verka hindrande eller avhållande på allmänheten eller väsentligen försämra livsvillkoren för djur- och växtlivet. Genom att dessa förbud iakttas uppfylls syftet på sikt. Dispensmöjligheten ska tillämpas restriktivt och det ska inte vara möjligt att gå förbi förbudsbestämmelsen och den dispensmöjlighet som ges, genom att hänvisa till att syftet inte motverkas. För att tydliggöra på vilket sätt syftet ska uppnås, nämligen genom att tillämpa bestämmelser som anges i 14- 18 §§, föreslår vi att detta preciseras i 13 §.

Vi vill också förtydliga att friluftslivets intressen tillgodoses genom att det är möjligt att nyttja stränderna i enlighet med allemansrätten. Kopplingen till allemansrättsligt nyttjande görs i förarbetena till bestämmelserna men har inte uttryckts i lagtexten. Allemansrätten är allmänt accepterad och förstådd. Den ses som en viktig rättighet av de flesta. Vi anser därför att det är viktigt för förståelsen av strandskyddets syften att den kopplingen görs direkt i lagtexten.

Närmare bestämt föreslår vi följande formulering av 7 kap. 13 §.

Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag *i enlighet med detta kapitel.*

Syftet med strandskyddet är att *långsiktigt*

- trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv genom allemansrättslig tillgång till stränderna och
- bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet

genom tillämpning av bestämmelserna i 14–18 §§.

### 6.1.2 Ändringar i 7 kap.14 § miljöbalken - omfattning av strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag

---

*Sjöar under 0,5 ha och vattendrag under 1 meters bredd ska inte omfattas av det generella strandskyddet. Vid behov ska länsstyrelsen kunna införa strandskydd för sådana vatten. Vid de något större vattendragen minskas strandskyddet till 50 meter.*

---

En anledning till problemen vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är att det inte finns någon angiven nedre gräns för vilka sjöar och vattendrag som omfattas av bestämmelserna. Nuvarande lagstiftning medför att län med många små vattendrag vid en korrekt tillämpning av lagen får stora delar av landarealen strandskyddad. De små vattendragen och sjöarna syns vanligen inte på de kartor som dispensmyndigheten har att tillgå, vilket skapar tillämpningsproblem. Det uppfattas också som orimligt att små vattendrag, som kanske inte ens är vattenfyllda under hela året, ska ha samma skydd för stränderna som kusterna eller större sjöar. Detta leder sammantaget till sämre acceptans för reglerna och stora tillämpningsproblem. Länsstyrelserna i de flesta län har hanterat avgränsningsproblemen genom att undanta sådana sjöar och vattendrag som inte är markerade, eller markerade på visst sätt, på kartor av olika skalor. Detta strider mot nuvarande bestämmelser och innebär att skyddet får olika omfattning i olika län.

Strandskyddsbestämmelserna omfattar all slags natur, inte bara biotoper med höga naturvärden. Detta framgår av förarbetena till miljöbalken, som bl.a. anger att strandskyddet ska ses i ett långsiktigt perspektiv och att naturmiljöer som inte hyser några höga värden i dag kan komma att göra det i framtiden. Under utredningen har förslag förts fram om en ändring av syftet på sådant sätt att endast biotoper med höga naturvärden ska omfattas av strandskydd. Detta skulle förenkla tillämpningen av bestämmelserna i den del de avser skydd för djur- och växtlivet.

Vi anser dock inte att det är lämpligt att frånga det grundläggande syftet att generellt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet har stor betydelse ur många olika aspekter. Det generella strandskyddets syfte att bevara stränderna avser inte bara livsmiljöer för känsliga och hotade arter, utan är förebyggande och framåtsyftande. Det ger möjlighet till utveckling mot höga naturvärden i områden som inte hyser sådana värden i dag. Det har också betydelse för att bevara spridningskorridorer och tillflyktsorter, och ökar möjligheten att upprätthålla strandmiljöernas viktiga ekologiska funktion.

Nuvarande syften bör alltså bibehållas. Det innebär att alla typer av livsmiljöer för djur- och växtarter omfattas av strandskyddsbestämmelserna. För friluftslivets del är det ofta inget hinder att vissa mindre vattendrag undantas från strandskyddet. De biologiska värdena är emellertid inte knutna till storleken, utan kan vara väl så höga i små vattendrag som i stora. Detta påpekas också i miljöbalkens förarbeten om strandskydd. Där framhålls att även obetydliga bäckar och tjärnar ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden.

Om man utesluter de minsta sjöarna och vattendragen från det generella strandskyddet kan det således leda till att stränder som är viktiga för djur- och växtlivet inte längre skyddas. Exploateringsstrycket bedöms dock oftast vara lågt vid de minsta sjöarna och vattendragen. Dessutom tillämpas regelverket idag, åtminstone i delar av landet, endast mycket sporadiskt på dessa små sjöar och vattendrag. Vi bedömer inte att det är möjligt att få till stånd en allmänt sett striktare tillämpning av strandskyddet om man inte undantar de minsta vattnen. En sådan avgränsning bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom, sett i nationellt perspektiv, ett bättre skydd. Biotopskyddet omfattar dessutom delvis dessa områden.

Vi bedömer också att det är lämpligt att minska det strandskyddade området för vattendrag mellan en och sex meters bredd till 50 meter från strandlinjen. Samtidigt föreslår vi en möjlighet att införa strandskydd för de små sjöar och vattendrag som inte omfattas av det generella strandskyddet samt att utvidga strandskyddet för vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. På så sätt får länsstyrelserna, som bör ha större lokal kännedom, möjlighet att vid behov förordna om strandskydd för dessa.

### 6.1.3 Ändringar i 7 kap. 14 § miljöbalken - ändringar av beslut om utvidgning av strandskydd

---

*I 14 § anges att ett beslut om utvidgning av strandskyddet kan upphävas eller ändras på samma sätt som det beslutades.*

---

Det finns stora områden som omfattas av utvidgat strandskydd utan att skälen för utvidgningen är klargjorda. Det kan röra sig om områden för vilka beslut fattades för en längre tid sedan eller där beslut fattades utan tillräcklig utredning av områdets värden för strandskyddet. Förhållandena i ett sådant område kan också ha ändrats. För sådana områden kan besluten behöva upphävas eller ändras. Enligt regeringens praxis har det ansetts att 14 § i miljöbalken inte kan användas för detta. I stället har regeringen bedömt att 15 § ska användas för sådana beslut. I 15 § ställs kravet att det skall vara uppenbart att ett strandskyddsområde saknar betydelse för strandskyddets syften för att skyddet skall få upphävas. I 14 § anges som kriterium för beslut om utvidgning att det behövs för att tillgodose strandskyddets syften. Enligt praxis gäller således ett högre krav för att ändra ett beslut om utvidgning än för att besluta om utvidgning. Vi anser att det kan ifrågasättas om inte ett sådant beslut borde kunna ändras på samma sätt som det tillkommit.

I vår kartläggning har det visat sig att vissa utvidgningsbeslut behöver ändras. Vi föreslår dessutom fler möjligheter än tidigare för länsstyrelserna att själva förordna om strandskydd. Sådana beslut bör gå att ändra på samma sätt som det tas. På så sätt undviks inlåsnings effekter som består i att myndigheterna undviker att förordna om strandskydd för ett område därför att det bedöms näst intill omöjligt att ändra förordnandet. Vi föreslår ett tillägg i 14 § som anger att ett beslut om utvidgning kan upphävas eller ändras på samma sätt som det beslutats. Ett sådant beslut om ändring ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

#### 6.1.4 Ny paragraf, 7 kap. 15 a § miljöbalken – förutsättningar för upphävande av strandskyddet för detaljplaneläggning. Lättnader i strandskyddet för regional utveckling

*En ny paragraf införs som anger*

1. *under vilka förutsättningar det får förordnas att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte längre ska omfattas av strandskydd,*
2. *under vilka förutsättningar det får förordnas att ett strandskyddsområde som behövs för att underlätta lokal eller regional utveckling och som avses ingå i en detaljplan inte längre ska omfattas av strandskydd.*

Hos de myndigheter som beslutar om strandskyddsdispens råder stor osäkerhet om vad som kan utgöra särskilda skäl för undantag från strandskyddet för områden som avses ingå i en detaljplan. I förarbetena till bestämmelsen, (prop.1997/98:45, del 2 sid. 84) anges att förutsättningarna i princip är desamma som för dispens enligt 18 §. Enbart förhållandet att området enligt detaljplan eller områdesbestämmelser ska bebyggas är inte ett särskilt skäl att upphäva strandskyddet.

De särskilda skäl som anges för dispens enligt 18 § (sid. 88 ff.) är i de flesta fall inte tillämpliga i en plansituation. De särskilda skälen enligt 18 § rör sig om komplementbyggnader, ersättningsbyggnader, från stranden väl avskilt område, lucktomt, anläggningar för det rörliga friluftslivets behov m.m. Av de beslut om upphävande för detaljplaneläggning som Naturvårdsverket granskat framgår att det finns uppenbara tillämpningsproblem med denna bestämmelse. I vissa fall anges inga särskilda skäl alls. I andra fall anges just detaljplaneläggningen som särskilt skäl. Härigenom är risken stor att strandskyddets syften inte beaktas tillräckligt vid detaljplaneläggning.

Vi bedömer att det är nödvändigt att direkt i lag ange under vilka förutsättningar man får besluta att upphäva strandskyddet för detaljplaneläggning. Närmare bestämt föreslår vi att strandskyddet får upphävas i ett område som avses ingå i en detaljplan endast om området redan är ianspråktaget av bebyggelse eller anläggningar eller av andra skäl inte är allmänt tillgängligt.

Naturvårdsverket bedömer att ett klagörande av de förutsättningar som gäller för upphävande för detaljplaneläggning bör göra tillämpningen lättare för myndigheterna. Samtidigt bör bestämmelserna inte längre kunna tillämpas så att det på ett okontrollerat sätt ställs lägre krav för upphävande för detaljplaneläggning än för dispenser i enskilda fall.

Genom paragrafens andra stycke införs en möjlighet att upphäva strandskyddet i ett område som behövs för att underlätta lokal eller regional utveckling.

I regeringens uppdrag ingår att Naturvårdsverket närmare ska utreda förutsättningarna för vissa lättnader i strandskyddet i glesbygdsmråden med lågt bebyggelsetryck och bedöma konsekvenserna av sådana lättnader. Under många år har det framförts krav på lättnader i strandskyddet för att stimulera regional utveckling. Under utredningen har framkommit att några kommuner anser att strandskyddet lägger en död hand över mark-

användningen i kommunen och att det är nödvändigt att lätta på det för att möjliggöra regional utveckling.

Vi vill understryka att en lättnad för att tillgodose exploateringsintressen utgör ett avsteg från den hittillsvarande principen att sådant inte kan utgöra särskilda skäl för dispens eller undantag från strandskyddsbestämmelserna. Om bestämmelsen tillämpas utan noggrann eftertanke kan den komma att motverka strandskyddets syften. Ur det perspektivet bör kraven på utredning och planläggning inte komma att uppfattas som alltför betungande.

En lättnad i strandskyddet kan naturligtvis komma i fråga endast i områden med lågt bebyggelsetryck, som inte innehåller särskilda värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Undantagsmöjligheten gäller därför endast områdena i de norra delarna av landet som generellt sett har ett lågt bebyggelsetryck.

Vi bedömer inte att det är möjligt eller nödvändigt att precisera i lag eller förordning, exakt vilka typer av anläggningar som bör omfattas av en sådan lättnad. I stället föreslår vi att det ställs krav på att lättnaderna genomförs via detaljplaneläggning och en utredning med en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som ska visa att byggnaden eller anläggningen är ägnad att främja lokal eller regional utveckling.

Slutligen föreslår vi att följande ska gälla, både för upphävande av strandskyddet för detaljplaneläggning enligt paragrafens första stycke och för detaljplaneläggning för byggnader och anläggningar för underlättande av lokal eller regional utveckling enligt paragrafens andra stycke:

- a) förordnandet får endast omfatta den del av detaljplaneområdet som behövs för att syftet med förordnandet ska uppnås,
- b) i de områden inom detaljplanen där strandskyddet upphävs ska, om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion, finnas fri passage för allmänheten mellan strandlinjen och planerad bebyggelse eller anläggningar,
- c) förordnande får inte omfatta område som har särskild betydelse för friluftslivet. och
- d) förordnande får inte omfatta område som har särskild betydelse för naturvärden eller medföra väsentlig försämring för livsvillkoren för djur- eller växtarter förtecknad i av Naturvårdsverket fastställd förteckning över rödlistade arter i Sverige eller som annars är särskilt skyddsvärd.

Vi bedömer att det är viktigt att ange i lagtexten att förordnandet endast får avse den del av planområdet som behövs för att syftet med förordnandet skall uppnås. Ett sådant förordnande får endast beslutas enligt vissa angivna kriterier och det bör inte gå att komma runt kriterierna genom att undanta ett större område än som behövs för ändamålet.

Beträffande möjligheten till passage mellan strandlinjen och planerad bebyggelse eller anläggningar anser vi att sådan skall finnas om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion. Vissa anläggningar, såsom bryggor eller båthus, vattenrutschbanor m.m. måste ligga i vattenkanten. Andra byggnader eller anläggningar, såsom bostäder, restauranger m.m. måste inte ligga alldeles intill strandkanten. Det skall således inte vara tillåtet att placera dem där, även om det i och för kan bedömas vara attraktivt.

Här anser vi dock att allmänhetens möjlighet att passera utmed strandkanten skall ha företräde.

Att förordnande inte får avse område som har särskild betydelse för friluftslivet bör innebära att områden som är av riksintresse för friluftslivet enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken som regel inte skall omfattas av förordnande enligt paragrafen. Inte heller andra områden som används mycket av allmänheten för friluftsliv eller annars är särskilt attraktivt för friluftslivet bör kunna omfattas. Särskild försiktighet bör generellt iaktas för kustområden eller områden belägna i närheten av tätorter.

Område som har särskild betydelse för naturvärden bör omfatta område som är av riksintresse för naturvärden enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Här bör man inte kunna upphävas strandskyddet. Detta gäller även andra områden som är skyddade genom områdesskydd, Natura 2000-områden, som omfattas av krav på synnerliga skäl för dispens eller som annars innehåller stora naturvärden.

I paragrafen finns särskilt angivet att förordnande inte får medföra väsentlig försämring för livsvillkoren för djur- eller växtart förtecknad i av Naturvårdsverket fastställd förteckning över rödlistade arter i Sverige eller som annars är särskilt skyddsvärd.

Förteckningen innehåller arter som på kortare eller längre sikt, enligt specifika kriterier, bedöms löpa risk att försvinna från landet om inte hänsyn iaktas vid t.ex. markanvändningen eller särskilda bevarandeåtgärder vidtas.

I paragrafens sista stycke föreslår vi en ny bestämmelse som innebär att om en befintlig detaljplan ändras eller ersätts skall förordnandet om upphävande från strandskyddet omprövas. Om planen ändras kan nämligen förutsättningarna för förordnandet påverkas, och en omprövning bör därmed göras för att säkerställa att strandskyddet beaktas på ett korrekt sätt.

#### 6.1.5 Ändringar i 7 kap.16 § 2 p. miljöbalken – ändring av byggnader

---

*Undantaget från förbudet för ändringar av byggnader preciseras. Det begränsas också på så sätt att en ändring inte får medföra inskränkning i ett allemansrättsligt tillgängligt område*

---

Av ordalydelsen i 7 kap. 16 § punkten 2 framgår att en ändring av en byggnad är förbjuden endast om den kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare använts till (jfr Miljööverdomstolens dom i mål M 2790-00). Vi föreslår att den nämnda bestämmelsen ändras och preciseras så att ordet ”väsentligen” i 7 kap. 16 § punkten 2 miljöbalken hänförs till den befintliga byggnadens tidigare användning och inte till utbyggnadens användning. Anledningen till detta är att vi vill hindra att mindre byggnader nära stränder, såsom kiosker och båthus, som kan ha använts även för övernattning, får byggas ut för bostadsändamål.

Vi föreslår också ett tillägg som innebär att ombyggnader omfattas av förbudet även i de fall där ombyggnaden leder till att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett område där den annars fått färdas fritt. Detta kan vara fallet t.ex. om en ombyggnad blir så stor och omfattande eller hamnar så nära tomtgränsen att den får en avhållande verkan



på allmänheten på ett intilliggande område. Sådana exempel finns, särskilt i strandområdena utanför Stockholm. Motsvarande regel gäller redan för anläggningar eller anordningar enligt punkten 4 i 16 § (jfr prop. 1997/98:45 del 2 sid. 86) på en befintlig tomt om de utförs i närheten av tomtgränsen på ett sådant sätt att tomtplatsen till synes utvidgats.

#### 6.1.6 Ändring i 7 kap. 16 § 4 och 5 p. miljöbalken - skyddet för djur- och växtlivet

---

*Förbudet i 16 § för åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter preciseras så att det tydliggörs att den väsentliga försämringen avser det område som berörs genom den aktuella åtgärden och inte bestämmelsernas mer generella syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet, enligt 13 §.*

---

Förbudet i 16 § punkterna 4 och 5 avser endast sådana åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet. Å andra sidan är syftet med strandskyddet, som det uttrycks i 13 §, att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Här finns till synes en konflikt genom att åtgärder som visserligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet, men där försämringen inte är väsentlig, inte omfattas av förbudet i punkterna 4 och 5. Vi menar att dessa två stadganden måste tolkas så att syftet i 13 § ska hänföras till skyddets syfte i ett mer generellt perspektiv, för hela landet, medan kriteriet ”väsentligen försämrar” i 16 § p. 4 och 5 ska hänföras till det område som påverkas genom den aktuella åtgärden. Med den tolkningen kan syftet i 13 § uppfyllas, även om vissa försämringar inte omfattas av förbudet. Eftersom utredningen har visat att det finns svårigheter för dem som tillämpar bestämmelserna att förstå deras uppbyggnad föreslår vi ett tillägg till 16 § punkterna 4 och 5 så att det klart framgår att bedömningen av om en åtgärd väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet avser just det område som påverkas genom åtgärden.

Ett annat dilemma ligger i att det kan vara svårt att avgöra vad som utgör en väsentlig försämring i livsvillkoren för djur- och växtarter och vilken hänsyn som ska tas till om det rör sig om särskilt skyddsvärda djur- och växtarter. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2 sid. 86) avser skyddet de livsbetingelser som utgör en förutsättning för djur- och växtlivet och inte i första hand de exemplar av djur- och växtarter som vid ett visst tillfälle lever på platsen. Skyddet avser inte enbart områden med särskilt höga naturvärden utan ekosystem i allmänhet. Naturvårdsverket bedömer inte att det är möjligt att i lag eller förordning precisera vad som avses. Därför är vår avsikt att i nya allmänna råd närmare utveckla vår syn på vad som bör innefattas. Rent allmänt bedömer vi att en väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- och växtlivet i varje fall bör avse en störning i livsmiljön, som innebär att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer i det område som påverkas genom åtgärden. Orsaken kan vara en minskad tillgänglig areal eller en försämring av de särskilda strukturer eller funktioner som krävs för att goda livsvillkor ska bibehållas i det land- eller vattenområde som påverkas genom den planerade åtgärden.

Hänsyn till skyddsvärdet hos de djur- eller växtarter vars livsmiljöer påverkas ligger därmed inte inbyggd i själva förbudsbestämmelsen. Vi bedömer att den inte heller bör

kopplas till ett sådant kriterium, eftersom den ska kunna förstås av bl.a. den allmänhet som planerar en åtgärd som kan vara förbjuden enligt 16 § punkterna 4 och 5. Dessutom är förbuden knutna till en straffbestämmelse i 29 kap. 8 § p. 5 miljöbalken. (Om gärningen är att anse som ringa kan man dock inte dömas till ansvar enligt 29:11). I stället bör den väsentliga försämringen bedömas utifrån själva ingreppets inverkan på livsmiljöerna över huvud taget. Då får omfattningen av ingreppet betydelse, liksom varaktigheten, lokaliseringen och det sätt det utförs på.

I stället kommer hänsynen till skyddsvärdet hos de djur- eller växtarter som påverkas genom åtgärden in när myndigheten bedömer om det finns särskilda skäl för dispens eller inte.

Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2 sid. 90) gäller det i samtliga exempel på situationer där skäl för dispens kan finnas, att dispens inte skall meddelas om de *biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt*. Detta innebär att man alltid ska göra en bedömning i förhållande till skyddet för djur- och växtlivet, även om det i och för sig finns särskilda skäl för dispens. De särskilda skälen som nämns i förarbetena till miljöbalken (del 2 sid 89 ff.) verkar främst utformade med tanke på skyddet för friluftslivet och det generella syftet att hålla stränderna oexploaterade. Kriteriet när det gäller skyddet för djur- och växtlivet är således inte utformat som ett särskilt skäl utan som en sorts stoppregel och är en bedömning av om de *biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt*. Vad är då en icke acceptabel påverkan på de biologiska värdena? De biologiska värdena är naturligtvis högre om det rör sig om en livsmiljö för en särskilt skyddsvärd djur- eller växtart. För sådana livsmiljöer kan därför ett mindre intrång accepteras än om det rör sig om en mycket vanlig art. En annan faktor som får betydelse vid denna prövning är hur känslig livsmiljön är, d.v.s. hur mycket ingrepp den tål. Allt detta måste beaktas vid bedömningen av om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt i en dispensprövning.

Detta kan få till följd att en dispens lämnas för en åtgärd som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet om det i övrigt finns dispensskäl och det t.ex. rör sig om en mycket vanlig art. Vid bedömningen av om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt är det oundvikligt att man måste beakta förhållandena för arten i ett större område än bara just det område som påverkas genom åtgärden. Häri ligger en av skillnaderna mellan dispensprövningen i 18 § och bedömningen av om en åtgärd över huvud taget omfattas av förbuden i 16 § punkterna 4 och 5.

Ytterligare ett tolkningsproblem ligger i att i 26 § anges att dispens får ges endast om det är *förenligt med förbudets syfte*. Förbudets syfte är enligt 13 § att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för allt djur- och växtliv och inte endast för särskilt skyddsvärda livsmiljöer. Endast om uttalandet i 26 § hänförs till strandskyddets mer övergripande syfte blir det begripligt i förhållande till övriga bestämmelser.

Naturvårdsverket har i utredningen prövat olika alternativ för att komma till rätta med bestämmelsernas komplexitet och de tolkningsproblem de medför. Vi bedömer dock inte, vilket utvecklats i kommentaren till 14 §, att det är lämpligt att frångå det grundläggande syftet att generellt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet eller att låta förbuden omfatta enbart särskilt skyddsvärda djur- och växtarter, av skäl som angetts ovan. I stället har vi för avsikt att i allmänna råd ge vår uppfattning av hur bestämmelserna bör tolkas. Även andra former av stöd för tillämpningen kan behövas.

### 6.1.7 Ändringar i 7 kap. 17 § 1 p. miljöbalken – byggnader m.m. för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln

---

*Anmälningsplikt införs för byggnader och anläggningar för de areella näringarna inom strandskyddsområde.*

---

Av förarbetena till bestämmelsen i 17 § första punkten (del 2, sid 84) framgår att en förutsättning för undantaget från strandskyddsbestämmelserna för byggnader m.m. för de areella näringarna är att de är omedelbart behövliga för näringen samt att de behöver ligga inom strandskyddat område. Såväl enskilda personer som tjänstemän på länsstyrelser och kommuner har uppmärksammat oss på problemet med att ekonomibygnader för jord- och skogsbruk uppförs inom strandskyddade områden utan att det verkar vara motiverat att de ska ligga just där. Sådana byggnader omvandlas ibland till bostäder. Det finns således ett problem i att dessa byggnader inte dispensprövas. Därmed kommer inte heller frågan upp om det verkligen är nödvändigt att placera en byggnad för t.ex. skogsbruket inom strandskyddat område eller om den lika väl kunde ligga längre från stranden.

I ett fall som kom till miljööverdomstolen, mål M 8591-99, bedömde domstolen att en byggnad som uppförts inom ett område med utökat strandskydd, med landskapsbildskydd och som dessutom låg inom ett riksintresseområde var undantagen från dispenskrav eftersom byggaren uppgav att den var avsedd för skogsbruket. Domstolen dömde så trots att huset var utformat som en vanlig röd stuga och med sin placering på en klippa längst ut på en udde kunde antas verka starkt avhållande på allmänheten att röra sig i närheten. Länsstyrelsen hade förelagt byggaren att avbryta byggandet. Miljööverdomstolen undanröjde länsstyrelsens beslut.

När en byggnad väl uppförts inom ett strandskyddat område är det mycket svårt för tillsynsmyndigheten att bevaka och bevisa ett ändrat användningssätt. Det är också något oklart hur förbudsbestämmelserna i 16 § ska tillämpas i ett sådant fall, dvs. om ett ändrat användningssätt i sig är dispenspliktigt när byggnaden redan är uppförd. För att komma till rätta med dessa problem har vi övervägt att föreslå att dessa byggnader och åtgärder ska omfattas av förbudet i 16 §. Ett skäl för dispens skulle då vara att byggnaden eller åtgärden behövs för någon av de angivna näringarna och att den måste ligga inom strandskyddat område. Detta ställer dock krav både på ansökan, utredningen och själva beslutet. För att inte i onödan komplicera för näringsutövarna föreslår vi i stället ett enkelt anmälningsförfarande. Det enda kravet på den som planerar att uppföra en byggnad eller anläggning som behövs för jordbruket, skogsbruket, renskötseln eller fisket och som inte tillgodoser bostadsändamål är då att han anmäler detta till tillsynsmyndigheten 6 veckor innan arbetet inleds. Anmälan ska ange var byggnaden eller anläggningen ska ligga och talar om varför byggnaden eller anläggningen måste ligga inom strandskyddat område. Myndigheten har därefter möjlighet att ingripa med stöd av tillsynsbestämmelserna om den finner att byggnaden eller anläggningen inte omfattas av undantaget. Det bör ligga på myndigheten att i så fall agera så snart som möjligt för att undvika att byggandet påbörjas.

### 6.1.8 Ändringar i 7 kap. 17 § tredje stycket och 18 § miljöbalken – undantag för byggnader m.m. inom tomtplats

---

*Länsstyrelsens rätt att föreskriva om undantag för vissa komplementbyggnader utökas. Ändringen innebär att länsstyrelsen får föreskriva om generella undantag från strandskyddet för byggnader m. m. som ligger inom fastställd tomtplats och som inte inkräktar på allemansrättsligt tillgängligt område.*

---

En stor del av de dispensansökningar som kommer in till myndigheterna avser byggnader och åtgärder inom ett område som utgör tomtplats. Vi bedömer att denna hantering i de flesta fall är onödig. Om ett område redan utgör tomtplats och därigenom inte är tillgängligt för allmänheten bör det kunna undantas från strandskyddet generellt. Här bör man kunna bortse från frågor om djur- och växtlivet. En tomtplats består vanligen av trädgårdsmark. I de fall marken innehåller planterade växter kan det dessutom komma upp svårlosta frågor om även dessa omfattas av skyddet för djur- och växtlivet.

Naturvårdsverket föreslår därför en ändring av bestämmelsen om möjlighet att föreskriva om undantag för komplementbyggnader m.m. Ändringen går ut på att göra det möjligt för länsstyrelsen att föreskriva om undantag även för byggnader, anläggningar och anordningar med andra placeringar inom tomtplatsen än längre från stranden än huvudbyggnader som gäller nu. En förutsättning ska vara att tomtplatsen är bestämd av en myndighet enligt 18 §. Vi bedömer att det är viktigt att undantaget begränsas till sådana tomtplatser som är fastställda genom myndighetsbeslut. Det kan annars vara svårt för den som ska vidta åtgärden att bedöma vilket område som ska betraktas som tomt.

Undantaget får dock inte omfatta sådana byggnader, anläggningar eller åtgärder som genom storlek eller lokalisering hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Begränsningen ligger också i linje med den begränsning av möjligheten till utbyggnader som föreslås i 16 § 2 p. Den tar sikte framförallt på storstadsregionerna där det på sina håll förekommer att tomter blir överbelamrade med diverse uthus och tillbyggnader på ett sådant sätt att allmänheten avskräcks från att vistas inom intilliggande områden. Genom bemyndigandet får länsstyrelserna möjlighet att precisera vad som är lämpliga begränsningar i detta avseende inom regionen eller inom delar av regionen.

Ändringen föranleder följdändringar i 18 §. En ändring innebär att länsstyrelsen får besluta om tomtplatsavgränsning även i andra fall än i samband med dispens. Eftersom en tomtplatsavgränsning särskilt i ett sådant fall kan få stor betydelse för strandskyddet, och det nu saknas anvisningar om hur en sådan görs, föreslår vi dessutom att det anges att tomtplatsavgränsning ska bestämmas så att ett område som är tillgängligt för allmänheten inte begränsas mer än som krävs för tomten eller det annars avsedda ändamålet. Att ange någon storleksgräns bedömer vi inte är möjligt med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan finnas.

Vi tror att dessa ändringar som bieffekt kan medföra att fler tomtplatsavgränsningar kommer att fastställas av länsstyrelsen genom det incitament som undantagsmöjligheten bör utgöra både för myndighet och enskilda. Härigenom klargörs vilka områden som är tillgängliga för allmänheten. För att säkerställa att myndigheternas beslut om tomtplats-

avgränsning blir lika väl underbyggda som dispensbesluten föreslår vi att de krav på innehåll som ska gälla för dispensbeslut även gäller tomtplatsavgränsningar, se kommentaren till 23a § förordningen om områdesskydd.

#### 6.1.9 Ändringar i 7 kap. 18 § miljöbalken och 41 § förordningen om områdesskydd – synnerliga skäl (skärpning av strandskyddet).

---

*Länsstyrelserna får möjlighet att förordna att ett skärpt strandskydd införs inom vissa områden i länen.*

---

I uppdraget till Naturvårdsverket ingick att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck. Enligt SCB:s statistisk har byggandet inom vissa delar av strandskyddsområdet ökat relativt sett mer innanför än utanför skyddsområdet sedan strandskyddsbestämmelserna infördes. En specialstudie av kustnära områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv (3 och 4 kap. miljöbalken) visar att byggandet har varit relativt sett högre inom dessa områden än utanför. Exploateringsintressena har haft betydligt större genomslag än bevarandeintresset. En jämförelse utifrån befolkningsfördelningen i landet och tillgången på strand visar att trycket på stränderna är högt i sydvästra Skåne, längs Västkusten upp till Göteborg och delar av västra Götalands län. Det är också högt i anslutning till större städer längs kusten och inne i landet (jfr SCB:s ”Markanvändningen i Sverige”).

Naturvårdsverket föreslår att skyddet stärks genom att länsstyrelserna får möjlighet att förordna om att det ska krävas ”synnerliga skäl” i stället för ”särskilda skäl” för dispens i vissa utpekade områden. Områden där synnerliga skäl bör övervägas är t.ex. kustområdena och skärgårdarna där exploateringstrycket på stränderna bedöms vara stort. Synnerliga skäl bör också övervägas för större delen av Mälarens strandområden och för Vänern och Vättern. Även i övriga områden av riksintresse som omnämns i 4 kap. miljöbalken bör synnerliga skäl övervägas. Som utredningen visar är det i delar av dessa områden som många av dispensererna medges, trots att dessa områden har högst bebyggelsetryck och trots att en stor del av områdena dessutom utgör riksintressen för naturvård och friluftsliv. Andra typer av områden som kan övervägas för skärpt strandskydd är grunda havsvikar, obebyggda öar, uddar och näs i områden med högt bebyggelsetryck. Förordnandet bör vara genomfört tre år efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

Överväganden om skärpningar av dispenskravet har gjorts tidigare, bl.a. Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden, SOU 1996:153, och senast i och med införandet av miljöbalken, men avfärdats, eftersom man bedömt att särskilda skäl ändå ger ett mycket litet utrymme för dispens (prop. 1997/98:45 del 1 sid. 322). Mot bakgrund av den bristfälliga tillämpning av dispenserregeln som vår utredning visar bedömer vi att det ändå är nödvändigt att nu föreslå en ytterligare skärpning av dispenskraven för delar av landet.

Synnerliga skäl innebär att det i praktiken blir mycket svårt att få dispens från strandskyddet. I praktiken bör en sådan bestämmelse därför leda till att en fortsatt exploatering av de utpekade strandområdena förhindras. För dispens med stöd av synnerliga skäl ska

beviljas bör det krävas att åtgärden syftar till att tillgodose ett överskuggande allmänt intresse.

Vi föreslår alltså att länsstyrelsen ges rätt att, efter inventering av ett områdes värden för strandskyddet, besluta att det ska krävas synnerliga skäl för dispens i vissa delar av länet. Länsstyrelserna bedöms ha förutsättningar att avgöra om en del av länen kräver starkare skydd för att syftena med strandskyddet ska nås. Länsstyrelsen har då även möjlighet att bedöma i vilka områden det finns behov av att utvidga strandskyddsområdet till 300 m. Bestämmelsen föreslås träda ikraft tre år efter att lagen träder ikraft. På så sätt ges länsstyrelserna möjlighet att inventera de värden för strandskyddet som finns i länet

#### 6.1.10 Ändring i 7 kap. 18 § miljöbalken – omedelbar verkställighet av strandskyddsdispenser

---

*Ett beslut om strandskyddsdispens får inte tas i anspråk förrän det vunnit laga kraft, d.v.s. då överklagandetiden gått ut utan att beslutet överklagats. Syftet med ändringen är främst att förhindra att värden hinner gå förlorade i de fall beslutet ändras.*

---

Äldre praxis enligt naturvårdslagen visar att det ansetts att den sökande får ta i anspråk en dispens från ett förbud så att säga på egen risk. Så länge strandskyddet enbart syftade till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv kunde marken vanligen återställas om dispensbeslutet ändrades utan att detta syfte blev skadat. Sedan syftet utökats till att också omfatta goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet är förhållandena annorlunda. Det kan nämligen vara svårt att återställa livsvillkoren för djur- och växtlivet i de fall de förstörts genom byggande eller någon annan åtgärd.

Dessutom kan det enligt vår uppfattning finnas risk för att det faktum att en åtgärd redan vidtagits leder till att det enskilda intresset ges större tyngd och det allmänna intresset mindre tyngd vid den avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som görs av domstolarna. Anledningen till detta skulle då vara att det kan bedömas som ett större intrång i en enskilds rätt att t.ex. bli tvungen att riva det man byggt än att aldrig få dispens. Det allmänna intresset att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet kan också helt eller delvis ha gått förlorat om den sökande har börjat bygga eller har vidtagit andra åtgärder. Riskerna finns då att detta allmänna intresse tillmäts mindre tyngd vid en avvägning. En sådan praxis måste förebyggas.

Vi föreslår därför ett tillägg till 7 kap. 18 § miljöbalken där det anges att ett dispensbeslut inte får tas i anspråk förrän det vunnit laga kraft. Vi är medvetna om att man vanligen i bestämmelser enligt naturvårdslagstiftningen i stället anger att beslut skall gälla omedelbart även om de överklagas. En sådan bestämmelse finns i 8 kap. 5 § miljöbalken. Därigenom borde det vara möjligt att motsatsvis dra slutsatsen att detta inte gäller för beslut enligt 7 kap. Med tanke på den tidigare nämnda praxisen i fråga om dispenser och att det råder oklarhet i detta avseende bedömer vi att det ändå är viktigt att klargöra vad som gäller.

### 6.1.11 En ny paragraf, 18 § – möjlighet till föreskrifter från Naturvårdsverket

---

*Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.*

---

Mot bakgrund av de stora tillämpningsproblem som finns med strandskyddsbestämmelserna bedömer vi att det är önskvärt att Naturvårdsverket bemyndigas att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av bestämmelserna. Vi lämnar inte några förslag på sådana föreskrifter nu, men bedömer att det är väsentligt att verket ges en sådan möjlighet för framtiden. Det kan röra sig om föreskrifter med begreppsförklaringar, preciseringar av utredningskrav m.m.

### 6.1.12 Ändring i 4 kap. 4 § miljöbalken – enkla fritidshus i närheten av storstadsregioner

---

*Möjligheten att bygga fritidshus i kustområdet i närheten av de stora tätortsregionerna enligt 4 kap.4 § MB tas bort.*

---

I miljöbalkens 4 kap. 4 § finns en bestämmelse som anger att särskilda skäl för undantag från förbudet mot fritidshusbebyggelse för vissa områden i landet kan vara att det handlar om att bygga enkla fritidshus vid kusten i närheten av de stora tätortsregionerna. Denna bestämmelse riskerar att motverka det vi vill åstadkomma med skärpningen av strandskyddet i bl.a. de stora tätortsregionerna. Den bör därför tas bort. Vi bedömer att bestämmelsen använts mycket sparsamt och att den kan tas bort utan att något annat intresse påverkas på ett icke önskvärt sätt.

### 6.1.13 Ändring 12 § områdesskyddsförordningen – delegation av dispensbeslut till kommunerna

---

*Rätten att delegera dispensbeslut till kommunerna begränsas. Länsstyrelserna behåller dispensbesluten i större utsträckning än i dag. Dispensbesluten får inte delegeras om inte också tillsynen över strandskyddet delegerats till kommunen.*

---

Det kan finnas svårigheter från kommunal nivå att bedöma hur dispensgivning påverkar helheten i ett större område än den egna kommunen. Ofta finns bättre resurser att utreda förutsättningarna för dispens, särskilt förutsättningarna för djur- och växtlivet, hos länsstyrelserna än hos kommunerna. En mycket stor andel av dispensbesluten fattas i dag av kommunerna och det är vanligt med stora brister i besluten. För de områden eller anläggningar som kräver särskild omsorg i beslutsfattandet och större överblick anser vi därför att det inte bör vara möjligt att delegera dispensbesluten.

Närmare bestämt föreslår vi att delegation inte får avse

- nationalpark,
- statligt beslutade naturreservat,
- område som förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-område) eller
- byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg (gäller redan idag)

Vi föreslår också att de delegationsbeslut som redan finns och som avser något av de ovan nämna områdena eller anläggningarna ska upphöra att gälla 1 år efter det att lagändringarna trätt i kraft. Under tiden fram till dess är det lämpligt att länsstyrelserna ändrar sådana beslut om de innehåller även andra delar.

Dessutom föreslår vi att dispensprövning endast får delegeras om också tillsynen för samma område delegerats. Vår kartläggning har visat att det i många fall är oklart när kommunen eller länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över strandskyddet. I ytterligare ett stort antal fall har endast dispensbesluten delegerats till kommunen medan tillsynen ligger kvar på länsstyrelsen. Den ordningen ser vi som otillfredsställande, särskilt som vår utredning också visat att tillsyn över strandskyddet utövas i alltför liten utsträckning. En förutsättning för att tillsyn överhuvudtaget ska bedrivas är att myndigheten har klart för sig att den har ett operativt tillsynsansvar. Att tillsynsansvaret ligger på länsstyrelsen medan dispensgivningen ligger hos kommunen ser vi som är opraktiskt. Det stämmer inte heller överens med den ordning som miljöbalken i övrigt anger i fråga om fördelningen mellan myndigheter av tillstånds- och tillsynsansvar.

#### 6.1.14 Ändring i områdesskyddsförordningen, ny 23 a § – innehållet i dispensbeslut

---

*Ett dispensbesluts giltighet görs beroende av att det innehåller vissa angivna uppgifter. Syftet är att säkerställa god kvalitet på dispensbesluten. Samma krav gäller för beslut om tomtplatsavgränsning.*

---

Eftersom en stor andel av dispensbesluten är bristfälliga föreslår vi att en förutsättning för att ett dispensbeslut ska vara giltigt är att det innehåller vissa obligatoriska uppgifter. Kraven på uppgifter listas i en ny 23a §, i förordningen om områdesskydd. En sådan bestämmelse saknas för närvarande i förordningen.

De uppgifter ett dispensbeslut eller ett beslut om tomtplatsavgränsning ska innehålla för att vara giltigt förslås vara följande;

- namn på den fastighet dispensen eller tomtplatsavgränsningen avser,
- den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd dispensen avser inritad på karta och översiktskarta och situationsplan,
- tomtplatsavgränsning på en karta,



- angivande av om området omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken
- angivande av om området utgör riksintresseområde enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
- en konsekvensbeskrivning innehållande 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 är acceptabel eller ej.
- de särskilda skäl som ligger till grund för dispensen,
- villkor för dispensen eller beslutet om tomtplatsavgränsning om det bedöms behövt

På detta sätt hoppas Naturvårdsverket att beslutens kvalitet förbättras, både genom att det blir nödvändigt att närmare utreda förutsättningarna för beslutet och genom att detta dokumenteras i besluten. Samma krav föreslår vi ska gälla för beslut som enbart avser tomtplatsavgränsning eftersom de kan ha lika stor inverkan på strandskyddet som dispensbesluten.

#### 6.1.15 Överprövning av strandskyddsdispenser

---

*Naturvårdsverket bör inte ha rollen som huvudsaklig bevakare av kommuners dispensbeslut. Vi förordar en annan lösning som innebär att länsstyrelsen överklagar kommunernas beslut till miljöprövningsdelegationerna.*

---

Kommuners beslut att medge strandskyddsdispenser får överklagas av Naturvårdsverket. Dessutom får i vissa fall grannar som har t.ex. nyttjanderätt, till den fastighet dispensen rör, överklaga. Däremot har, enligt miljööverdomstolens praxis, andra grannar inte rätt att överklaga. Inte heller får allmänheten överklaga enbart med stöd av allemansrätten (jfr prop 1997/98:45, del 1 sid 486). Vissa miljöorganisationer har talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. I praktiken utövas denna rätt, om än i liten omfattning, endast av Svenska Naturskyddsföreningen. Eftersom länsstyrelser enligt nuvarande lagstiftning inte har möjlighet att överklaga kommunala dispensbeslut, vilar i praktiken ett tungt ansvar för överklagande på Naturvårdsverket. Det kommer in mellan 3 000 och 4 000 dispensbeslut varje år. Naturvårdsverket överklagar endast ca 1 % av besluten trots att vi bedömer att det kan finnas grund för överklagande i ca 65 % av fallen, antingen på grund av formella brister i beslutet eller på grund av att det framgår att dispens inte borde ha givits.

Härtill kommer att Naturvårdsverket i de allra flesta fall saknar tillräcklig lokal kännedom för att på ett riktigt sätt kunna ta ställning till om dispensgrunderna är uppfyllda i ett enskilt fall. Dessa omständigheter leder till att vi inte överklagar beslut om strandskyddsdispenser i tillräcklig omfattning och på ett tillfredsställande sätt. Vi bedömer att denna situation inte kommer att förbättras tillräckligt för att säkerställa en korrekt efterlevnad av strandskyddsbestämmelserna även om begrepp i lagtexten tydliggörs och vi utarbetar nya allmänna råd och satsar på utbildning så som vi föreslår längre fram i texten. Av de skäl

som vi utvecklat ovan anser vi inte heller att den bästa lösningen på problemet är att öka Naturvårdsverkets verksamhet med att överklaga. Däremot bör vi ha kvar vår rätt att överklaga när vi bedömer det nödvändigt.

Vi har i stället undersökt andra lösningar på problemet, t.ex. en ändrad överprövningsordning. Enligt vår uppfattning är det önskvärt att även länsstyrelserna kan överklaga kommunala beslut. Eftersom länsstyrelserna samtidigt är den myndighet som prövar överklagandena krävs en särskild konstruktion för att möjliggöra detta.

En lösning kunde vara att ytterligare en överprövningsordning införs i miljöbalken, som ger möjlighet för en länsstyrelse att, på samma sätt som i 12 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen, ta till sig och överpröva kommunala beslut om strandskyddsdispenser om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddsbestämmelserna inte tillämpas på ett riktigt sätt. En annan lösning vore att länsstyrelsen ges rätt att överklaga dispenser. Prövningen görs sedan i miljöprövningsdelegationen. Vi förordar den senare lösningen.

Naturvårdsverket har inte möjlighet att inom ramen för det nu aktuella regeringsuppdraget närmare utreda något av ovanstående alternativ. Vi konstaterar att inget av förslagen går att genomföra direkt utan följdändringar i olika lagrum. Miljöbalkskommittén utreder bl.a. frågor om överprövningsordningen i miljöbalken, såsom utökade uppgifter för miljöprövningsdelegationen. I det sammanhanget har vi i princip ställt oss positiva till utökade funktioner i andra ärendegrupper för miljöprövningsdelegationerna. Vi anser att det är önskvärt att frågan om att skapa en fungerande överklagningsordning som omfattar även strandskyddsärenden utreds genom ett samlat grepp t. ex. i miljöbalkskommittén.

#### 6.1.16 Proportionalitetsprincipen

---

*Naturvårdsverket vill göra regeringen uppmärksam på problemen med tillämpningen av den s.k. proportionalitetsprincipen och därtill hörande bestämmelser i strandskyddsbeslut.*

---

Vid vår granskning av miljödomstolarnas domar har vi noterat att 7 kapitlets 25 § används olika i olika domstolar. På en del håll används 25 § som grund för proportionalitetsavvägningar i dispensmål. På andra håll läggs i stället en allmän proportionalitetsprincip utanpå den dispensbedömning som görs enligt 18 §. Båda dessa tillämpningar sätter ur spel de avvägningar som redan finns inbyggda i själva förbudet och möjligheterna att få dispens från det enligt 18 §. Dessutom kan ifrågasättas om inte 25 § är avsedd att användas enbart för beslut om själva skyddet, bl.a. utvidgningar och upphävanden, och inte i dispensfrågor.

Om en proportionalitetsbedömning eller intresseavvägning gjorts redan vid beslutet om skydd i miljöbalken och skall göras på nytt endast vid beslut om utvidgningar eller inskränkningar i skyddet borde inte någon ytterligare proportionalitetsbedömning ske i dispensärenden. En sådan tolkning tycks stämma med ordalydelsen i 25 § miljöbalken som anger att ”vid prövning av frågor om skydd av områden skall hänsyn tas till enskildas intressen.....”. Den kan jämföras med den nu upphävda 3 § i naturvårdslagen som regeringsrättens praxis grundar sig på. Innehållet i den paragrafen är också förkla-

ringen till att regeringsrätten gjort och fortfarande gör separata proportionalitetsbedömningar i mål om strandskyddsdispenser enligt naturvårdslagen. I 3 § naturvårdslagen angavs nämligen att ”vid prövning av frågor som rör naturvård skall tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna intressen och enskilda intressen”. Miljööverdomstolen har, såvitt vi känner till, ännu inte uttalat sig i denna fråga.

Om endast dispensregeln i 18 § och 26 § är tillämpliga vid dispensprövning ska prövningen göras endast enligt de principer för hur tungt de olika intressen ska väga som anges i förarbetena till dispensbestämmelserna. Men förarbetena anger inte tillräckligt tydligt att det är så. Om en från skyddsbestämmelsen separat proportionalitetsbedömning däremot utförs utöver dispensprövningen är risken stor att hänsyn som bygger på värderingar av icke redovisat slag får ligga till grund för avvägningen om vad som är proportionellt i dispensbeslut. Detta är också vad vi ser i några domar från miljödomstolarna.

Det är svårt att se vad som var avsikten med att reglerna om intresseprövning infördes i miljöbalken om det inte var för att komma ifrån den praxis som utvecklats med en separat proportionalitetsbedömning utan koppling till själva skyddsbestämmelserna. Enligt lagmotiven till 25 och 26 §§ (prop. 1997/98:45, del 1, sid. 97 ff.) ger Europadomstolens tolkning uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens. Som anges i lagmotiven har Europadomstolen i sin praxis anlagt en för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit att även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset.

De senaste årens praxis från regeringsrätten har givit stöd för en restriktiv syn på dispensgivning. Domstolen har i de allra flesta fall, även med beaktande av en proportionalitetsprincip, godtagit det intrång i förfoganderätten över en fastighet som en nekad strandskyddsdispens innebär. En ny dom (mål nr 7806-1998, RÅ 2001 ref. 72) ger dock anledning till vissa frågor. I den har regeringsrätten i en proportionalitetsprövning i ett ärende om dispens från strandskydd ansett att en tilltänkt köpare av en fastighet företrätt de enskilda intressena som sedan vägts mot strandskyddsintresset. Domstolen har utan egentlig motivering bedömt det som osannolikt att den tilltänkta byggnaden nu eller i framtiden skulle ha någon inverkan på eller betydelse för friluftslivet eller natur- eller kulturmiljön. Det bedömdes därför klart disproportionerligt att neka dispens, varför särskilda skäl för dispens bedömdes föreligga. Detta trots att det handlade om en lucktomt på en udde i ett i övrigt bebyggt fritidshusområde, i ett område med utökat strandskydd och av riksintresse.

Domen är svår att förstå. Inte minst därför att det allmänna intresset borde vara särskilt starkt i det aktuella området. Det enskilda intresset, däremot, borde vara uttunnat eftersom den person som ansökte om dispensen inte ens var ägare till fastigheten. Domen tycks innebära att det går att göra en rent skönsmässig bedömning av om det är rimligt att neka dispens. Om det inte är rimligt att neka en dispens, d.v.s. om man rent allmänt anser att den enskildes önskan att bygga ska vägra tyngre än de intressen strandskyddet syftar till att bevara så finns det särskilda skäl till dispens. Därmed sätts de avvägningar ur spel som ligger inbyggda i strandskyddsbestämmelserna, bl.a. tyngden i de allmänna intressena, skyddets långsiktiga syfte och vad som sker på sikt vid ett stegvis ianspråkande av områden. Domen visar att bestämmelserna är svåra att tillämpa och att särskilt förhållandet mellan proportionalitetsprincipen och de särskilda skälen för dispens behöver

klarläggas. Det bör dock påpekas att domstolen tillämpat naturvårdslagens och inte miljöbalkens strandskyddsbestämmelser. Naturvårdsverket föreslår inga ändringar i miljöbalken med anledning av de nämnda förhållandena. Sådana ändringar ryms inte inom ramen för vårt nuvarande uppdrag, eftersom den berör allt områdesskydd. Vi vill ändå fästa regeringens uppmärksamhet på problemet. Mot bakgrund av bl.a. den nyss nämnda domen bedömer vi att det är av avgörande betydelse för strandskyddets framtid att frågan utreds och lagstiftningen ändras för att säkerställa möjligheten att ha ett områdesskydd.

### 6.1.17 Samordningen med andra kapitel i miljöbalken

---

*Strandskyddet prövas inte separat för en verksamhet eller en åtgärd när tillstånd för dem har lämnats enligt andra bestämmelser i miljöbalken eller för vissa verksamheter som lokaliseringsprövas av regeringen. Detta kan leda till att strandskyddet inte beaktas tillräckligt.*

---

En princip i miljöbalken är att det inte ska förekomma dubbelprövning. Om en verksamhet prövas enligt andra kapitel i MB eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den, ska en separat strandskyddsprövning därför inte göras. Detta gäller miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., vattenverksamhet enligt 11 kap., täkter och vilthägn enligt 12 kap. och tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. I förarbetena till 7 kap. 17 § (del 2 sid 88) anges att syftet med strandskyddsregleringen ska beaktas som ett moment i prövningen av sådana verksamheter. Vid tillståndsprövningen ska det beaktas att verksamheten ska bedrivas i ett strandskyddsområde. Detta innebär att de förutsättningar måste vara uppfyllda som enligt 18 § gäller för dispens. Någon motsvarighet till t.ex. vattenlagens tidigare stadgande att vattenverksamhet skulle bedrivas så att syftet med naturvårdsbestämmelser inte motverkades, finns dock inte i 11 kap. miljöbalken. Meningen är att det ändå ska beaktas.

Vi konstaterar att det är mycket sällsynt att strandskyddsfrågan behandlas i domar med tillstånd till vattenverksamhet, trots att sådana verksamheter i många fall utförs inom strandskyddat område. Vi kan inte bedöma i hur många fall tillstånd till t.ex. vattenverksamhet borde ha nekats om strandskyddet hade beaktats, men det förefaller troligt att det rör sig om ett inte försumbart antal. Vi föreslår ingen ändring i miljöbalken med anledning av detta, men vi tror att det kan behövas informationsinsatser så att frågan uppmärksammas på ett korrekt sätt. Det vore olyckligt, särskilt med tanke på de skärpningar vi föreslår i strandskyddet för vissa delar av landet, om man kan kringgå strandskyddsbestämmelserna genom att ansöka om tillstånd till vattenverksamhet.

## 6.2 Bättre samordning med annan lagstiftning

I dag finns det brister i samordningen mellan strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken och annan lagstiftning. En bättre samordning behövs med plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen, vägagen, järnvägsagen m.fl. Praktiskt innebär bristen på samordning att en prövning av tillstånd enligt de nämnda lagarna kan genomföras innan

en prövning av strandskyddet görs. Detta betyder att beslut om bygglov, fastighetsbildning samt beslut om vägdragning eller järnvägsdragning kan meddelas utan att strandskyddet har prövats. En dispens kan därefter i praktiken inte avslås. Detta kan medföra att allmänheten drabbas av onödig byråkrati och oskäliga kostnader.

För att förutsättningarna för ett tillstånd enligt speciallagstiftningarna ska klargöras i ett tidigt skede, vilket medför ett mer resurseffektivt beslutsfattande såväl för myndigheter som för de sökande, anser Naturvårdsverket att grundprincipen måste vara att strandskyddet prövas före en prövning enligt speciallagstiftningen. Nedan utvecklas vad som gäller för respektive lagstiftning.

### 6.2.1 Samordning med plan- och bygglagen

---

*Naturvårdsverket vill göra regeringen uppmärksam på de problem som orsakas genom brister i samordningen mellan plan- och bygglagen och strandskyddsbestämmelserna. Problemen gäller såväl vid prövningen av bygglov och medgivande om förhandsbesked om bygglov samt vid den fysiska planeringen.*

---

Mot bakgrund av den kommande utredningen om översyn av PBL har Naturvårdsverket inte i detta uppdrag utfört någon mer genomarbetad analys av förhållandet mellan strandskyddsbestämmelserna och PBL. Vi lämnar inte heller några förslag till ändringar i PBL. En samordning mellan de båda lagarna kan knappast heller diskuteras enbart i förhållande till strandskyddet utan bör omfatta bl. a. även annat områdesskydd. Naturvårdsverket bör lämpligen delta i arbetet med att utforma en bättre samordning med bl. a. strandskyddsbestämmelserna. Vi vill dock redan nu peka vissa problem som vi uppmärksammat i utredningen och lämna några principiella förslag till lösningar.

### 6.2.2 Bygglovsärenden

När det gäller prövning av bygglovsärenden eller förhandsbesked för bygglov krävs en samordning mellan plan- och bygglagen och 7 kap. miljöbalken. Idag kan såväl ett bygglov som ett förhandsbesked till bygglov medges utan att en strandskyddsdispens har medgivits. Ofta är det samma kommunala nämnd som i ett senare skede ska pröva strandskyddsfrågan. Det går inte att bortse från att det kan upplevas som ett hinder av lokala nämndpolitiker att neka en strandskyddsdispens om man tidigare beviljat bygglov för samma byggnad som dispensen avser. Detta kan få till följd att strandskyddsfrågan i praktiken avgörs redan genom bygglovsprövningen utan att ha prövats enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår att plan- och bygglagen ändras så att ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om bygglov enligt plan- och bygglagen prövas först när strandskyddsfrågan enligt 7 kap. miljöbalken är avgjord. En sådan ändring innebär att beslutsprocessen blir tydligare och mer resurseffektiv för såväl myndigheten som för den sökande. Vi föreslår inga konkreta lagändringar i denna fråga utan anser att det är lämpligt att en fortsatt utredning sker i samband med den kommande översynen av plan- och bygglagen.

### 6.2.3 Fysiska planeringen

Det finns åsikter om att det är lämpligt att med stöd av den fysiska planeringen via översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner avgränsa strandskyddets omfattning. Naturvårdsverket anser att en samordning med den fysiska planeringen är önskvärd, men att det inte bör vara möjligt att via den fysiska planeringen avgränsa strandskyddet. Strandskyddet är en planeringsförutsättning, vilket innebär att det ger ramar för den fysiska planeringen. I översiktplanen är det därför viktigt att strandskyddsområden anges i likhet med andra planeringsförutsättningar.

Däremot bedömer vi inte att det är möjligt att överföra strandskyddet till PBL. Vid tillämpningen av plan- och bygglagen vid översiktsplanering ska en avvägning mellan olika allmänna värden och intressen göras. Vid detaljplanering och upprättande av områdesbestämmelser görs även en avvägning gentemot enskilda intressen. När strandskyddet prövas enligt 7 kap. miljöbalken kan en sådan avvägning inte göras på samma sätt eftersom strandskyddsbestämmelserna är en skyddslagstiftning. Strandskyddets syften kan således inte uppnås om bestämmelserna överförs till PBL och utgör ett intresse bland flera andra att beakta vid planläggning. Det är därför inte lämpligt att överföra strandskyddet till PBL.

Våra förslag på förutsättningar som ska gälla för förordnande om undantag från strandskyddet för detaljplaneläggning innebär dock en viss samordning mellan strandskyddet och detaljplanering. Förutsättningarna för ett sådant förordnande ligger fortfarande kvar i miljöbalken. Enligt nu gällande bestämmelser kan länsstyrelsen förordna att ett område som avses ingå i en detaljplan inte längre ska vara omfattat av strandskydd. Ett sådant beslut kräver att det finns särskilda skäl. Vi föreslår att strandskyddet får upphävas i ett område som avses ingå i detaljplan endast om området redan är ianspråktaget av bebyggelse eller anläggningar eller av andra skäl inte är allmänt tillgängligt. Samtidigt införs en möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva strandskyddet i ett område som behövs för att underlätta lokal eller regional utveckling.

Förslaget innebär således att vid beslut om förordnande krävs en MKB enligt MB. Enligt 5 kap. 18 § PBL ska en MKB (enligt PBL) upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Om man i detaljplanen inte klarar syftet med strandskyddet på ett acceptabelt sätt kan detta innebära ”betydande påverkan”, vilket medför krav på MKB enligt PBL. I en sådan situation ställs således krav på MKB enligt PBL för planen och MKB enligt MB för förordnande om upphävande av strandskyddet. I det sammanhanget är det viktigt att samordna arbetet inklusive processen som avser detaljplanen med dess MKB och MKB: s kopplad till förordnandet. Kommunen ska samråda med bl.a. länsstyrelsen om program för detaljplan och förslag till detaljplan (5 kap. 20 § PBL). Detsamma gäller för områdesbestämmelser. Länsstyrelsen bör redan i samband med samrådet preliminärt ge besked om huruvida området kan undantas från strandskydd eller inte och om förutsättningarna för att eventuellt kunna undanta området. Ett underlag för ett sådant beslut är miljökonsekvensbeskrivningen. Av länsstyrelsens utställningsyttrande bör det framgå om länsstyrelsen avser att förordna att strandskyddsområdet som avses ingå i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte längre ska vara omfattat av strandskydd.

Det finns dock behov av att förbättra samordningen med den fysiska planeringen eftersom strandskyddet är en förutsättning för hur marken kan användas. I dag saknas ofta kunskap när det gäller förutsättningarna för att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Sådan kunskap är, liksom kunskap om friluftslivets förutsättningar, en förutsättning för riktiga beslut utifrån syftet med strandskyddsbestämmelserna. För att förbättra dessa kunskaper och därmed höja kvaliteten på tillämpningen av bestämmelserna föreslår därför Naturvårdsverket en metod för att kartera och inventera värden från strandskyddssynpunkt. Resultatet av en sådan kartering bör ingå i en MKB (se ovan). Detta innebär att beslutsunderlaget blir bättre såväl i planeringsprocessen, vid bygglov och fastighetsbildning som vid prövning av dispenser från strandskyddsbestämmelserna.

#### 6.2.4 Samordning med fastighetsbildningslagen

---

*Naturvårdsverket vill göra regeringen uppmärksam på problemen med tillämpning av 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen i förhållande till strandskyddet. Problemen består bl.a. av att undantag från strandskyddet kan meddelas för fastighetsbildning utan de krav på dispens som anges i miljöbalken.*

---

I fastighetsbildningslagens (FBL) 3 kap. 2 § andra stycket anges att om bl.a. naturvårdsföreskrifter gäller för marks bebyggande eller användning ska fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Vidare anges att om det finns ett särskilt medgivande om att en byggnad får uppföras eller en annan därmed jämförlig åtgärd får företagas, i strid mot en sådan bestämmelse, får ändå en sådan fastighetsbildning ske som behövs för att medgivandet ska kunna utnyttjas.

I paragrafens tredje stycke anges att om det finns särskilda skäl får undantag medges från bestämmelser som avses i andra stycket och att sådana undantag prövas på begäran av lantmäterimyndigheten av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av en kommunal myndighet. Härutöver finns en bestämmelse i 10 a § som anger att om ansökan om fastighetsbildning har gjorts för bebyggelse eller annat ändamål som kräver medgivande enligt 7 kap. miljöbalken, får lantmäterimyndigheten efter samtycke av sökanden begära ett sådant medgivande.

Dessa bestämmelser har gett upphov till tillämpningsproblem. En lantmäterimyndighet ska i ett fastighetsbildningsärende, om den konstaterar att naturvårdsföreskrifter gäller för området, ta ställning till om fastighetsbildningen kan ske så att syftet med bestämmelsen inte motverkas. Om så inte är fallet gäller att om det redan finns ett medgivande till åtgärden, såsom en strandskyddsdispens, får fastighetsbildning ändå genomföras. Om det inte finns dispens hamnar lantmäterimyndigheten i en bedömning av om en fastighetsbildning överhuvudtaget får ske, trots att den motverkar strandskyddets syften. Enligt en tolkning, som förespråkats av bl.a. Lantmäteriverket, ska förrättningen i ett sådant läge ställas in eftersom lagtexten anger att fastighetsbildning inte får ske så att syftet med bl.a. strandskyddet motverkas. Bestämmelsen i tredje stycket skulle därmed vara oanvändbar.

En annan tolkning av bestämmelsen, som framkommer i beslut om fastighetsbildning, går ut på att lantmäterimyndigheten i ett sådant läge kan gå vidare med ärendet på två olika sätt. Antingen kan den begära undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket eller också kan den, enligt 4 kap. 10 a § FBL, efter samtycke av sökanden begära dispens enligt 7 kap. miljöbalken.

Möjligheten till undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket FBL är inte kopplad till dispensbestämmelsen i 7 kap. 18 § miljöbalken eller de anvisningar om vad som kan utgöra särskilda skäl som anges i förarbetena till den paragrafen. Då uppstår frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl för undantag från strandskyddet enligt 3 kap. 2 § FBL. Inte heller förarbetena ger här någon vägledning. Att döma av de beslut Naturvårdsverket sett kan ett sådant undantagsbeslut fattas på mycket oklara grunder. Av regeringsbeslut framgår dock att man åtminstone på den nivån gör en liknande bedömning som enligt dispensregeln i strandskyddsbestämmelserna.

Enligt en teori skulle det krävas en dispens enligt miljöbalkens 7 kap. innan byggandet eller åtgärden genomförs, även om undantag medgivits för fastighetsbildningen enligt 3 kap. 2 § tredje stycket FBL. Bestämmelsen i 4 kap. 10 a § FBL skulle då vara överflödigt. Så tillämpas bestämmelsen inte heller i praktiken. I varje fall framstår det som oklart vilken rättsverkan ett undantagsbeslut enligt 3 kap. 2 § tredje stycket har gentemot sökanden och på vilka grunder ett sådant beslut får fattas.

Beslut om fastighetsbildning får endast överklagas av sakägare, byggnadsnämnden och länsstyrelsen. Naturvårdsverket kan således inte påverka tillämpningen genom att överklaga dessa beslut. I stället ska strandskyddet och andra allmänna intressen tillgodoses genom länsstyrelsens rätt att överklaga och det samråd som, enligt 4 kap. 25 § FBL, ska ske med miljömyndigheten när lantmäterimyndigheten utreder förutsättningarna för fastighetsbildningen.

Trots insatser från Lantmäteriverket för att bringa klarhet i regelverket kvarstår, enligt vår uppfattning, tillämpningsproblem med dessa bestämmelser. I praktiken används bestämmelserna på olika sätt i olika delar av landet och av olika lantmätare. Detta bedömer vi är begripligt med tanke på hur bestämmelserna är utformade. Det går heller inte att bortse från att det av lantmätarna kan upplevas som ett krav att företa fastighetsbildning, eftersom lantmäteriverksamheten numera är självfinansierad.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det finns en risk med nuvarande regler och det sätt de tillämpas på att fastighetsbildning sker utan att strandskyddet beaktats tillräckligt. Detta kan på sikt bli en bidragande orsak till att strandskyddet urholkas. Vi har övervägt att föreslå ändringar i FBL och 7 kap.16 § miljöbalken som klargör hur fastighetsbildning inom strandskyddat område ska ske. Ändringarna skulle gå ut på att 3 kap. 2 § tredje stycket FBL inte ska gälla undantag från strandskyddet. I stället skulle ett nytt stycke läggas till i den paragrafen som anger att fastighetsbildning för bebyggelse eller annat ändamål som kräver dispens enligt 7 kap. 18 § miljöbalken inte får ske förrän den som ansökt om fastighetsbildning har fått dispens. 4 kap. 10 a § FBL skulle då upphöra att gälla eftersom den till följd av ändringen skulle bli onödig.

Med sådana ändringar skulle samma krav och förfaringsätt för dispenser gälla för fastighetsbildning som för andra åtgärder som anges i 7 kap.16 § miljöbalken. Det finns i princip inte heller anledning att bedöma undantag från strandskyddet för fastighetsbildning på något annat sätt än dispens enligt miljöbalkens 7 kap.



Vi har fått kännedom om att Lantmäteriverket för närvarande, i samarbete med Justitiedepartementet utreder samordningen mellan FBL, lantmäterilagen, anläggningslagen och miljöbalken. Ett mål är enligt uppgift att ta bort den s.k. medgivandeprövningen i 3 kap. 2 § tredje stycket FBL. Naturvårdsverket föreslår bl.a. därför ingen ändring i fastighetsbildningslagen nu.

### 6.2.5 Väglagen, järnvägslagen samt övriga infrastrukturlagar

---

*Även när det gäller beslut om infrastrukturanläggningar behövs en bättre samordning med prövningen enligt strandskyddsbestämmelserna.*

---

Att projektera infrastrukturanläggningar är en process som tar förhållandevis lång tid. Beslutsfattandet skiljer sig från plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen. Det är inte ett traditionellt tillståndsbeslut utan ett processuellt förfarande. Det är vanligt att strandskyddet prövas sent i processen. Detta innebär att prövningen egentligen inte har någon betydelse. Vägsträckningar etc. är redan avgjorda i ett tidigare skede. För att strandskyddsfrågan ska få en reell betydelse är det därför viktigt att den kommer in tidigare i beslutsprocessen. Naturvårdsverket anser att strandskyddsfrågan bör avgöras innan arbetsplanen fastställs, vilket betyder att innan miljökonsekvensbeskrivningen godkänns ska strandskyddsfrågan vara prövad. Vi har dock inte utarbetat några lagförslag i denna fråga. Den bör istället samordnas med pågående arbete inom miljöbalkskommittén om infrastrukturanläggningar.

## 6.3 Tillämpningen

### 6.3.1 Stöd för tillämpningen

---

*Tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna behöver förbättras. Ett grundläggande problem är bristen på kunskap om förutsättningarna för djur- och växtlivet. Naturvårdsverket lämnar förslag på hur tillämpningen kan förbättras.*

---

#### 6.3.1.1 Inventering, kartering och bedömning av strandskyddsområdets värden

Kartläggningen av hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas har visat att det råder stora brister i hur strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet vid hav, sjöar och vattendrag beaktas av ansvariga myndigheter. Detta har bl.a. framgått av enkäten till länsstyrelserna, vid vår granskning av dispensbeslut och vid diskussioner med myndigheterna. Skälen till problemen vid tillämpningen är bl.a. att olika begrepp i lagstiftningen inte är tillräckligt tydligt definierade, att resurser och kompetens för att

göra korrekta bedömningar ofta saknas, samt att förutsättningarna i olika delar av landet skiljer sig åt.

Vid beslut som rör strandskyddsområden saknas ofta underlag helt för att bedöma påverkan på livsmiljön för djur och växter. Andra gånger är underlaget bristfälligt. När det gäller vattenmiljön saknas i princip alltid underlag. För landmiljön tolkas reglerna i bästa fall på sådant sätt att unik växtlighet ska bevaras men att det annars inte är något problem att medge dispens från strandskyddet. Bedömningar på lång sikt saknas oftast i besluten.

Bristen på förståelse för och kunskap om hur syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet ska hanteras är ett centralt och grundläggande problem och påverkar all tillämpning av strandskyddsbestämmelserna, såväl vid prövning som vid tillsyn. En förutsättning för att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna ska bli bättre när det gäller att beakta syftet skydd för djur- och växtlivet är att det finns kunskap om förutsättningarna. Det är viktigt att klargöra vad goda livsvillkor för djur- och växtlivet innebär. Vi föreslår därför åtgärder som kan förbättra tillämpningen av bestämmelserna när det gäller djur- och växtlivet. Dels behöver en metod utvecklas för att kartlägga, inventera och bedöma strändernas värden för djur- och växtlivet. Dels bör alltid en konsekvensbeskrivning med avseende på en åtgärds konsekvenser för djur- och växtlivet upprättas vid prövning av dispensansökningar i strandskyddsområden.

Vi avser att i allmänna råd och föreskrifter utveckla hur syftet goda livsvillkor för djur- och växtlivet kan tillgodoses på ett bättre sätt. Nedan lämnas förslag på definitioner för de begrepp som används i lagstiftningen. Vi redovisar också en metod för kartering, inventering och bedömning av strändernas värden. Vi avser att fortsätta arbetet med att utveckla denna metod ytterligare.

Att kartera, inventera och analysera värden från strandskyddssynpunkt är en grundförutsättning för en seriös tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Grunden i strandskyddsbestämmelserna är dock att generellt strandskydd råder enligt vad som anges i lag. Tanken är alltså inte att en inventering av strändernas värden ska ligga till grund för att ange var generellt strandskydd ska gälla, utan att kunskapsunderlaget ska vara bättre vid beslutsfattandet. Den av regeringen nyligen aviserade nationella inventeringen av sjöar, vattendrag och kustvatten som är särskilt värda att bevara, och det kommande karakteriseringsarbetet enligt EU:s ramdirektiv för vatten bör medföra samordningsvinster vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.

#### *6.3.1.2 Metod för kartläggning och inventering av strandskyddsområden*

Det är inte bara biotoper som har värden för djur- och växtlivet i dag som ska beaktas vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Enligt förarbetena till miljöbalken ska strandskyddet ses i ett långsiktigt perspektiv – områden som idag inte har några speciella naturvärden kan med tiden utveckla höga värden. All slags natur omfattas alltså av skyddet. En viktig del i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna kan ändå vara att identifiera och peka ut nyckelbiotoper och andra biotoper med höga naturvärden, t.ex. för att bedöma om det finns behov av ett utvidgat strandskyddsområde, eller om andra skyddsinstrument är nödvändiga för att säkerställa värdena i ett område. Att inventera stränderna i ett län med syftet att begränsa strandskyddet till att endast omfatta områden med särskilt

höga naturvärden är dock inte i enlighet med lagens intentioner eftersom grunden i bestämmelserna är att generellt strandskydd råder.

Vid länsstyrelser och kommuners konsekvensbeskrivningar vid handläggning av dispensansökningar, samt vid den fysiska planeringen behövs också kunskap om naturvärdena i det berörda området. Beskrivning av en användbar metod för kartläggning och inventering av strand- och vattenbiotoper och en redovisning av vilka strand- och vattenbiotoper som är särskilt viktiga att identifiera och uppmärksamma kan då vara ett viktigt hjälpmedel.

En förteckning över de arter som bör uppmärksammas eller eftersökas i strandmiljöer bör också upprättas. Arter som särskilt bör beaktas i strandskyddsområden är hotade arter, övriga rödlistade arter, och annars skyddsvärda arter (t.ex. indikatorarter, signalarter, nyckelarter och karaktärsarter). En nationell förteckning bör kompletteras med regionalt intressanta arter.

För att syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet ska tillgodoses är det nödvändigt att utreda om planerade åtgärder påverkar livsvillkoren för djur och växter på ett icke acceptabelt sätt innan ett beslut om dispens eller upphävande av strandskydd fattas. Beslut om dispens ska alltid baseras på en konsekvensbeskrivning utifrån ett fullgott kunskapsunderlag, framtaget under vegetationssäsongen, t.ex. i form av en genomförd inventering. Finns inget underlag kan inte en korrekt bedömning göras och beslutet kan därmed inte fattas innan ett underlag har tagits fram.

Vid dispenshandläggning ska också friluftslivets intressen beaktas. Även hydrologiska förhållanden, naturliga vattenståndsfluktuationer och översvämningsrisker bör vägas in i bedömningen.

En konsekvensbeskrivning ska alltid omfatta påverkan på såväl friluftslivet som djur- och växtlivet och bör innehålla åtminstone följande:

- vilka olika naturtyper som finns inom området,
- terrängens utformning (topografin),
- hydrologiska förhållanden (naturliga vattenståndsfluktuationer),
- om det finns rödlistade eller annars skyddsvärda arter som bör uppmärksammas (t.ex. nyckelarter, indikatorarter, signalarter, regionalt skyddsvärda arter),
- områdets betydelse för naturvärden,
- hur naturtyperna samt djur- och växtarterna påverkas av den föreslagna åtgärden,
- om och varför påverkan är godtagbar för djur- och växtlivet,
- områdets betydelse för friluftslivet,
- områdets betydelse för landskapsbilden och skönhetsupplevelsen,
- passage- och vistelsemöjligheter för friluftslivet,
- hur friluftslivets intressen påverkas av den föreslagna åtgärden,
- om och varför påverkan är godtagbar för friluftslivet och landskapsbilden.

Ett exempel på en metod för kartläggning av strandområden är System Strand som togs fram av länsstyrelsen i Värmland 1996 och som bland annat innebär att värdefulla strand-

biotoper eftersöks med hjälp av IR-flygbilder och vegetationskarta. En annan och mer omfattande metod är biotopkarteringsmetoden för sjöstränder respektive vattendrag, som har utvecklats av länsstyrelsen i Jönköpings län. Metoden kan bland annat användas som underlag för naturvärdesbedömning enligt system AQUA (Miljöövervakningshandboken).

Den metod som redovisas i System Strand bör efter en viss komplettering och modifiering vara användbar för kartläggning och inventering av strandskyddsområden. Nedan ges en kortfattad sammanfattning av metoden. En mer utförlig beskrivning finns i *bilaga 9*. I inventeringsmetoden System Strand används en förteckning över strandbiotoper med särskilt höga naturvärden och biotoper med allmänna naturvärden. Metoden baseras på att förtecknade biotoper kan identifieras i fält, genom IR-flygbilder, i en vegetationsdatabas eller i en vegetationskarta med höjdkurvsredovisning. I denna grundläggande kartering behövs alltså inget omfattande fältarbete för att identifiera de förtecknade biotoperna. IR-flygbilder eller vegetationskarta är tillräckligt underlag för att få fram den sökta informationen. Vid tveksamheter är det dock lämpligt att göra fältbesök för att kontrollera resultatet. Förteckningen över biotoper utgör en grov indelning av huvudbiotoper som kan delas in i undertyper vid en eventuell fältinventering. I miljöer där rödlistade arter eller nyckelbiotoper kan förväntas finnas bör en fältinventering genomföras.

#### *Biotoper med höga naturvärden i vatten och på stränder*

Strandskyddsbestämmelsernas grundläggande syfte är bl.a. att goda livsvillkor för djur- och växtlivet på stränder och i vatten ska upprätthållas. Syftet omfattar alla olika typer av naturmiljöer och inte endast de med höga biologiska värden. Identifiering av naturtyper med höga värden för den biologiska mångfalden kan dock ge underlag för bedömning av om strandskyddet behöver utvidgas och underlätta bedömningen av konsekvenserna för djur- och växtlivet av ett planerat ingrepp i strandskyddsområdet enligt en dispensansökan.

Exempel på strand- och sötvattensmiljöer som har höga naturvärden är de 17 nyckelbiotoper som har beskrivits inom Naturvårdsverkets arbete med vägledning för bevarande av vattenmiljöer (VILA-projektet), och de strandvärdebiotoper som har beskrivits inom System Strand av länsstyrelsen i Värmlands län, samt av länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ett antal naturtyper i och vid limniska respektive marina miljöer är också utpekade inom EU:s nätverk Natura 2000.

Naturvårdsverket föreslog i oktober 2000 i utredningen "Kust och skärgårdsområden i Sverige – Bevarandestrategi" att alla länsstyrelser ska göra en översyn av den geografiska avgränsningen i detaljerad skala av grunda bottnar med särskilda naturvärden. Länsstyrelserna bör undersöka om strandskyddsområdet kan utvidgas till att gälla även grunda bottnar 100-300 meter från stranden. Eftersom grunda marina bottnar har stor betydelse för den biologiska mångfalden genom sin funktion som produktions- och uppväxtområden för olika arter av fiskar och fåglar är en sådan kartläggning viktig för en korrekt tillämpning av strandskyddsbestämmelserna och bör genomföras så snart som möjligt. Där kunskapen redan finns bör länsstyrelser och kommuner skydda områdena. Idag förstörs många bottnar av utfyllnader, muddringar och vägbyggen. Vindkraftverk är exempel på anläggningar som inte bör lokaliseras till grunda bottnar eftersom de kan skada marina ekosystem, fisk och fiske.

Exempel på biotoper med höga naturvärden som särskilt ska identifieras och uppmärksammas i strandskyddssammanhang – t.ex. för bedömning av behov av utvidgning av strandskyddsområdet – anges nedan. Biotoperna i förteckningen utgör en sammanfattning och grovindeling av värdefulla miljöer som har pekats ut i olika sammanhang och bl.a. har beskrivits i Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000 (Naturvårdsverket 1997), Vägledning för bevarande av vattenmiljöer (VILA-projektet; Naturvårdsverket remissversion 2001), System Strand – redovisning av en metodstudie för biologisk analys av strandskyddsområden (Länsstyrelsen i Värmlands län 1997), PM angående översyn av strandskyddet i Göteborgs och Bohus län (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 1997-2002), Naturvårdsvärden i skärgården – Skärgårdsutredning 2000 (Naturvårdsverket 2000), samt Kustbiotoper i Norden (TemaNord 2001:536, Nordiska Ministerrådet 2001). Biotoperna bör beskrivas i ett Allmänt råd.

*Biotoper med särskilda naturvärden i och vid sjöar och vattendrag*

Naturliga, oreglerade eller lokalt oreglerade vattendrag och stränder,  
 Naturligt näringsrika sjöar och näringsrika stränder med rik vegetation,  
 Näringsfattiga klarvattensjöar med zonerad undervattensvegetation,  
 Klarvattensjöar med förekomst av kransalger,  
 Småvatten och temporära vatten,  
 Fisktomma sjöar,  
 Naturligt öppna stränder till följd av isrivning eller vattenståndsfluktuationer,  
 Hävdade, öppna strandängar och sjöstränder,  
 Ravinskojar, bäckraviner och örtrika bäckdråg,  
 Forsar och vattenfall,  
 Minerogena stränder vid sjöar och vattendrag med naturliga vattenståndsfluktuationer,  
 Översilade klippor,  
 Källor och utströmningsområden med omgivande våtmark,  
 Vattendrag som ansluter till åsar,  
 Mynningar och deltan,  
 Strandbrinkar (*erosionszoner*) med blottade branter,  
 Strandskojar (olika typer inklusive sumpskojar – t.ex. klibbalsskojar) och strukturer såsom stambaser, rötter, död ved och stenar i översvåmningszonen,  
 Bävergenererade biotoper,  
 Våtmarker i anslutning till sjöar och vattendrag.

*Biotoper med särskilda naturvärden i och vid havet*

Grunda mjuka bottenar med vegetation (ålgräsängar, kransalgsängar),  
 Grunda mjuka sedimentbottenar utan vegetation,  
 Grunda bottenar med tångbälten (blåstång m.m.),  
 Grunda skyddade havsvikar,  
 Grunda sandbottenar,  
 Klapperstenstränder med vegetation,  
 Sandstränder och sanddynsområden,  
 Mindre vattensamlingar (hällkar, gölar m.m.) på stranden,  
 Flacka landhöjningsstränder,

Havsstrandängar,  
 Mynningar, deltan och estuarier,  
 Laguner och flador (helt eller delvis avsnörda havsvikar),  
 Fjordar,  
 Musselbankar,  
 Kala skär, strandklippor och hållar (fågel och säl, fågeltoppklippor, exponerade klippor),  
 Rev.

*Övriga typer av områden med särskilda naturvärden i och vid sjöar, vattendrag och havet*

Områden med förekomst av rödlistade arter,  
 Områden viktiga för fågellivet eller fisket,  
 Områden som ingår i ängs- och hagmarksinventeringen eller våtmarksinventeringen,  
 Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt enligt skogsvårdsstyrelsens nyckelbiotopsinventering,  
 Områden som utgörs av obebyggda öar, uddar och näs som till mer än 50 % består av obebyggt strandskyddsområde,  
 Rullstensåsar.

### 6.3.2 Omprövad delegation

Kartläggningen och analysen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna visar att det finns ett stort behov av att gå igenom och revidera delegationsbesluten för att klargöra ansvarsfrågan när det gäller prövning och tillsyn.

Förutom den oklara ansvarsfördelningen är ett annat skäl för att revidera delegationsbesluten att de flesta av länsstyrelsernas delegationsbeslut är tagna före år 1994. Kommunernas kompetens utifrån det utökade syftet med strandskyddsbestämmelserna, goda livsvillkor för djur- och växtlivet, har inte prövats i samband med delegationen i de fall den skett före 1994.

Delegationsbesluten kan även behöva revideras med tanke på våra förslag till skärpningar av strandskyddet. Enligt dessa förslag ska rätten att delegera begränsas i vissa områden. De områden det gäller är sådana som anges i förordningen om områdesskydd. Dessutom föreslår vi att besluten om delegation för dessa områden ska upphöra att gälla 1 år efter det att skärpningarna trätt ikraft. Detta innebär att en del delegationsbeslut behöver ändras.

Det är lämpligt att delegationsbesluten ses över ur alla aspekter inom samma tidsperiod dvs. ett år efter det att bestämmelserna har trätt ikraft. När frågan om delegation bedöms är det lämpligt att beakta omfattningen av påverkan på friluftslivet respektive djur- och växtlivet, den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven i bestämmelserna, kommunens interna ansvarsfördelning samt övriga frågor av betydelse för överlåtelsen.

### 6.3.3 Bättre tillsyn

Tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna har i dag låg prioritet. Den ambitionsnivå som anges i bestämmelserna uppfylls inte. Länsstyrelserna anger att de huvudsakliga

orsakerna till den bristande tillsynen är att ansvarsfrågan ofta är oklar samt bristen på resurser för att bedriva tillsyn. Myndigheterna bedömer att det finns kompetens men inte resurser för att bedriva tillsyn.

Oklarheter i ansvaret för tillsynen beror ofta på att det finns brister i delegationsbesluten. Oklara delegationsbeslut gör det svårt att veta vilken myndighet som är ansvarig tillsynsmyndighet och att avgöra omfattningen av ansvaret.

Att förbättra tillsynen är en del i arbetet med att förbättra tillämpningen av bestämmelserna. Centralt är då att strandskydd ska ingå i länens tillsynsplan, vilket är reglerat i författning, men inte allmänt tillämpat. Det är angeläget att länsstyrelserna och kommunerna identifierar de frågor som de bedömer är mest angelägna i strandskyddsarbetet och gör tillsynen över strandskyddet till en del av sitt tillsynsarbete. Det är även viktigt att strandskyddsarbetet följs upp och utvärderas.

#### 6.3.4 Utveckla Naturvårdsverkets stöd för tillämpningen

Kunskapen om och förståelsen för strandskyddsbestämmelserna och hur de ska tillämpas brister. De mest alarmerande problemen vid myndigheternas tillämpning av bestämmelserna är att:

- kunskap och förståelse saknas för att avvägningar inte kan göras gentemot andra värden på motsvarande sätt som i plan- och bygglagstiftningen,
- syftet ”goda livsvillkor för djur- och växtlivet” inte tillgodoses,
- besluten har stora formella brister,
- tillsynen prioriteras lågt.

En viktig del i arbetet med att komma till rätta med problemen är att utveckla stödet för tillämpningen av bestämmelserna. Det kan göras genom utbildning och seminarier för provnings- och tillsynsmyndigheterna. Dessutom bör det allmänna rådet för strandskydd revideras och Naturvårdsverkets webbsida utvecklas. Sådana åtgärder blir aktuella sedan beslut om lagändringar tagits. Grundläggande information om strandskyddsbestämmelserna bör finnas tillgängliga på webben.

#### 6.3.5 Begreppsförklaringar

En ofta framförd synpunkt under utredningen är att de begrepp som förekommer i lagstiftningen inte är klart definierade. Vi anser att det finns ett stort behov av förtydliganden för att underlätta tillämpningen av lagstiftningen och föreslår därför att de begrepp som förekommer i strandskyddsbestämmelserna ska förklaras i föreskrifter eller Allmänna råd. Följande exempel är förslag på vad som skulle kunna gälla i *strandskyddssammanhang*:

##### *Insjö*

En ursprunglig, återskapad eller anlagd permanent ytvattensamling i en naturlig eller skapad sänka i jordytan. Insjön har som regel endast ett utlopp men kan också vara avloppslös eller ha flera utlopp. Den underhålls av tillrinnande grund- och ytvatten, samt nederbörd direkt på ytan, och håller vid normaltillståndet ständigt eller under större delen

av året vatten. Strandlinjen varifrån strandskyddsområdet utgår bestäms med hänsyn till medelvattenståndet de senaste tio åren.

Generellt strandskydd om 100 m gäller för ursprungliga och återskapade (men ej nyanlagda) insjöar med en areal som är minst 0,5 ha (5 000 m<sup>2</sup>). För insjöar med en areal som understiger 0,5 ha kan länsstyrelsen förordna om strandskydd om det bedöms lämpligt för att tillgodose friluftslivets eller djur- och växtlivets behov.

#### *Återskapat ytvatten*

En tidigare ursprunglig ytvattensamling som har dikats ut och torrlagts, men som vid ett senare tillfälle har återställt genom restaurering.

Omfattas av generellt strandskydd om 100 m när arealen är 0,5 ha eller större.

#### *Anlagt ytvatten*

En ytvattensamling som har anlagts med syftet att stärka eller bevara biologisk mångfald (t.ex. viltvatten) eller för annat ändamål (t.ex. branddammar, kvävefällor, bevattningsdammar, mangelgravar, efterbehandlade täkter). Utvecklar med tiden ofta ett ekosystem med värden för djur- och växtlivet eller friluftslivet.

Omfattas inte av generellt strandskydd, men beslut om strandskydd eller annan skyddsform kan vid behov fattas om värden för djur- och växtlivet eller friluftslivet har utvecklats.

#### *Vattendrag*

Ursprungliga eller återskapade strömmar med ytvatten som rinner i en fåra i landskapet och som vid normaltillståndet ständigt eller under större delen av året är vattenförande. Med avseende på storleken indelas vattendragen i bäckar, åar och älvar. Avlopp från källor där grundvattnet kommer i dagen räknas också till vattendragen, liksom diken och kanaler i de fall de har övertagit ett tidigare naturligt vattendrags funktion.

Generellt strandskydd om 50 m gäller för vattendrag som har en bredd som vid normal medelvattenföring är minst 1 m, men mindre än 6 m (är enkelstreckade på digitala grunddatabasen 1:10 000). Generellt strandskydd om 100 m gäller för vattendrag som har en bredd som vid normal medelvattenföring är 6 m eller mer (är dubbelstreckade på digitala grunddatabasen 1:10 000). För vattendrag med en bredd som understiger 1 m kan länsstyrelsen förordna om strandskydd om det bedöms lämpligt för att tillgodose friluftslivets eller djur- och växtlivets behov.

#### *Strand*

Dynamisk gräns mellan land och vatten i hav, sjöar och vattendrag. Strandzonen omfattar både land och havs- eller sjöbotten, och delas upp i landstranden som är belägen ovanför medelvattenytan och vattenstranden som är belägen under medelvattenytan. Landstranden sträcker sig upp på land till högsta vattenståndet där det strandnära området tar vid, och vattenstranden utåt till ett vattendjup där botten är opåverkad av vågor och öppen sjö eller hav tar vid. Strandlinjen utgör den direkta gränsen mellan land och vatten och sammanfaller med medelvattenlinjen som bestäms med hänsyn till medelvattenståndet de senaste tio åren. Strandskyddsområdet utgår från strandlinjen och omfattar förutom land-



och vattenstranden det strandnära området samt det öppna vattenområdet ut till 100 m (alternativt 50 m, eller utökat upp till 300 m).

#### *Dikning*

Åtgärd för markens avvattning, vanligen genom grävning av större eller mindre avlopp som ger ökat vattenavflöde. Dikning är bl.a. den normala metoden för dränering (markavvattning), dvs. torrläggning eller varaktig sänkning av yt- eller markvattennivån genom bortledning av överskottsvatten i marken i syfte att förbättra markens brukbarhet.

#### *Djur- och växtlivet*

De olika biotoper samt associerade djur- och växtarter som har sin hemvist i vatten eller på stränder, eller som gynnas av närheten till strand- eller vattenmiljön eller av de bryneffekter som kan uppstå i strandnära områden. Även biotoper som inte är beroende av strand- eller vattenmiljön som sådan, men som har betydelse för den biologiska mångfalden genom att t.ex. fungera som spridningskorridorer, eller som har stor betydelse för landskapsbilden. Biotoper och arter som finns i strandskyddsområdet idag, eller som kan förväntas finnas där i framtiden efter att vegetationstypen har genomgått succession, ska beaktas inom strandskyddsområdet.

*Kommentar:* Landskapsbilden har i första hand betydelse för friluftslivet, passerande och närboende.

#### *Goda livsvillkor (13 §)*

Förhållandena i strandskyddsområdet är sådana att djur- och växtarters krav på sin livsmiljö uppfylls, vilket varierar efter vilka arter och biotoper som förekommer i området. Djur- och växtarterna och deras livsmiljöers naturliga utbredningsområde är stabilt eller ökande, och de särskilda strukturer och funktioner som är nödvändiga för ett långsiktigt bibehållande av goda livsvillkor finns och kommer sannolikt 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.

#### *Uppenbart saknar betydelse (15 §)*

Områden som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet är kraftigt störd eller exploaterad mark som inte är återställningsbar, t.ex. industrimark eller mark som är ianspråktagen för bebyggelse.

#### *Väsentligen försämrar livsvillkoren (16 §)*

En störning i livsmiljön som innebär att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer i strandskyddsområdet, till följd av en minskad tillgänglig areal eller en försämring av de särskilda strukturer eller funktioner som krävs för bibehållande av goda livsvillkor i det land- eller vattenområde som påverkas genom en vidtagen åtgärd.

## 7. Konsekvensanalys

Syftet med strandskyddsbestämmelserna är att skydda stränderna från exploatering för att bevara såväl goda livsvillkor för djur- och växtlivet som tillgängligheten för friluftslivet. Syftet är långsiktigt. Våra förslag medför konsekvenser av olika slag för allmänheten, enskilda, företag, myndigheter och i naturen. Det är svårt att väga positiva och negativa konsekvenser mot varandra för att få en samlad bedömning. Exempel på värderingsfrågor är: Hur värderar vi allmänt tillgängliga stränder? Hur väger man allmänna långsiktiga intressen mot ett enskilt mer kortsiktigt exploateringsintresse? Hur stort är värdet av att ett attraktivt strandområde kan exploateras för enskilda intressen jämfört med värdet av att stranden är allmänt tillgänglig? Hur värderar vi goda livsvillkor för djur- och växtlivet? Att belysa konsekvenserna är således en komplex fråga.

De lättnader som vi föreslår kommer att leda till att omfattningen av det strandområde som omfattas av strandskyddet minskar. De föreslagna avgränsningarna för mindre sjöar och vattendrag är från friluftslivssynpunkt ofta inget problem, men kan vara ett stort problem med hänsyn till de biologiska värdena, eftersom de inte är knutna till storleken, utan kan vara väl så höga i små sjöar och vattendrag som i stora. Detta anges också i miljöbalkens förarbeten om strandskydd. Där framhålls att även ”obetydliga bäckar och tjärnar” ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Trots detta bedömer Naturvårdsverket att det är nödvändigt att införa en nedre storleksgräns för de sjöar och vattendrag som ska omfattas av strandskyddet. Detta bör leda till ökad acceptans för bestämmelserna och därmed en förbättrad tillämpning. Mot bakgrund av hur bestämmelserna hittills har tillämpats kommer det i många fall att i praktiken innebära en skärpning. En tydlig avgränsning av strandskyddet utifrån storlek på sjöar och vattendrag medför att bestämmelserna blir enklare för myndigheterna att tillämpa och att förstå för allmänheten. En nedre avgränsning innebär också en minskad belastning för myndigheterna för att handlägga ärenden.

Förslagen om lättnader för regional utveckling innebär en möjlighet att exploatera mark som nu är skyddad. För att detta ska kunna ske under kontrollerade former föreslår vi ett krav på detaljplan och miljökonsekvensbeskrivning. Kostnaden och den arbetskrävande processen för detaljplaneläggning och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken har påtalats. Kostnaden för att detaljplanera styrs av projektets omfattning, och bekostas i regel av exploatören. Kostnaden är således en del av den totala exploateringskostnaden. Vi bedömer att för en projektering som är till nytta för den regionala utvecklingen utgör kostnaden för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och en detaljplan en mindre andel av den totala projekteringskostnaden (8–10 %).

De föreslagna skärpningarna av bestämmelserna innebär en möjlighet att skyddet skärps i de områden som länsstyrelserna bedömer behöver ett sådant. Konsekvenserna bör bli att en fortsatt exploatering av de mest attraktiva stränderna hindras. Förslagen om begränsad delegation medför att länsstyrelserna får något fler ärenden och kommunerna något färre. Förslagen om att höja ambitionsnivån för tillsynen kan bli resurskrävande för tillsynsmyndigheterna.

Förslagen om förtydliganden av bestämmelserna liksom samordning med annan lagstiftning bör innebära en effektivare myndighetsutövning för såväl kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket som för miljödomstolarna.

Förslagen som rör tillämpningen bör medföra en enklare och tydligare tillämpning av bestämmelserna, vilket i sin tur bör leda till att myndigheterna tillämpar bestämmelserna på ett enhetligare sätt.

I uppdraget ingår inte att belysa risken för översvämningar i strandnära lägen. Det bör dock påtalas att en konsekvens av en strandnära lokalisering är risken för skador vid översvämningar, något som har varit aktuellt de senaste åren. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har Sverige på flera platser drabbats av översvämningar och kraftiga regn. De senaste årens avvikelser mot tidigare nederbördsmängder indikerar att vi i framtiden bör ta hänsyn till eventuella klimatförändringar. I anslutning till SMHI arbetar idag Rossby Centre, en forskningsenhet inom Sweclim, med klimatsimuleringar. Dessa simuleringar indikerar att vi går mot ett blötare och mildare klimat för stora delar av Sverige. Mer vatten i omlopp i naturen ökar risken för översvämningar i strandnära lägen, vilket bör beaktas vid bebyggelse.

## Sammanfattning av en samhällsekonomisk konsekvensanalys

I *bilaga 6* finns en samhällsekonomisk konsekvensanalys av förslagen. Den modell för samhällsekonomisk konsekvensanalys som används har utarbetats av en arbetsgrupp där kommunförbundet, landstingsförbundet, finansdepartementet och civildepartementet medverkade tillsammans med RRV. Modellen redovisas i rapporten "Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn - en presentationsmodell" (Förvaltningsrevisionen informerar Fi 1991:2). Förutom den traditionella cost-benefit analysen med "Uppoffring" och "Nytta" omfattar modellen också en redovisning som anger hur ett beslut påverkar staten, kommunerna, berörda företag och enskilda personer.

Modellen har två steg. I det första steget är strävan att visa för beslutsfattarna hur den vägning av nyttor mot uppoffringar ser ut som beslutsfattarna har att ta ställning till. Alla nyttor och uppoffringar beskrivs då med ord och tecken som visar om det rör sig om ökad eller minskad nytta eller ökad eller minskad uppoffring. De här aktuella konsekvensanalyserna är alla steg 1 analyser. Samhällsekonomi handlar om hushållning med samhällets resurser i vid mening och i en samhällsekonomisk konsekvensanalys behöver det inte förekomma några värderingar i kronor.

I ett andra steg kan man gå vidare och försöka finna värden i kronor på en del nyttor och kostnader. En grundlig analys borde också jämföra olika scenarier för utvecklingen i aktuella strandnära områden under lång tid, kanske i 60 år eller mer. De alternativ som skall studeras måste emellertid först byggas upp av naturvetare som har kunskap om olika åtgärders inverkan på den framtida utvecklingen. Därefter kan utvärderare i den samhällsekonomiska konsekvensanalysen försöka uppskatta nyttor och uppoffringar för de av naturvetare beskrivna alternativen.

Det bör noteras att det är svårt att i modellen visa konsekvenser i ett långsiktigt perspektiv, t.ex. vad som sker på sikt vid en stegvis exploatering. Den föreliggande analysen fokuserar också mer på de samhälleliga effekterna än på effekter på naturvärden, t.ex. biologisk mångfald.

## 8. Referenser

- Länsstyrelsen i Värmlands län 1997: *System Strand – redovisning av en metodstudie för biologisk analys av strandskyddsområden.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län 1997-2002: *PM angående översyn av strandskyddet i Göteborgs och Bohus län.*
- Naturskyddsföreningen i Stockholms län (2001): *Strandskydd ett angeläget intresse*
- Naturvårdsverket (1993): *Yttrande över Länsstyrelsernas i Norrbottens, Jämtland och Kronobergs län rapporter om bebyggelse inom strandskyddsområde i glesbygd* (SNV: s diarienummer 318-610-93 Np)
- Naturvårdsverket (1997). *Strandskydd – Tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16a §§, allmänna råd 97:1 (ISBN91-620-0096-9)*
- Naturvårdsverket 1997: *Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000.*
- Naturvårdsverket 2000: *Kust och skärgårdsområden i Sverige – Bevarandestrategi.*
- Naturvårdsverket 2000: *Naturvårdsvärden i skärgården – Skärgårdsutredning 2000.*
- Naturvårdsverket remissversion 2001: *Vägledning för bevarande av vattenmiljöer (VILA-projektet).*
- Nordiska Ministerrådet 2001: *Kustbiotoper i Norden (TemaNord 2001:536).*
- Regeringens prop. 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*
- Riksrevisionsverket: *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn – en presentationsmodell.* Förvaltningsrevisionen informerar Fi 1991:2.
- Segrell Björn (1995): *Den attraktiva kusten (ISBN 91-7871-526-1)*
- Statistiska centralbyrån (1998): *Markanvändning i Sverige (ISBN 91-618-0888-1)*

Miljödepartementet

Naturvårdsverket

106 48 STOCKHOLM

## Uppdrag till Naturvårdsverket om kartläggning m m .av strandskyddsbestäm m elserna

---

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att kartlägga

- i vilken utsträckning länsstyrelserna delegerat beslutsbefogenheter och tillsynsansvar beträffande strandskyddet till kommunerna,
- hur länsstyrelserna har tillämpat bestämmelserna i 7 kap. 14 och 15 §§ miljöbalken om å ena sidan en utvidgning av strandskyddet och å andra sidan att vissa strandområden inte skall omfattas av strandskydd samt bestämmelsen om omprövning i 11 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
- hur länsstyrelser och kommuner har tillämpat bestämmelsen i 7 kap. 18 § miljöbalken om dispens, tillämpningen av 7 kap. 17 § sista stycket miljöbalken om komplanterbyggnader samt tillsynen av strandskyddsbestämmelserna.

Naturvårdsverket skall mot bakgrund av kartläggningen analysera tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, bedöma om tillämpningen leder till att strandskyddets syften nås samt, om så bedöms lämpligt, lämna förslag till åtgärder.

Naturvårdsverket skall vidare

- nämra utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck
- utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader avseende strandskyddsbestämmelserna i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling, såsom turism och friluftsliv.

Naturvårdsverket skall samråda med länsstyrelserna. Uppdraget skall redovisas till Miljödepartementet senast den 1 februari 2002.

## Ärendet

Det generella strandskyddet infördes 1975 i den då gällande naturvårdslagen (1964 :822). Bestämmelserna om strandskydd finns nu i 7 kap. m iljöbalken. Strandskydd råder vid havet, insjöar och vattendrag intill 100 m eter från strandlinjen. Om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften får det utvidgas till högst 300 m eter från strandlinjen. Länsstyrelsen får också förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd. Enligt 11 § lagen (1998 :811) om införande av m iljöbalken skall sådana förordnanden om undantag från strandskydd som meddelats enligt naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1994 ha omprövats med tillämpning av 7 kap. 13 § m iljöbalken senast den 30 juni 1999. Annars upphör förordnandet att gälla.

Strandskyddets syfte är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet. Det utvidgade syftet med hänsyn till strävan att bevara en biologisk mångfald infördes 1994 (prop. 1993/94 :229).

Enligt strandskyddsbestämmelserna är det bl.a. förbjudet att uppföra nya byggnader eller ändra byggnader så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till. Vidare är det förbjudet att inom strandskyddsområde utföra anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Dispens från detta förbud kan meddelas när det finns särskilda skäl. Enligt förarbetena (prop. 1997/98 :45 s. 88) skall bestämmelsen tillämpas restriktivt. Länsstyrelserna beslutar i enskilda ärenden om strandskyddsdispens men får delegera denna befogenhet till kommunerna.

Miljöförberedningen har i betänkandet Levande skärgård - Utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen (SOU 2000 :67) behandlat frågan om strandernas skydd i framtiden och därvid bl.a. föreslagit vissa skärpningar i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.

## Skälen för regeringens beslut

Frågor om hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas och i vad mån bestämmelsernas syfte tillgodoses har under senare tid aktualiserats i olika sammanhang. Därvid har både frågan om ett stärkt strandskydd och frågan om lättnader i strandskyddsbestämmelserna diskuterats. Eftersom ett närmare underlag i dessa avseenden saknas anser regeringen att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att genomföra en kartläggning av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Naturvårdsverket bör

även ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet.

På regeringens vägnar

Kjell Larsson

Kristina Heide

Kopia till

Finansdepartementet/BA 2 och LS  
Näringsdepartementet/RP och RT  
Samtliga länsstyrelser



# Bilaga 2

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels att 7 kap. 13-18 §§ skall ha följande lydelse,*

*dels att det i 7 kap. skall införas två nya paragrafer, 15 a § och 18 a §*

*dels att 4 kap. 4 § skall ha följande lydelse*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

13 §	
<i>Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.</i>	<i>Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag i enlighet med detta kapitel. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv genom allemansrättslig tillgång till stränderna och</i></li><li><i>bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet</i></li></ul> <i>genom tillämpning av bestämmelserna i 14-18 §§.</i>

14 §	
<p>Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). <i>Området</i> får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.</p>	<p>Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>intill 50 meter från strandlinjen vid vattendrag som är mellan 1 och 6 meter breda och</i></li> <li>• <i>intill 100 meter från strandlinjen vid vattendrag som är 6 meter breda eller bredare</i></li> <li>• <i>intill 100 meter från strandlinjen vid insjöar med en areal som är 0,5 hektar eller större och</i></li> <li>• <i>intill 100 meter från strandlinjen vid havet vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde).</i></li> </ul> <p><i>Strandskydd får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer införas intill sådana mindre sjöar och vattendrag som inte omfattas av strandskyddet enligt första stycket, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.</i></p> <p><i>Strandskyddat område får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.</i></p> <p>Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.</p> <p><i>Om myndigheten, efter utredning av områdets värden för strandskyddet, bedömer att utvidgning eller införande av strandskydd inte längre behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften, får beslutet om utvidgning eller införande ändras eller upphävas. Utredningen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap.</i></p>
15 §	
<p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.</i></p>	<p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.</p>

15 a §	
	<p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd. Sådant förordnande får beslutas endast om området redan är ianspråktaget av bebyggelse eller anläggningar eller av andra skäl inte är allmänt tillgängligt.</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också förordna att ett strandskyddsområde som behöver tas i anspråk för att underlätta lokal eller regional utveckling och som är beläget i Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Väster-norrlands län, Ljusdals kommun i Gävleborgs län, Malung, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Vämhus församlingar i Mora kommun i Dalarnas län och Torsby kommun i Värmlands län, som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd. Sådant förordnande får beslutas endast om planen avser byggnad eller anläggning som är ägnad att främja lokal eller regional utveckling och miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. visar att förutsättningarna i tredje stycket är uppfyllda.</i></p> <p><i>För förordnanden enligt första och andra stycket gäller att</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>det endast får omfatta den del av detaljplaneområdet som behövs för att uppnå syftet med förordnandet.</i></li> <li>• <i>i de områden inom detaljplanen där strandskyddet upphävs skall, om det är möjligt med hänsyn till byggnadens eller anläggningens funktion, finnas fri passage för allmänheten mellan strandlinjen och planerad bebyggelse eller anläggningar.</i></li> <li>• <i>det ej får omfatta område som har särskild betydelse för friluftslivet</i></li> <li>• <i>det ej får omfatta område som har särskild betydelse för naturvården eller medföra väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- eller växtart förtecknad i av Naturvårdsverket fastställd förteckning över rödlistade arter i Sverige eller som annars är särskilt skyddsvärd.</i></li> </ul> <p><i>Om detaljplanen ändras eller ersätts skall förordnandet omprövas.</i></p> <p>Upphör området att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.</p>

16 §	
<p>Inom strandskyddsområde får inte</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nya byggnader uppföras,</li> <li>2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,</li> <li>3. grävningssarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,</li> <li>4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller</li> <li>5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.</li> </ol>	<p>Inom strandskyddsområde får inte</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nya byggnader uppföras,</li> <li>2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett annat ändamål än de tidigare väsentligen har använts till eller byggnader ändras så att de, genom storlek eller lokalisering hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.</li> <li>3. grävningssarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,</li> <li>4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter i det land- eller vattenområde som påverkas genom åtgärden,</li> <li>5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter i det land- eller vattenområde som påverkas genom åtgärden.</li> </ol>
17 §	
<p>Förbuden i 16 § gäller inte</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller</li> <li>2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk.</li> </ol> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.</p>	<p>Förbuden i 16 § gäller inte</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller</li> <li>2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk.</li> </ol> <p><i>Beträffande byggnader och anläggningar gäller att en förutsättning för undantaget enligt punkten 1 är att strandskyddat område måste tas i anspråk för att uppfylla näringsens behov. Den som planerar uppföra sådan byggnad eller anläggning skall senast 6 veckor innan påbörjandet anmäla detta till tillsynsmyndigheten. I anmälan skall anges byggnadens eller anläggningens lokalisering och varför strandskyddat område behöver tas i anspråk.</i></p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats, bestämd enligt 18 § och som inte genom storlek eller lokalisering hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.</p>

18 §	
<p>Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.</p> <p>Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.</p>	<p>Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl.</p> <p><i>Länsstyrelsen får förordna att för vissa områden får meddelas dispens endast om det finns synnerliga skäl, om det behövs för att strandskyddets syften skall kunna upprätthållas på sikt.</i></p> <p>Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet (<i>tomtplatsavgränsning</i>). <i>Länsstyrelsen får även i andra fall meddela beslut om tomtplatsavgränsning. Tomtplatsavgränsning skall bestämmas så att område som är tillgängligt för allmänheten inte begränsas mer än som krävs för tomt eller det annars avsedda ändamålet.</i></p> <p>Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.</p> <p><i>Ett beslut om dispens får ej tas i anspråk förrän det har vunnit laga kraft.</i></p>
18 a §	
	<p><i>Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om tillämpningen av bestämmelserna i 13 – 18 §§.</i></p>

## 4 kap

4 §	
<p>Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.</p>	<p>Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse.</p>

## Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om områdesskydd

*dels* att 11, 12 och 41 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

11 §	
Länsstyrelsen får meddela förordnanden och föreskrifter enligt 7 kap. 14 § första stycket, 15 § och 17 § andra stycket miljöbalken.	Länsstyrelsen får meddela förordnanden enligt 7 kap. 14 § andra och tredje styckena, 15 och 15 a §§ samt föreskrifter enligt 17 § tredje stycket miljöbalken.

12 §	
Länsstyrelsen får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens som länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. Ett sådant förordnande får inte avse byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg	<p>Länsstyrelsen får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens <i>och besluta om tomtplatsavgränsning</i> som länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. <i>Sådant förordnande får meddelas endast om tillsynen över strandskyddsområden har överlåtit till kommunal nämnd enligt 10 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900).</i></p> <p><i>Ett sådant förordnande får dock inte avse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>nationalpark</i></li> <li>• <i>statligt beslutade naturreservat,</i></li> <li>• <i>område som förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-område) eller</i></li> <li>• byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg</li> </ul>

23 a §	
<p>Ett beslut om dispens från strandskyddet eller om tomtplatsavgränsning enligt 18 § miljöbalken skall, för att gälla, innehålla följande uppgifter;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• namn på den fastighet dispensen eller tomtplatsavgränsningen avser,</li> <li>• den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd dispensen avser inritad på karta och/eller beslut om tomtplatsavgränsning inritad på en karta,</li> <li>• översiktskarta och situationsplan,</li> <li>• angivande av om området omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken,</li> <li>• angivande av om området utgör riksintresseområde enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,</li> <li>• en konsekvensbeskrivning innehållande 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 är acceptabel eller ej.</li> <li>• de särskilda skäl som ligger till grund för dispensen,</li> <li>• villkor för dispensen eller beslutet om tomtplatsavgränsning om det bedöms behövt.</li> </ul>	

41 §	
<p>En kommuns beslut enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt 3, 4, 10-13, 21 och 22 §§ och Kustbevakningens beslut enligt 14 § får överklagas hos regeringen. Skogsvårdsstyrelsens beslut enligt 22 § får överklagas hos Skogsstyrelsen.</p> <p>Bestämmelser om överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen finns i 19 kap. 1 § och 23 kap. 1 § miljöbalken.</p>	<p>En kommuns beslut enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt 3, 4, 10-13, 21 och 22 §§ och enligt 18 § andra stycket miljöbalken samt Kustbevakningens beslut enligt 14 § får överklagas hos regeringen. Skogsvårdsstyrelsens beslut enligt 22 § får överklagas hos Skogsstyrelsen.</p> <p>Bestämmelser om överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen finns i 19 kap. 1 § och 23 kap. 1 § miljöbalken.</p>

### Ikraftträdandebestämmelse

*Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.*

### Övergångsbestämmelse

*Ett befintligt förordnande enligt 12 §, som avser område för vilket länsstyrelsen ej får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha befogenhet att ge dispens och besluta om tomtplatsavgränsning, upphör att gälla den 1 januari 2004.*

# Bilaga 3

**Kartläggning av strandskyddsbestämmelserna**  
**Redovisning av svaren på enkät från Naturvårdsverket**  
**till samtliga länsstyrelser 2001.**  
**Bearbetat och sammanställt vid SCB**  
**av Hans Ansén, MR/REN**



## Innehållsförteckning

<b>SCB:s kommentarer</b>	<b>1</b>
<b>Enkätsvaren</b>	
<b>1 Delegation</b>	<b>3</b>
1a Dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna (7 kap. 18 § MB)	3
1b Dispensprövning vid fastighetsbildning (3 kap. 2 § FBL)	5
1c Tillsyn enligt 26 kap. MB och punkten A17 i bilagan till Tif	7
1d Länsstyrelsens delegation till kommun	8
<b>2 Omprövning av strandskyddet enligt övergångsbestämmelser</b>	<b>11</b>
2a Har länsstyrelsen gjort en sådan omprövning av tidigare undantagna områden?	11
2b Har strandskyddet återinförts i tidigare undantagna områden?	11
<b>3 Avgränsning av strandskyddet</b>	<b>14</b>
<b>4 Tillämpningen av 7 kap. 14 § första stycket miljöbalken, utvidgning av strandskyddsområde</b>	<b>16</b>
4a I vilken utsträckning har länsstyrelsen beslutat om att utöka strandskyddet enligt 7 kap. 14 § miljöbalken eller motsvarande bestämmelse i tidigare lagstiftning?	16
4b Har det skett någon utvidgning efter 1994?	16
<b>5 "Upphävande" av strandskyddsbestämmelserna</b>	<b>18</b>
5a Ange i vilken omfattning länsstyrelsen har beslutat att strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd (7 kap. 15 § första stycket)	18
5b Har länsstyrelsen beslutat att upphäva strandskyddet i strandområden som ingår i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL (7 kap. 15 § andra stycket, miljöbalken)?	20
5c Har länsstyrelsen beslutat om förnyat strandskydd p.g.a. att området upphör att ingå i en detaljplan eller vid ändring av detaljplaner (7 kap. 15 § andra stycket, andra meningen)?	23
<b>6 Komplementbyggnader m.m. (7 kap. 17 § andra stycket MB)</b>	<b>25</b>
6a Har länsstyrelsen föreskrivit om undantag för komplementbyggnader?	25
<b>7 Tillsyn (7 § Tif)</b>	<b>26</b>
7a Finns tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna med i tillsynsplanen?	26
7b Har tillsyn över strandskyddet bedrivits i länet under perioden 1 jan 1999 t.o.m. 30 juni 2001?	26
7c Har länsstyrelsen utvärderat tillsynen över strandskyddet i länet?	27
7d Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheten har resurser för att bedriva tillsyn?	27
7e Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheten har kompetens att bedriva tillsyn?	27
<b>8 Strandskydd och planering enligt PBL</b>	<b>29</b>
8a Har kommunerna behandlat strandskyddet i sina översiktsplaner?	29
8b Har ni några bra exempel där kommunerna har tillgodosett strandskyddets syften i översiktsplanen?	29
8c Övriga kommentarer till översiktsplanering och strandskydd	31
8d Övriga kommentarer till detaljplanering och strandskydd	32
8e Övriga kommentarer till områdesbestämmelser och strandskydd	32
<b>9 Övriga synpunkter och idéer</b>	<b>33</b>
<b>Bilaga</b>	<b>37</b>
Naturvårdsverkets skrivelse till länsstyrelserna	37
Enkät	38

# SCB:s kommentarer till enkätsvaren på Naturvårdsverkets enkät "Kartläggning av strandskyddsbestämmelserna"

## Bakgrund

Regeringen beslutade den 26 april 2001 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och att bedöma om syftena med strandskyddet nås. Som en del i denna kartläggning sände Naturvårdsverket ut enkäten "Kartläggning av strandskyddsbestämmelserna" (bilaga) till samtliga länsstyrelser i början av sommaren 2001. Svar önskades senast den 3 september. Här redovisade sammanställning och bearbetning av enkätsvaren har utförts inom Programmet för regional planering och naturresurshushållning (REN) på Statistiska centralbyrån (SCB).

## Uppgiftslämnare och uppgifter

Enkäten sändes ut till samtliga 21 länsstyrelser. Speciellt för del av fråga 1 "Delegation" skulle svaret redovisas kommunvis. Sammanlagt finns det 289 kommuner i landet. De variabler som efterfrågades framgår av enkäten i bilagan.

## Insamling, granskning och bearbetning

Enkäten kunde av länsstyrelserna besvaras såväl brevlades som via elektronisk blankett över Internet. Efter granskning begärde Naturvårdsverket in kompletterande svar från några länsstyrelser. Flera länsstyrelser har i sitt svar hänvisat till bifogade handlingar. SCB har dock inte haft möjlighet att inom uppdragets ram ta hänsyn till innehållet i dessa handlingar vid den sammanställning och bearbetning som SCB utfört.

Samtliga uppgifter i enkätsvaren har av SCB registrerats i Excel. Vid registreringen användes delvis skanningsteknik. Kartorna i denna redovisning har framställts i GIS-programmet MapInfo.

## Tillförlitlighet

Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten. Vissa av de besvarade enkäterna är, trots de kompletteringar som skett, behäftade med s.k. partiellt bortfall, d.v.s. någon eller några frågor är inte besvarade av länsstyrelsen. Detta beror i vissa fall på att länsstyrelsen, enligt egen uppgift, inte haft tid och möjlighet att utföra de beräkningar som erfordrats för svaret. Vanligen framgår dock inte orsaken till det partiella bortfallet. Bortfall p.g.a. att svaret lämnats i annat mått än det önskade förekommer också. Detta kan bl.a. bero på att frågan är oklart formulerad, och länsstyrelsen varit osäker på hur beräkningen avsågs ske. Dessa två typer av bortfall är vanligast förekommande i fråga 4, som gäller utvidgning av strandskyddet, och fråga 5a, som gäller i vilken omfattning länsstyrelsen har beslutat att strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskyddet.

Bortfall och osäkerhet i svaren förekommer också i fråga 1, som avser tidpunkt då länsstyrelsen delegerat dispensprövningen, och om hela eller delar av ansvaret delegerats. Uppgifter förekommer här om att del av ansvaret delegerats utan att uppgifter om delegeringstidpunkt är angiven. Kontroll med en länsstyrelse visar att besluten tagits under tidpunkt som inte angivits som ett alternativ i enkäten, nämligen före 1975. Detta är möjligen också förhållandet i andra län, och uppgiften "Ej delegerats" i sammanställningen av svaren till frågorna 1a och 1b kan därför innefatta kommuner där beslut tagits tidigare än 1975. I något fall har länsstyrelsen kompletterat enkäten med detta svarsalternativ.

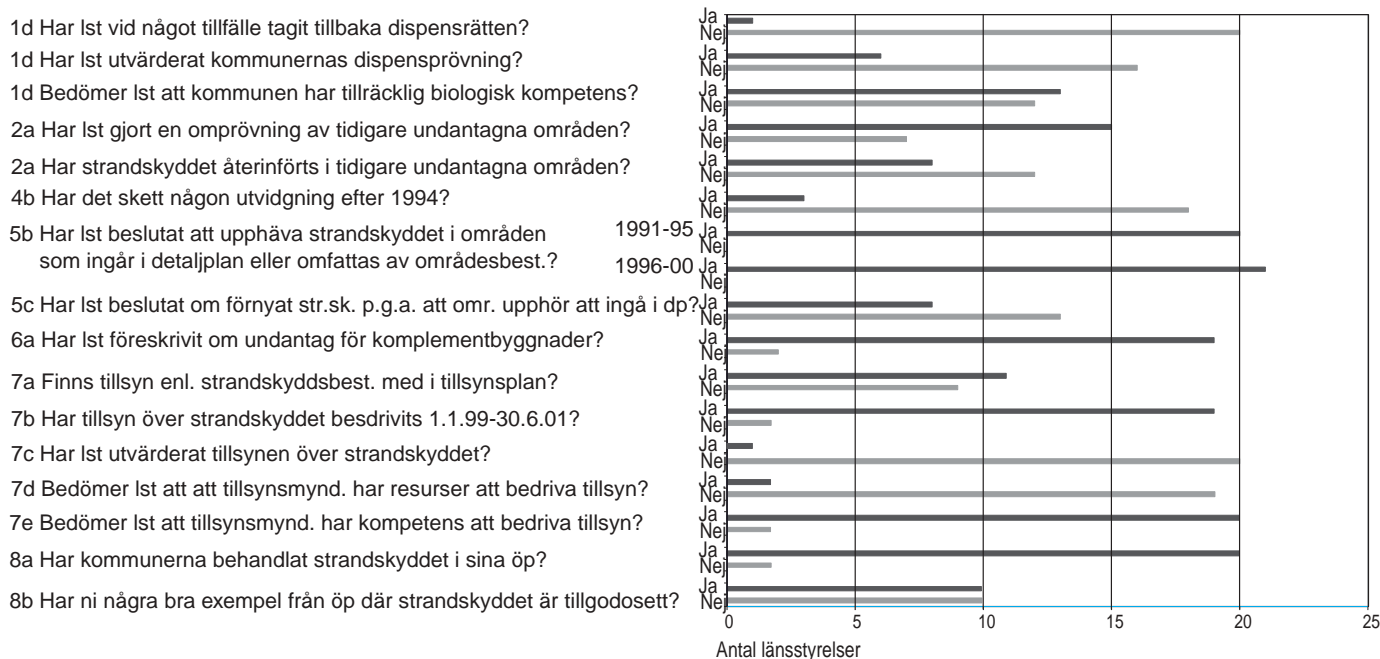
För övriga frågor måste svarsfrekvensen anses vara hög eller mycket hög.

## Relevans

Relevansen anger hur rättvisande svaren är. Denna är alltså i hög grad beroende på hur utförliga anvisningarna är, och att t.ex. definitioner finns tillgängliga. I svar där strandlängden skulle anges (t.ex. fråga 4) kan antas att enhetligare uppgifter erhållits om anvisningarna innehållit uppgifter om i vilken skala strandlängden skulle mätas. Olika skalunderlag ger olika längder. Likaså har uppenbarligen osäkerhet rått över avsikten med "Andel planer, %" i fråga 5b. Andel planer av samtliga planer, av de med strand o.s.v.? Svaren på dessa frågor bör betraktas mot bakgrund av detta. Relevansen hos svaren till frågorna 1a och 1b kan också vara påverkad av att alla möjliga svarsalternativ inte tagits med i enkäten. För beslut tagna före 1975 kan länsstyrelserna ha angivit närmaste svarsalternativ i stället.

## Sammanfattning

Svaren på Ja/Nej-frågorna sammanfattas i diagrammet nedan. Har länsstyrelsen svarat både Ja och Nej är detta redovisat i båda staplarna. Dessutom förekommer att inget svar lämnats. Detta är inte medtaget i diagrammet. Siffrorna hänvisar till enkäten (Se bilaga).



## 1 Delegation

### 1a Dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna (7 kap. 18 § MB)

Beslutsår då länsstyrelserna har delegerat dispensprövningen enligt strandskyddsbestämmelserna till kommunerna framgår av *tabell 1* och *karta 1*. I vilken omfattning ansvaret har delegerats framgår av *tabell 2* och *karta 2*.

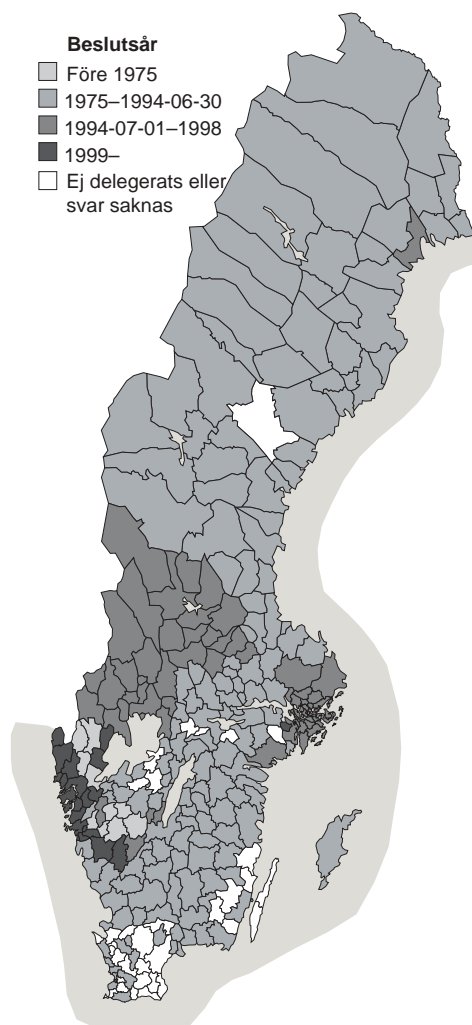
**Tabell 1 Tidpunkt för länsstyrelsernas delegation av dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna**

	Beslutet fattades				Summa	Ej delegerats Uppg. sakn.
	Före 1975	1975–1994-06-30	1994-07-01–1998	1999–		
Antal kommuner	10	159	64	21	254	35
Procentfördelning	3	55	22	7	88	12

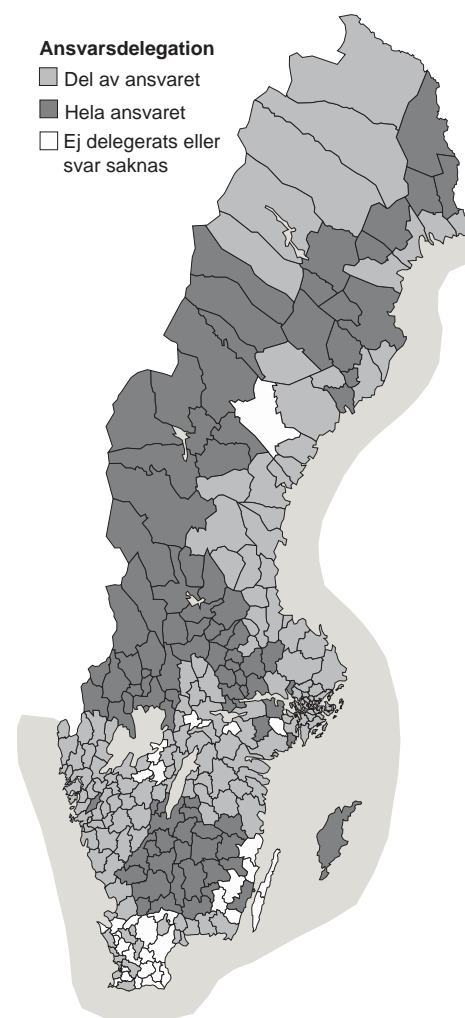
**Tabell 2 Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövningen enligt strandskyddsbestämmelserna**

	Hela ansvaret	Del av ansvaret	Ej delegerats, Uppg. saknas
Antal kommuner	97	157	35
Procentfördelning	34	54	12

**Karta 1 Tidpunkt för länsstyrelsernas delegation av dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna. Kommunvis**



**Karta 2 Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna. Kommunvis**



**Undantag från delegation av dispensrätten som redovisats**

Undantag för

- försvarsanläggningar
- allmänna vägar
- statligt naturskyddade områden
- större marinor
- ytterskärgården (AB län)

Allmän väg+försvarsanl. undantagna i hela länet. (C län)

Delar av riksintressen 3+4 kap MB. (D län)

a) mark- och /eller vattenområde som tomtplats och där avstyckning inte är äldre än tio år eller

b) etablerad tomtplats om högst 3 000 kvm

c) byggande av försvarsanläggning eller allmän väg. (E län)

Kusten och 2 sjöar undantagen. (H län, del av)

Delegation enbart för kusten. (I län)

Kusten och 2 sjöar undantagna. (K län)

Försvarsanläggningar och allmän väg. Havskusten och sjöar undantagna, liksom riksobjekt utmed vattendrag. Områden med förordnande enl 19§ NVL. (M län)

Försvarsanläggningar och allmän väg. Havet, Simlångsdalen-Fylleåns dalgång med omgivning (området avgränsat på karta), Sjöaltesjön, Stensån, Stora Stensån, centralhalländska bokskogsområdet och Åkulla (området avgränsat på karta), Lygnern, Stensjön, Sundsjön. (N län)

4 kap-riksintressen, åtgärder som erfordrar annan dispens eller tillstånd enl MB från länsstyrelsen, byggande av enskild väg. Delegering begränsad till: ianspråktagen tomt, område avskilt av större väg/järnväg, lucktomt utan betydelse för allmänheten, anläggningar/anordningar för allmänhetens friluftsliv med fritt tillträde och som ej tillgodoser bostadsändamål. Finns ingen delegation på försvarsanläggningar eller allmän väg. Område med riksintresse för naturvård, 4 kap är i princip undantagna från delegationen. Inom dessa områden har kommunen dock delegation på byggnader inom etablerad tomt. I övrigt har kommunerna full delegation på det som ej är av riksintresse för naturvård. (O län)

Ej anläggningar. (T län)

Ej tillsynsansvaret. (W län)

Inte försvarsanläggning eller allmän väg. (X län, Y län)

Riksintressen enl 3 och 4 kap MB (AC län)

Obrutet fjäll, yttre skärgård. (BD län)

### 1b Dispensprövning vid fastighetsbildning (3kap. 2 § FBL)

Besluten att tilldela kommunerna dispensprövningen vid fastighetsbildning fördelar sig enligt *tabell 3* och *karta 3*. I vilken utsträckning ansvaret har delegerats framgår av *tabell 4* och *karta 4*.

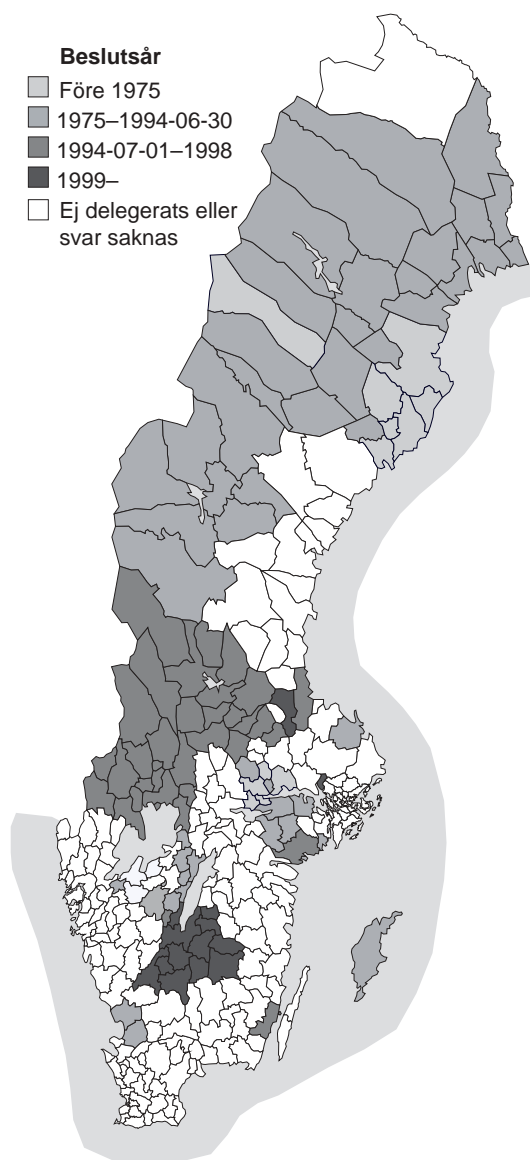
**Tabell 3 Tidpunkt för länsstyrelsernas delegationen av dispensprövningen vid fastighetsbildning**

	Beslutet fattades				Summa	Ej delegerat
	Före 1975	1975–1994-06-30	1994-07-01–1998	1999–		
Antal kommuner	12	48	35	14	109	180
Procentfördelning	4	17	12	5	38	62

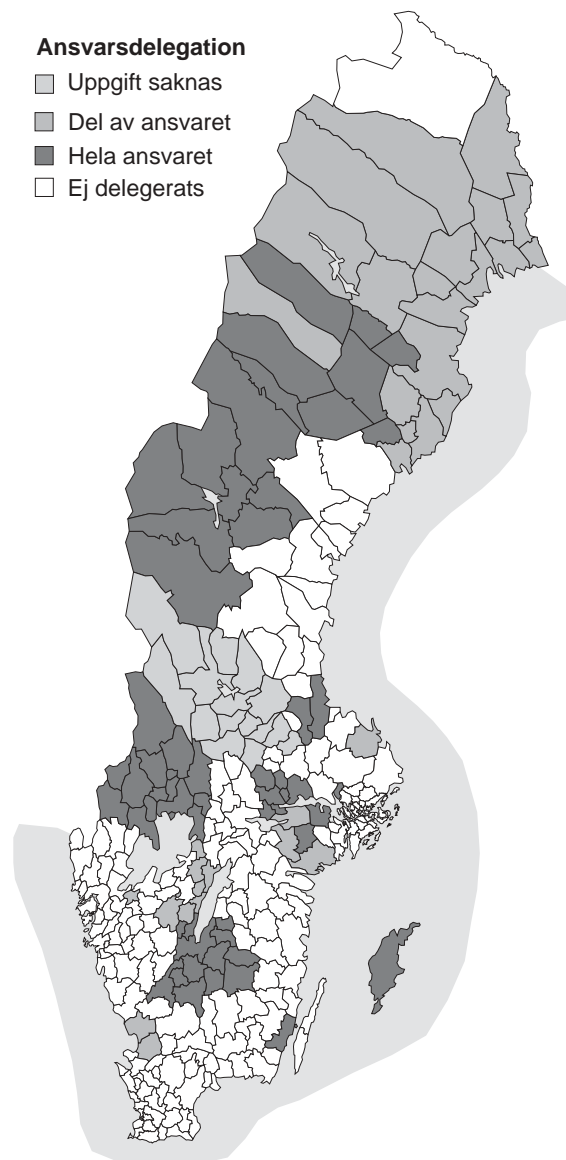
**Tabell 4 Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövning vid fastighetsbildning**

	Hela ansvaret	Del av ansvaret	Uppgift saknas	Ej delegerat
Antal kommuner	56	37	16	180
Procentfördelning	19	13	6	62

**Karta 3 Tidpunkt för länsstyrelsernas delegation av dispensprövning vid fastighetsbildning. Kommunvis**



**Karta 4 Omfattningen på delegationen av ansvaret för dispensprövning vid fastighetsbildning. Kommunvis**



**Undantag från delegation av dispensrätten som redovisats**

Allmän väg+försvarsanl. (C län, del av)

Tidsbegränsat t.o.m. 2003-12-31. (F län)

Havet, Simlångsdalen-Fylleåns dalgång med omgivningar (området avgränsat på karta), Sjöaltesjön, Stensån, Stora Stensån. (N län)

Finns ingen delegation på försvarsanläggningar eller allmän väg. Område med riksintresse för naturvård, 4 kap är i princip undantagna från delegationen. Inom dessa områden har kommunen dock delegation på byggnader inom etablerad tomt. I övrigt har kommunerna full delegation på det som ej är av riksintresse för naturvård. (O län)

Ej nybildning av fastighet inom område med förordnande enligt naturvårdslagen. (AC län)

Om länsstyrelsen ska pröva någon annan dispens. (BD län)

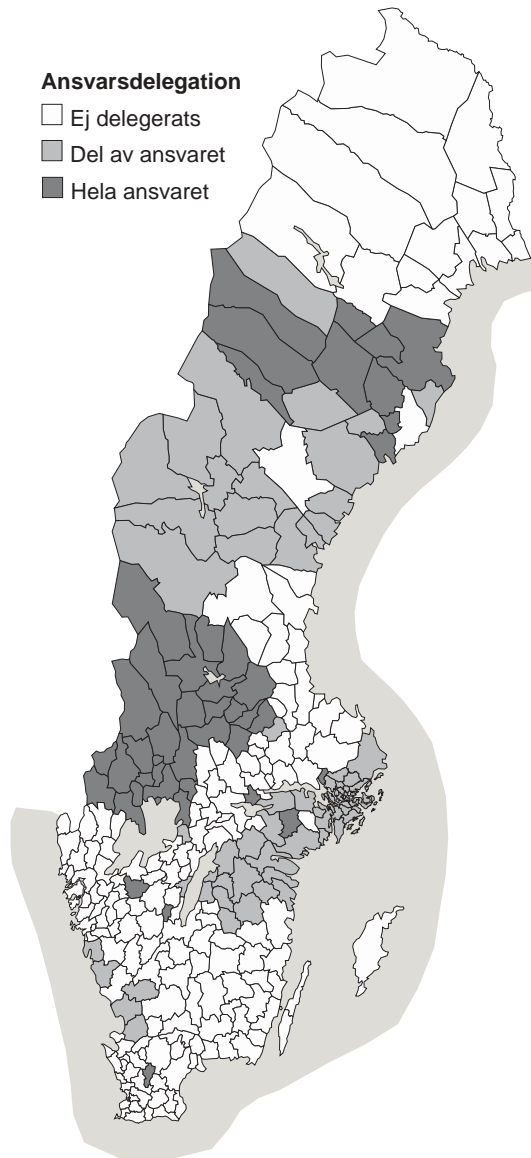
### 1c Tillsyn enligt 26 kap. MB och punkten A17 i bilaga till Tif

I vilken utsträckning tillsynsansvaret över strandskyddet har delegerats framgår av *tabell 5* och *karta 5*.

**Tabell 5 Omfattningen på delegationen av tillsynsansvaret över strandskyddet**

	Hela ansvaret	Del av ansvaret	Ej delegerat
Antal kommuner	45	71	173
Procentfördelning	16	24	60

**Karta 5 Delegation av tillsynsansvaret över strandskyddet. Kommunvis**



### Undantag från delegation av tillsynsansvaret som redovisats

Som 1a. (AB län, E län)

Endast 26:11 MB (N län)

Ej riksintresse, kap. 4. (O län, del av)

Delegationen avse NVL 39§ andra stycket såvitt avser 17§ första stycket och 21§ (rätt att förena föreläggande med vite m.m.). (Y län)

Riksintressen enl 3 och 4 kap MB. (AC län)



### **1d Länsstyrelsens delegation till kommun**

#### **För de kommuner som inte har dispensrätten, vilken är orsaken till att länsstyrelsen inte delegerat dispensrätt för strandskyddet?**

Undantagen som gäller är sådana områden där Länsstyrelsen ansett att värdena är så höga i ett riksperspektiv att Länsstyrelsen själv vill pröva ärendena. Vissa undantag som skett är också sådana som behållits för att undvika "dubbelprövningar". (AB län)

1. Riksintresseområden
2. Kompetens (Osäkerhet betr)
3. Kommunen har inte begärt. (D län)

Önskemål att ta över ansvaret för dispensfrågorna har inte funnits hos dessa kommuner. (H län)

Kommunerna har inte ansökt om att få dispensrätten. För närvarande prövar Länsstyrelsen ansökan om delegation för Kristianstad och Hässleholm. (M län)

I kommuner med starkt begränsad (eller utan) delegering beror denna på att kommunen inte begärt mer. I f d P-län redogjorde lst i slutet av 1990-talet för förutsättningarna för utökad delegering. Vissa kommuner begärde då sådan, andra valde att avstå. (O län)

Nybildad kommun (Lekeberg). Behov saknas (Kumla). (T län)

Sollefteå kommun är ej intresserad av att ha dispensrätt. (Y län)

Riksintresseområden enl 3 och 4 kap MB. (AC län)

Att Kiruna kommun inte har dispensrätt vid fastighetsbildning torde bero på ett förbiseende. (BD län)

#### **Har länsstyrelsen vid något tillfälle tagit tillbaka dispensrätten?**

Ja 1 länsstyrelse

Nej 20 "

Se karta 6!

#### ***Skäl för att ta tillbaka dispensrätten***

Länsstyrelsen har dock i skrivelse 1999 till Värmdö sagt att delegationen kommer att omprövas då kommunen i en del fall inte hanterat strandskyddet korrekt. Länsstyrelsen beslöt dock att inte ta tillbaka delegationen. (AB län)

Genom beslut den 6 dec 1995 återkallade länsstyrelsen Gotlands kommuns beslutanderätt vad gäller strandskyddsdispenser inom område av riksintresse för naturvården eller kulturminnesvården utmed Gotlands kust. (I län)

#### **Har länsstyrelsen utvärderat kommunernas dispensprövning?**

Ja 5 länsstyrelser

Nej 15 "

Ja/Nej. 1 "

Se karta 7!

#### ***Sammanfatta utvärderingsresultaten.***

En viss utvärdering gjordes i dåvarande P-län i mitten av 1990-talet. I övrigt sker uppföljning genom bevakning av kommunala beslut. I vissa fall har lst tagit upp diskussion med kommuner där hanteringen fungerat mindre väl. (O län)

I huvudsak utan anmärkning. (T län)

1992-1999. Brister: "särskilda skäl", "tomtplatsavgränsning", "konsekvenser för växt- och djurlivet". (AC län)

**Hur bedömer länsstyrelsen att kommunernas dispensprövning fungerar?**

Ingen systematisk utvärdering har skett. Underhandskontroller har dock skett i vissa fall då Länsstyrelsen ifrågasatt vissa beslut. (AB län)

I stort sett bra. I vissa fall generösare tolkning. Ofta är besluten "tunna", särskilda skäl saknas. (D län)

I huvudsak bra, med vissa undantag – finns särskilt i de mindre kommunerna. (E län)

Varierar ganska mycket hur kommunerna behandlar strandskyddet och särskilda skäl. (F län)

Enligt länsstyrelsen bedömning är de flesta kommunerna relativt restriktiva i dispensprövningen. I de dispenser som ges finns ofta brister i besluten, t.ex

- brister i motivering och särskilda skäl
- bedömning av påverkan på växt- och djurliv saknas
- tomtplatsavgränsning saknas. (G län)

Se pkt 9. (H län)

Delegationen återkallades 1995 p.g.a. att kommunen var alltför frikostig med dispensgivning. För de områden kommunen har kvar delegationen fungerar dispensgivningen nu tillfredsställande. (I län)

Kommunen gör i sina beslut sällan den erforderliga tomtavgränsningen. (K län)

Har blivit bättre de senaste åren men är inte helt tillfredsställande. (N län)

I det stora hela förhållandevis väl. I samband med nya beslut för kommuner i f.d. O-län konstaterades svårigheter att inom kommunerna organisera arbetet med strandskyddsprövning samt kunskapsbrist i samband med de nya besluten. Varierande kvalitet i besluten. Förmodligen var kvaliteten i arbetet sämre tidigare. (O län)

Inte utan anmärkning. I flertalet fall avslår kommunerna dispensansökningar utan särskilda skäl, men ibland ges dispenser när skäl saknas. Besluten är ofta svagt utformade. (S län)

I det stora hela fungerar det väl. Ingen djupare utvärdering är dock gjord. (Y län)

I flertalet av länets kommuner fungerar prövningen i huvudsak tillfredsställande. (BD län)

**Bedömer länsstyrelsen att kommunen har tillräcklig biologisk kompetens (kommunbiolog/ekolog eller person med mots. kompetens) för att kunna hantera skyddet av växt- och djurlivet i dispensgivningen?**

Ja 7 länsstyrelser

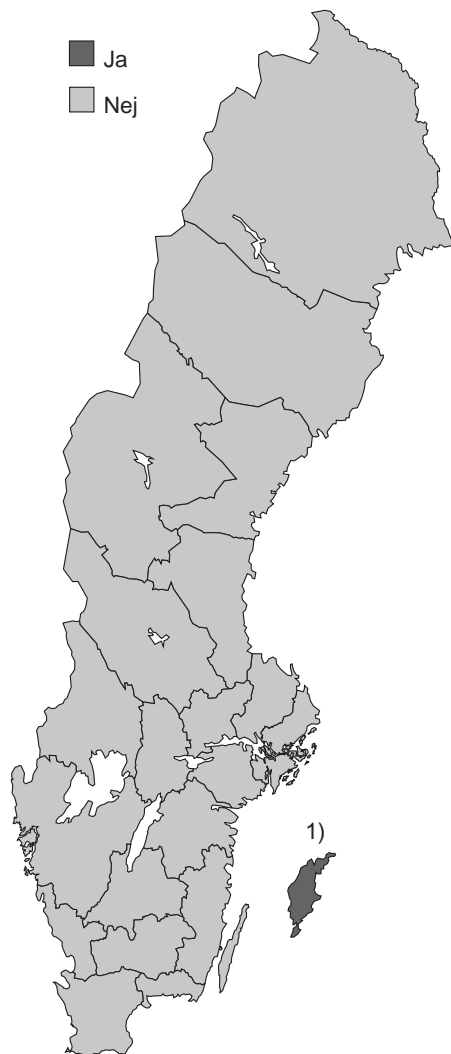
Nej 6 ”

Ja/Nej. 6 ”

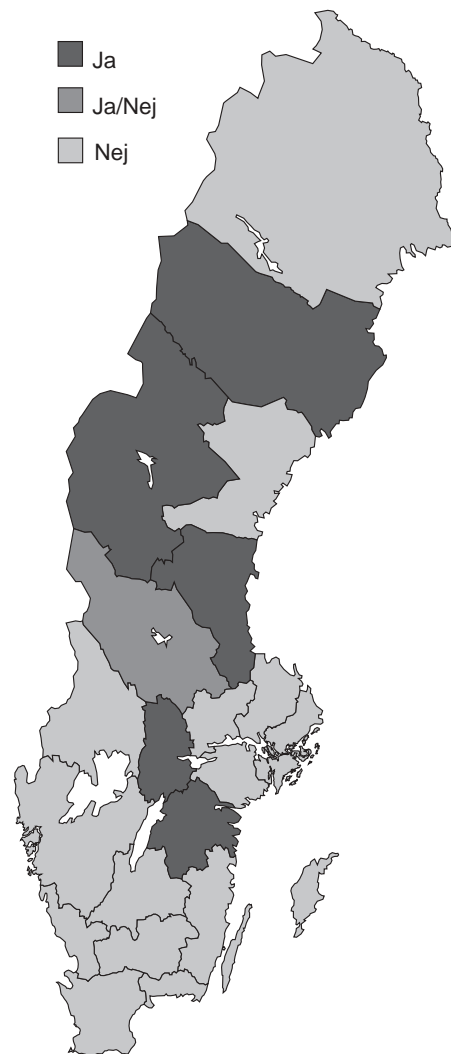
Inget svar 2 lst

Se karta 8!

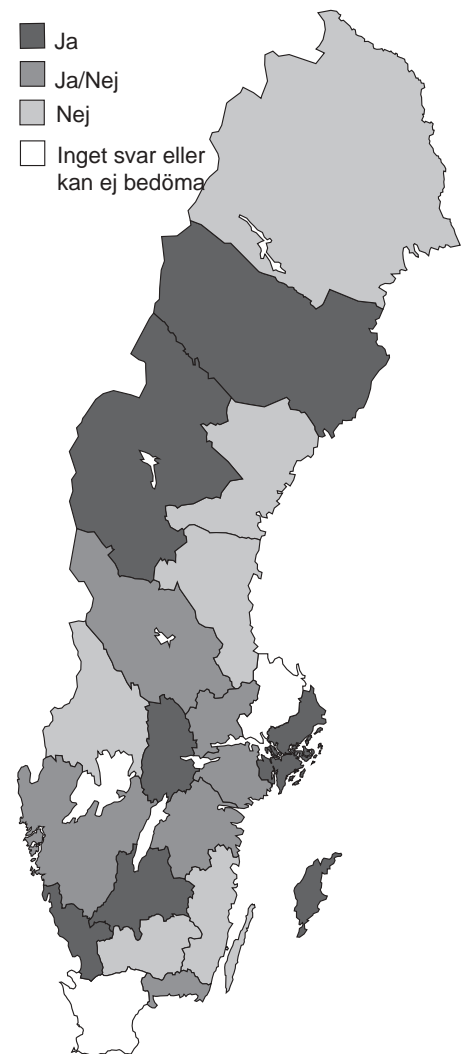
**Karta 6 Har länsstyrelsen vid något tillfälle tagit tillbaka dispensrätten?**



**Karta 7 Har länsstyrelsen utvärderat kommunernas dispensprövning?**



**Karta 8 Bedömer länsstyrelsen att kommunen har tillräcklig biologisk kompetens?**



1) Inom område av riksintresse för naturvård eller kulturminnesvård utmed Gotlands kust

## 2 Omprövning av strandskyddet enligt övergångsbestämmelser

En omprövning, utifrån det utökade syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur och växtlivet, ska enligt övergångsbestämmelserna ha gjorts till den 30 juni 1999.

[11 § Lag om införande av miljöbalken (1998:91), jämför punkt 2 i övergångsbestämmelserna (1994:854) till 15 § NVL]

### 2a Har länsstyrelsen gjort en sådan omprövning av tidigare undantagna områden?

Ja 14 länsstyrelser

Nej 6 ”

Ja/Nej 1 ”

Se karta 9!

#### **Ange vilket underlag länsstyrelsen haft för omprövning!**

Kommunalt underlag från Stockholms kommun. (AB län)

Inventeringar och kända förhållanden. (D län)

Omprövning av strandskyddet med avseende på djur- och växtlivet pågår och beräknas avslutas under året. Tidigare gällande beslut har under tiden förlängts. (F län)

Länsstyrelsen gjorde en förnyad prövning 1998-06-10. Under våren 2001 fann vi dock att prövningen var otillräcklig. Därför har arbetet återupptagits. En bedömning av mindre sjöar och vattendrag som tidigare var undantagna håller på att göras. (G län)

Förslag från kommunerna, egna bedömningar och inventeringar. (M län)

Gäller kommuner inom f.d. O-län (ej Öckerö), exempel bifogas som bilaga. För f.d. P-län resp R-län har tidigare gällande strandskydd t.v. genom beslut förlängts i avvaktan på reell omprövning som är under beredning. (O län)

Återomprövning av förordnandet avses ske efter det att bearbetning av befintligt inventeringsmaterial avseende djur- och växtlivet företagits. (AC län)

*Flera länsstyrelser har bifogat beslutshandlingar av vilka underlaget framgår.*

### 2b Har strandskyddet återinförts i tidigare undantagna områden?

Ja 8 länsstyrelser

Nej 12 ”

Inget svar 1 ”

Se karta 10!

#### **Antal områden**

9 områden (AB län), 67 st bäckar/åar (D län), x st (H län), 3 st (I län), många (O län)

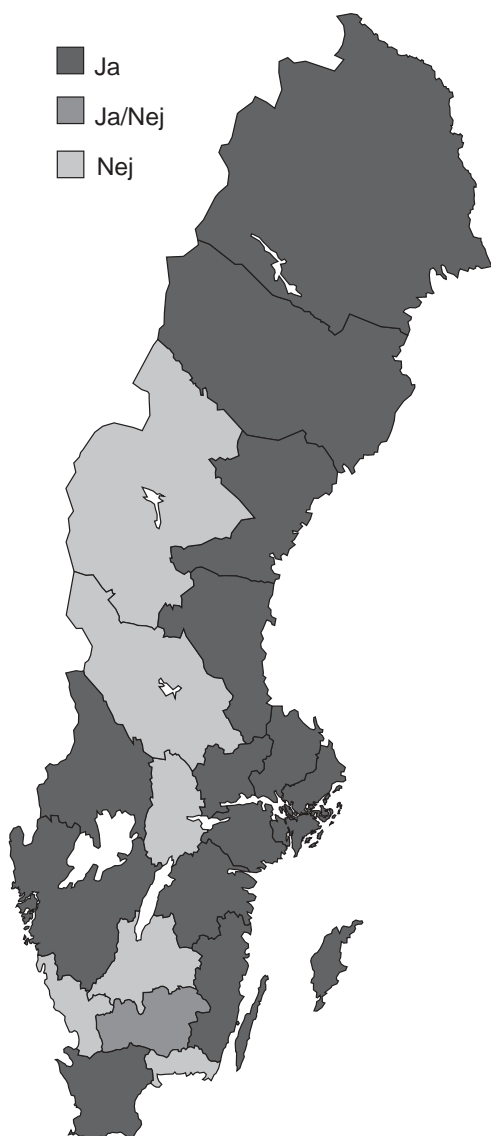
#### **Orsak till återinförandet**

Växt- och djurlivet: 8 länsstyrelser (AB län, D, H, I, M, O, W, Y)

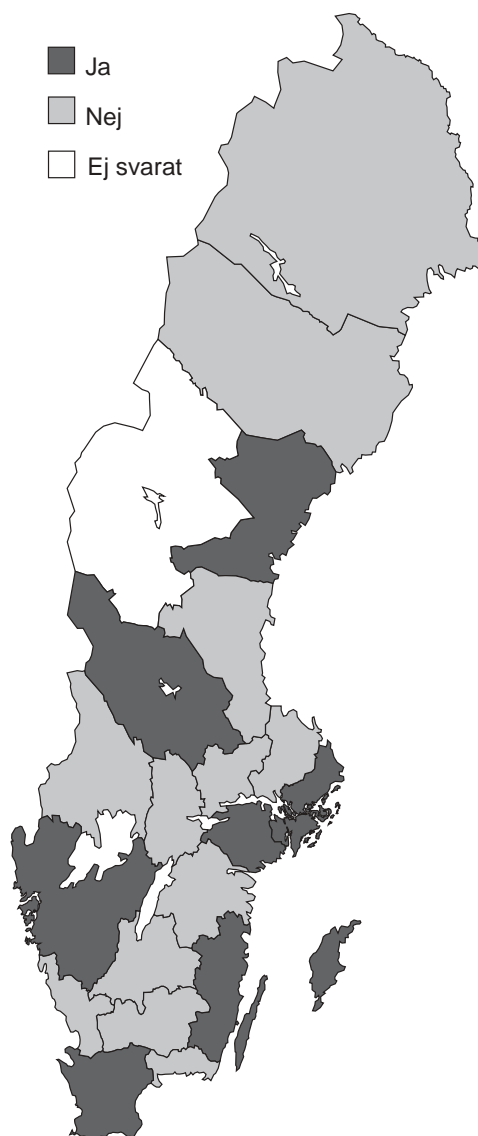
Djurlivet: 1 länsstyrelse (M län)

Växtlivet: 1 ” (M län)

**Karta 9 Har länsstyrelsen gjort en omprövning av strandskyddet enl övergångsbestämmelser?**



**Karta 10 Har strandskyddet återinförts i tidigare undantagna områden?**



### **Länsstyrelsernas kommentarer till avsnitt 2**

Länsstyrelsen har i särskild skrivelse tillskrivit kommunerna att en översyn – såväl utökning som minskning, förutsätter ett kommunalt initiativ om underlagsmaterial. (AB län)

Länsstyrelsen har ändrat tidigare meddelat undantag för fastigheter under 3 000 kvm bebyggda med bostadshus. Numera gäller undantag för fastigheter under 2 000 kvm bebyggda med bostadshus, dock inte sådana som gränsar mot vattenområde. (H län)

I samband med omprövningen har också strandskyddets värde för friluftslivet setts över. Det generella strandskyddet kom ju redan 1975 och mycket har hänt sedan dess som kan motivera både utvidgning och undantag även med hänsyn till friluftsentressen.

Revideringen i f.d Malmö hus län (20 kommuner) är klar sedan 1996. Där har vi nya beslut med tillhörande digitala kartor. Vi saknar dock det "gamla strandskyddet" (beslut 1975) digitalt. Det känns inte meningsfullt att med blotta ögat göra uppskattningar då vi tror att de skulle bli grovt missvisande och då inte vara av något värde. Revideringen i f.d. Kristianstads län (13 kommuner) pågår. Där har vi det "gamla strandskyddet" och föreslaget "nytt strandskydd" digitalt. Men besluten är ännu inte tagna och en del justeringar kvarstår.

Översynen har skett i nära samarbete med respektive kommun. Dessa har själv lämnat in förslag på utvidgningar respektive undantag som lnt sedan bedömt. De kriterier för översynen som lnt och kommunerna varit överens om framgår av bifogad skrivelse. (M län)

Länsstyrelsen har inte haft resurser. (N län)

Åtskilliga vattendrag och mindre sjöar har tillförts i de nya besluten inom f.d. O-län. Framgår delvis av underlag till strandskyddsbesluten. (O län)

Eftersom omprövning inte skett gäller strandskydd vid alla vattendrag och sjöar. (W län) (N län i kompletterande kommentarer)

Gäller nu samtliga vattendrag. Tidigare endast vattendrag som dubbelritats på topografiska kartan. (Y län)

Länsstyrelsen har dock för avsikt att återinföra strandskyddet i områden där kommunerna upphävt äldre detaljplaner (gäller f.n. sex fall där de upphävts under åren 1997-98). (BD län)

### 3 Avgränsning av strandskyddet

#### Hur är strandskyddets omfattning redovisad i länet?

Fastighetsregisterkarta (Autokavy). (AB län)

Förteckning över stränder där strandskydd gäller med 100-300 m. Karta 1:50 000, förtydligande i 1:10 000/1:20 000. (se besluten) Ej tillgängligt digitalt OBS. (C län)

Papperskartor finns för områden med utökat strandskydd och för mindre vattendrag med 30 m strandskydd. Vi är på väg att få tillgång till digitala registerkartan genom överenskommelse med lantmäteriet. Där redovisas totala utbredningen av strandskyddet. (D län)

Verbalt beskrivet inom utökade områden (150 och 100m) i övrigt det generella. (E län)

Beskrivning i textformat av vilka områden som är strandskyddade. Digitalt kartskikt över länets strandskyddsområden är under framtagande och kommer att avgränsas i skala 1:10 000. (F län)

Enligt länskungörelse 1975-06-18 skall strandskydd råda vid de sjöar och vattendrag som finns medtagna i den förteckning som hör till beslutet. Sedan 2000 finns även strandskyddet digitaliserat. (G län)

Genom beskrivningar i beslut om avgränsning från 1975 och 1999. Omfattningen av strandskyddsområde utefter vattendrag är inte preciserad annat än genom att vissa vattendrag särskilt utpekats i beslut från 1975. (H län)

Digital karta med angivande av vilka ytor som ingår i strandskyddsförordnandet. Kartan har upprättats av Länsstyrelsen. Används av Länsstyrelsen och kommunen vid avgörande av gränsdragningsfrågor vid dispensprövning samt för att avgöra om delegation gäller. (I län)

Länsstyrelsen har i samarbete med Lantmäteriet genomfört ett projekt som innebär att strandskyddsområdet finns som en digital fil. Digitaliseringen är gjord i skala 1:10 000. (K län)

Ekonomiska kartan (skala 1:10 000) och detaljkartor samt digitalt, vilket finns tillgängligt för kommunerna. (M län)

Delvis digitaliserat. De områden som tillkommit med anledning av övergångsbestämmelserna har inte redovisats. Det får bedömas som omöjligt på tillgängliga kartor. Länskungörelse 1975. Beslut om omprövning 1979. (N län)

Strandskyddet finns digitalt i Digital Registerkarta, DRK (GEO-databanken). Göteborgs kommun är egen KLM och har egen DRK. Observera att för f.d. O-län är gränserna instuderade och direkt knutna till länsstyrelsens beslut.

I f.d. P-län är strandskyddets omfattning redovisat i kommunvisa listor över sjöar och vattendrag med resp 100, 200 eller 300 m.

F.d. R-län: Beslutet 1975-06-26 är redovisat i Skaraborgs läns Allmänna kungörelser nr 75/1975 med förteckning över strandskydd i de sjöar och vattendrag som har 100 m, 200 m resp 300 m omfattning. (O län)

Kartunderlag: topografiska kartan 1:50 000. Se Istns beslut i Arvika kn, 1975-06-11, bil 3. Se även bil. 4, Eda kn, som har generellt strandskydd (100 m). (S län)

Sådan redovisning saknas. (T län)

Strandskyddet har digitaliserats enligt gällande beslut. För Västerås kommun gjordes digitaliseringen med filer från ekonomiska kartan (GSD eko) som underlag för buffring. Strandskyddet redovisas uppdelat efter kommungräns och delavrinningsområden som polygoner. För övriga kommuner i Västmanland har lantmäterimyndigheten digitaliserat strandskyddet. Digitalisering/buffring gjordes med gröna kartans filer som underlag

(hydrografin ur T5, ytskikt samt vattendrag ur planskikt). Detta har gjorts enligt "Handbok DRK" vilket innebär att strandskyddet redovisas som linjer. Länsstyrelsen har ej ännu tillgång till det digitala underlaget, men vi ska få en leverans av detta inom "Projekt granskning av bestämmelseinformationen i DRK för Västmanlands län". (U län)

Strandskyddet gäller enligt miljöbalken, dvs vid alla sjöar och vattendrag. (W län)

Beslut+länskungörelse där vattendragen är namngivna. (X län)

I huvudsak text, men över Höga Kusten området i Kramfors kommun finns kartor i skala 1:20 000 för kuststränderna. (Y län)

Alla vattendrag enl miljöbalken. (Z län)

Översiktskarta för länet i skala 1:500 000 (sjöar, vattendrag). Topografiska kartan i skala 1:50 000 för kustkommunernas sjöar. (AC län)

Det generella strandskyddets omfattning framgår av kartor i skala 1:200 000 resp. 1:500 000. Omfattningen av "utökad strandskydd" anges på kartor i skala 1:10 000-1:40 000 i de gamla besluten. (BD län)

**Tabell 6 Sammanfattning av hur strandskyddets omfattning är redovisad i länet**

Län	Kungö- relse el dyl	Pappers karta	Kartskala*)				Digital karta
			Större än 1:10 000	1:10 000/ 1:20 000	1:50 000	1:100 000 Mindre än 1:100 000	
Stockholms				x			x
Uppsala	x	x	x		x		
Södermanlands		x					
Östergötlands	x						
Jönköpings	x			x			x
Kronobergs	x						x
Kalmar	x						
Gotlands							x
Blekinge				x			x
Skåne		x	x	x			x
Hallands	x						x
Va Götalands	x		x	x			x
Värmlands	x	x			x		
Örebro							
Västmanlands				x	x		x
Dalarnas	x						
Gävleborgs	x						
Västernorrlands	x	x		x			
Jämtlands	x						
Västerbottens		x			x		x
Norrbottnens		x		x			x

\*) Gäller också i vissa fall som information om i vilken skala den digitala kartan har upprättats



#### 4 Tillämpningen av 7 kap. 14 § första stycket miljöbalken, utvidgning av strandskyddsområde

4a I vilken utsträckning har länsstyrelsen beslutat om att utöka strandskyddet enligt 7 kap. 14 § miljöbalken eller motsvarande bestämmelse i tidigare lagstiftning?

Tabell 7 Utvidgning av strandskyddsområde. Se också karta 11!

Län	100-200 meter		200-300 meter		Motiv för utvidgningen
	Strandlängd, km	Andel strand, %	Strandlängd, km	Andel strand, %	
Stockholms	Utvidgningens omfattning inte beräknad av länsstyrelsen				Friluftslivet
Uppsala	Endast 300 m Bl. a. Mälaren				Friluftslivet
Södermanland			110 km+div.	Ca 50	Friluftslivet
Östergötlands	Ej angivet av länsstyrelsen				Djur- o växtliv samt friluftsliv
Jönköpings	6 200	7	2 300	2,5	Friluftslivet
Kronobergs	1 925	22	0	0	Friluftslivet
Kalmar	368	2	5 250	30,5	Friluftslivet
Gotlands	51	6	247	27	Djur- o växtliv samt friluftsliv
Blekinge	Bl. a. kust- o skärgårdsområden				
Skåne	Utvidgningens omfattning inte beräknad av länsstyrelsen				Djur- o växtliv samt friluftsliv
Hallands	875		495		Friluftslivet
Va Götalands	1 100	65	470	30	Djur- o växtliv samt friluftsliv
Värmlands	14 250	83	2 830	17	
Örebro	Ej angivet av länsstyrelsen				
Västmanlands		<5		<5	Friluftslivet
Dalarnas	1-2		Ca 5		Friluftslivet
Gävleborgs	944		1 150		
Västernorrlands	Utvidgningens omfattning inte beräknad av länsstyrelsen				Friluftslivet
Jämtlands	Ej angivet av länsstyrelsen				
Västerbottens	Ej angivet av länsstyrelsen				
Norrbottens	Utvidgningens omfattning inte beräknad av länsstyrelsen				Naturvård

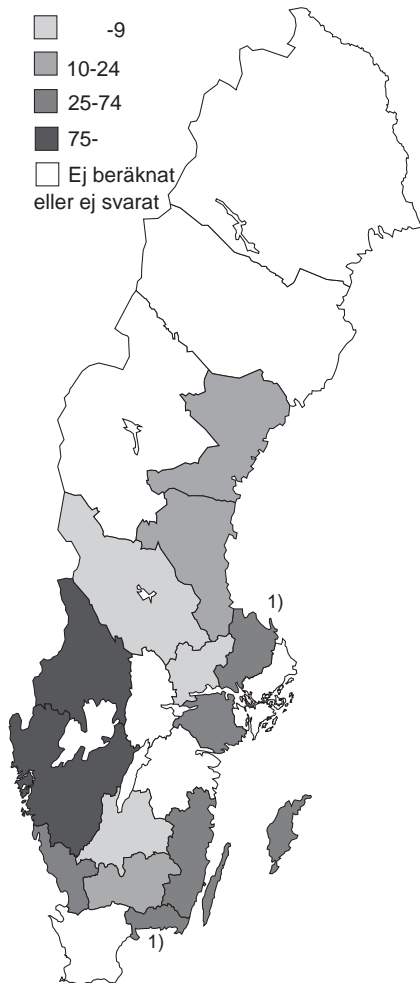
#### 4b Har det skett någon utvidgning efter 1994?

Ja 3 länsstyrelser

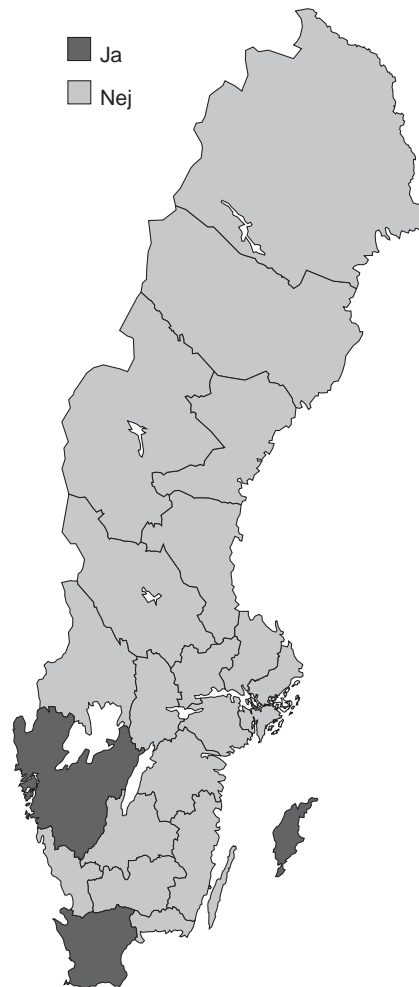
Nej 18 ”

Se karta 12!

**Karta 11 Utökning av strandskyddet enl 7 kap. 14 § miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i tidigare lagstiftning till max 300 m. Procent av total strandlängd.**



**Karta 12 Har det skett någon utvidgning efter 1994?**



1) Beräknad klasstillhörighet utifrån länsstyrelsens svar.

#### **Länsstyrelsernas kommentarer till avsnitt 4**

Länets kuststräcka har generellt fått ett utvidgat strandskydd om 300 m, i avvaktan på närmare utredning av behovet av ett fortsatt utvidgat strandskydd. Detta arbete har inte genomförts. Utefter vissa av länets större vattendrag och sjöar gäller 200 m. (H län)

Länsstyrelsen beslutade 1975 att de områden som med stöd av tidigare lagstiftning hade fått ett strandskydd som var mer än 100 m, fortfarande skall gälla. Dessa områden finns i huvudsak i kust- och skärgårdsområden. (K län)

Siffrorna i 4a avser sjöar i f.d. R-län. Vi bedömer resultatet kunna vara representativt också för f.d. P-län. Nya beslut finns om utökat strandskydd i f.d. O-län. Generellt gäller 300 m i kusten och de större sjöarna inom RI-områden. Gränsen återges på DRK och är justerad och anpassad till bebyggelse och annan ianspråktagen strand. För f.d. O-län bifogas exempel med detaljerade beräkningar för Tjörns kn, vi bedömer det representativt för kustkommunerna. (O län)

1. Utökat strandskydd till 200 m för land- och vattenområdena inom Höga Kusten i Kramfors
2. Stranden vid Skags udde i Grundsunda sn, Örnsköldsviks kn
3. Stränderna vid öarna i Bottenhavet och dess vikar, med undantag av Härnön och Hemsön i Härnösands kn. (Y län)

## 5 "Upphävande" av strandskyddsbestämmelserna

**5a Ange i vilken omfattning länsstyrelsen har beslutat att strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd (7 kap. 15 § första stycket).**

**Tabell 8 Uppskattad längd och andel strand med upphävande i strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.**

Län	Antal områden	Strandlängd, km	Andel strand, %
Stockholms	Möjligen några		
Uppsala	Se motiv nedan		
Södermanland			
Östergötlands	0		
Jönköpings	0	0	0
Kronobergs	1	1	0
Kalmar	x	x	x
Gotlands	4	0,6	0,06
Blekinge			
Skåne	?	?	?
Hallands			
Va Götalands	Se motiv nedan		
Värmlands			
Örebro	0		
Västmanlands			
Dalarnas	0	0	0
Gävleborgs	5	17	
Västernorrlands	Se motiv nedan		
Jämtlands			
Västerbottens			
Norrbottens			

### Vilka är motiven för besluten?

Små och obetydliga bäckar och tjärnar undantagna (C län)

Planområden enbart. (E län)

I denna del av stranden utgör en väg en naturlig gräns för strandskyddet. (G län)

Länsstyrelsen har meddelat generellt undantag för fastigheter under 2 000 kvm, bebyggda med bostadshus, dock inte sådana som gränsar mot vattenområden. Länsstyrelsen har bedömt att strandskyddet är att betrakta som utsläckt inom sådana fastigheter. (H län)

Tre upphävanden avser detaljplaneläggning. Strand med skrotsten från sandstensbrytning, gammal grustäkt och komplettering av stugby. Militärt kasernområde. Låga naturvärden. (I län)

1. Ej tillgängligt för allmänheten t.ex husgrupper med mer än 10 hus.

2. Saknar friluftslivs-, fauna- och floravärden. (M län)

Inga beslut fattade. Det saknas resurser för arbetet/inventeringen. Frågan har inte prioriterats. (N län)

I samband med översynen från 1999 har vid instuderingen på karta bebyggda tomtfastigheter, planområde o.dyl. undantagits. De allra minsta vattendragen har som regel undantagits. Vattendrag har som regel <100 meter skydd.

I f.d. P-län har sjöar under 1 ha generellt undantagits, liksom på topokartan enkelstreckade vattendrag (i huvudsak). Därutöver har cirka tio mindre områden undantagits p.g.a. att värden för rekreation helt spolierats av t.ex. större väg.

I f.d. R-län har strandskyddet i huvudsak begränsats till sjöar som finns angivna med strandkontur och blå färg på topografiska kartan samt vattendrag med sådan bredd att båda strandlinjerna markerats på topografiska kartan. Enkelstreckade vattendrag med strandskydd finns namngivna i kungörelsen. (O län)

Ianspråktagen industrimark. (X län)

1. Allemansrätten utsläckt

2. Saknar betydelse för växt- och djurlivet (Y län)

De vattendrag som inte finns redovisade på Norrbottenskartan i skala 1:500 000 ska inte omfattas av strandskydd.

För Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå kommuner gäller att de sjöar som inte finns redovisade på översiktskartan i skala 1:250 000 (den röda kartan) ska inte omfattas av strandskydd.

För övriga kommuner gäller att de sjöar som inte finns redovisade på Norrbottenskartan i skala 1:500 000 ska inte omfattas av strandskydd.

Inom en avgränsad tomtplats omfattas inte anläggningar, anordningar eller byggnader som utgör komplement till befintlig bebyggelse av strandskydd. (BD län)

#### **Vilket underlag har länsstyrelsen haft vid ett beslut om att undanta områden?**

Topografiska kartan. Ekonomiska kartan (C län)

En studie av hela den aktuella sjöns naturvärden och värde för friluftslivet. (G län)

Ett översiktligt inventeringsunderlag. Inga nya inventeringar har utförts. (I län)

Förslag från kommunerna, egna bedömningar och inventeringar. (M län)

DRK, Vattendragsinventeringar. (O län)

Normalt ianspråktagen tomtmark (hemfridszon). (Y län)

**5b Har länsstyrelsen beslutat att upphäva strandskyddet i strandområden som ingår i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL (7 kap. 15 § andra stycket, miljöbalken)?**

**Tabell 9 Upphävande av strandskyddet i strandområden som ingår i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enl PBL. Se också kartorna 13-16.**

Län	Planer fastställda 1991-1995					Planer fastställda 1996-2000						
	Ja	Nej	Helt	Andel planer %	Delvis	Andel planer %	Ja	Nej	Helt	Andel planer %	Delvis	Andel planer %
Stockholms	x		x	50	x	50	x		x	30	x	10
Uppsala	x		x	4 st	x	9 st	x		x	2 st	x	8 st
Södermanlands	x		x	5	x	95	x		x	5	x	95
Östergötlands	x		x	30	x	70	x		x	30	x	70
Jönköpings	x				x	100	x				x	100
Kronobergs	x		x	6	x	94	x		x	25	x	75
Kalmar	x		x	15	x	85	x				x	100
Gotlands	x				x	10	x				x	10
Blekinge							x		x	71	x	29
Skåne	x				x		x				x	
Hallands	x				x	100	x				x	100
Va Götalands	x		x	5	x	95	x		x	5	x	95
Värmlands	x		x	3	x	7	x		x	4	x	9
Örebro	x		x	25	x	75	x		x	15	x	85
Västmanlands	x		x	100			x		x	90	x	10
Dalarnas	x		x	62	x	38	x		x	39	x	61
Gävleborgs	x				x	6	x				x	30
Västernorrlands	x				x	100	x				x	100
Jämtlands	x		x	5	x	5	x		x	5	x	5
Västerbottens	x				x	95	x				x	95
Norrbottnens	x				x	5	x				x	5

**I vilka fall bibehålls strandskyddet i detaljplaneområden?**

Då det är angeläget för att säkra grönområden i detaljplanen. (AB län)

Naturmark, gemensamma grönytor. (C län)

Bibehålls utom i kvartersmark o WB-område. (D län)

Parkmark, allmän platsmark, allmänt tillgänglig mark. (E län)

Överallt utom inom kvartersmark. (F län)

Inom allmän platsmark samt vanligen zonen närmast stranden. (G län)

Där särskilda skäl bedöms saknas; i princip på all mark som inte ska bebyggas eller utnyttjas för vissa anläggningar. (H län)

Strandskydd bibehålls för parkmark. (I län)

Bibehålls i park- och naturmark och liknande. (M län)

Alltid inom parkmark/naturmark. I vissa fall inom punktprickad mark i kvartersmark. (N län)

Strandskyddet behålls på naturmark och allmänplatsmark och upphävs bara på kvartersmark. (O län)

Allmän platsmark, naturpark, ibland vägar o vattenområden. (S län)

Allmän platsmark, vattenområden (T län)

Kommunen ej huvudman för allmän plats, mark/vatten som ej ges byggrätt. (W län)

Inom natur- och grönområden samt inom vattenområden. (X län)

Vägar, naturmark, parkmark, vissa vattenområden. (Y län)

Strandskyddet upphävs ej inom allmän plats. (AC län)

För områden utanför kvartersmark: PARK/NATUR och oftast "öppna vattenområden". (BD län)

### **Vilka särskilda skäl har motiverat upphävandet av strandskyddet?**

Planer för bef områden och där allemansrätten är utsläckt. (AB län)

Redan ianspråktaget, befintlig tomtmark. Planomr. topografiskt eller på annat sätt avskilt från stranden. Planen inskränker ej på tillgängligheten till strandområdet. Strandskyddets syften tillgodoses genom planen. (C län)

Befintlig bebyggelse och brygganläggningar. Redan ianspråktagen mark. Ev. komplettering i t.ex lucktomt. (D län)

Kvartersmark för enskilt byggande. (E län)

Upphävandet avser befintlig bebyggelse, lucktomt, ny byggnad inom befintlig tomt. (F län)

Avsaknad av naturvärden, ianspråktagen mark, allmänna intressen väl tillgodosedda i övrigt. (G län)

Sammanvägd planmässig bedömning ofta i samband med tätortsutbyggnad. (H län)

Aktivt använt kasernområde. (I län)

Utbyggnad av tätort. (M län)

- Intresse för bad och friluftsliv saknas

- Väl avskilt från stranden

- Redan ianspråktaget. (N län)

Marken redan ianspråktagen ur allmänrättslig synpunkt, inga viktiga naturvärden, uppenbart saknar betydelse för friluftslivet och för växt- och djurlivet. NRL-bedömning till grund för beslut. (O län)

Ianspråktagen mark för bostadsändamål, industriändamål. (S län)

Allmänna intressen. (T län)

Redan ianspråktagen tomt. (U län)

Kvartersmark, vägmark. Saknar betydelse för det rörliga friluftslivet. Ianspråktagna områden där allemansrätten redan är utsläckt. (X län)

1. Ingen negativ inverkan på växt- och djurliv och rörligt friluftsliv.

2. Komplettering av befintlig bebyggelse

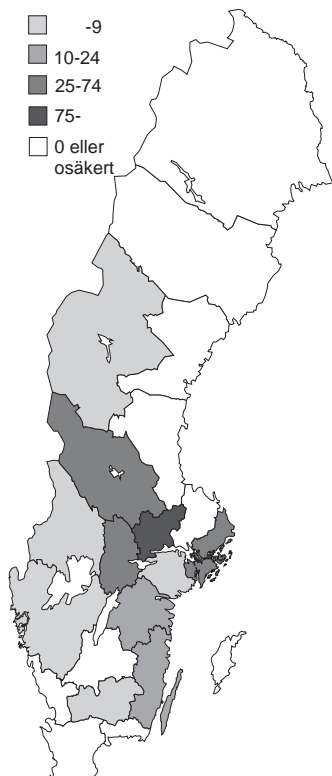
3. Ändamålsenlig utveckling av tätort. (Y län)

Rörliga friluftslivets behov är tillgodosett eller påverkas ej. (AC län)

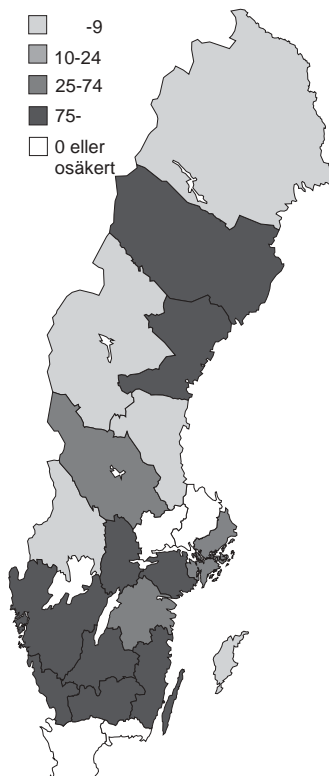
I huvudsak redan ianspråktaget för bebyggelse, bakom befintlig bebyggelse, enstaka "luckor", fortsatt tillgängligt för allmänheten. (BD län)

**Karta 13 och 14 Upphävande av strandskyddet i strandområden som ingår i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enl PBL. Planer fastställda 1991-1995**

**Helt upphävande. Andel planer. Procent**

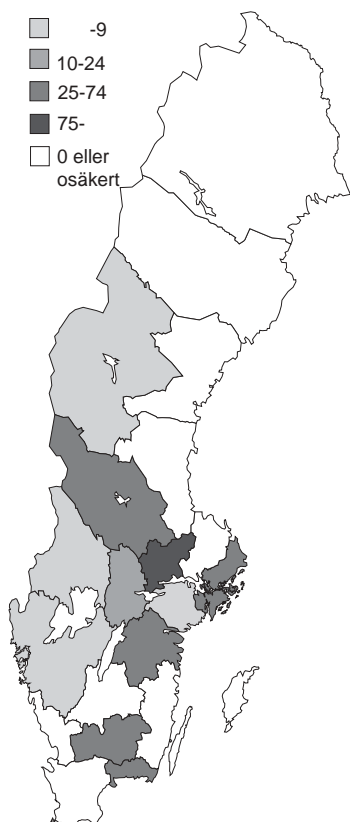


**Delvis upphävande. Andel planer. Procent**

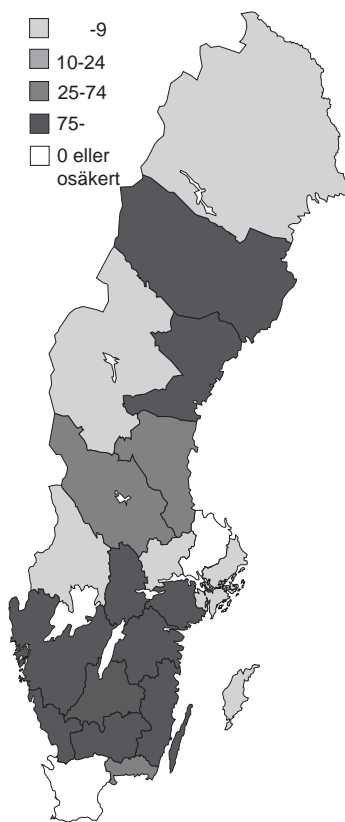


**Karta 15 och 16 Upphävande av strandskyddet i strandområden som ingår i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enl PBL. Planer fastställda 1996-2000**

**Helt upphävande. Andel planer. Procent**



**Delvis upphävande. Andel planer. Procent**



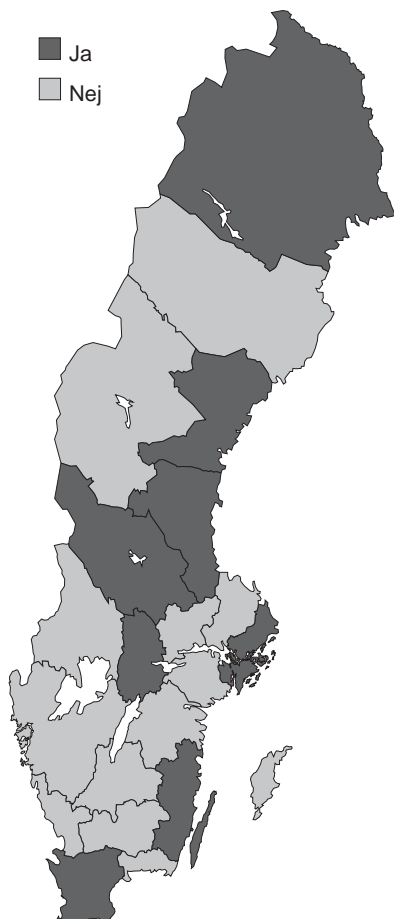
**5 c Har länsstyrelsen beslutat om förnyat strandskydd p.g.a. att området upphör att ingå i en detaljplan eller vid ändring av detaljplaner (7 kap. 15 § andra stycket, andra meningen)?**

Ja 8 länsstyrelser i sammanlagt 35-40 fall.

Nej 13 ”

Se karta 17!

**Karta 17 Har länsstyrelsen beslutat om förnyat strandskydd p.g.a. att området upphör att ingå i en detaljplan eller vid ändring av detaljplaner?**



**Länsstyrelsernas kommentarer till avsnitt 5**

5b. Huruvida strandskyddet upphävs helt eller delvis beror till stor del på hur planområdet avgränsas. Således går det knappast att dra några slutsatser av svaret på fråga 5b. Det kan dock skönjas en tendens att kommunerna i ökad utsträckning önskar att strandskyddet ligger kvar på allmän planmark i detaljplanerna. (AB län)

Möjligheten att återinföra strandskyddet framgick inte tydligt i NVL, men har genom skrivningen i MB möjliggjorts med automatik när området upphör att ingå i en detaljplan. (F län)

I några få fall har planer upphävts där strandskydd ingår. Strandskydd har då ansetts gälla utan formellt nytt beslut. (G län)

5a. Upphävda strandskyddsområden har varit ointressanta från naturvårdssynpunkt. Genom iordningställning kommer något av dessa områden att bli mer tilltalande för allmänheten i



form av parkmark eller promenadstig. För kasernområdet har dock strandskydd återinförts innan förbandsnedläggning. (I län)

5 c. I samband med omprövning. (M län)

Resurser saknas. I länet finns därför ett antal strandområden som inte har varken strandskydd eller detaljplan. (N län)

5b. I samband med översynen av strandskyddet inom f.d. O-län har frågan om strandskydd inom befintliga detaljplaner prövats från kommun till kommun. I flera kommuner har strandskyddet efter önskemål från kommunen införts i de nya besluten där de inte strider mot planens syften. (O län)

## 6 Komplementbyggnader m.m. (7 kap. 17 § andra stycket MB)

### 6a Har länsstyrelsen föreskrivit om undantag för komplementbyggnader?

Ja 19 länsstyrelser därav

- hela länet 14 st

- del av länet 5 st

Nej 2 länsstyrelser

Se karta 18!

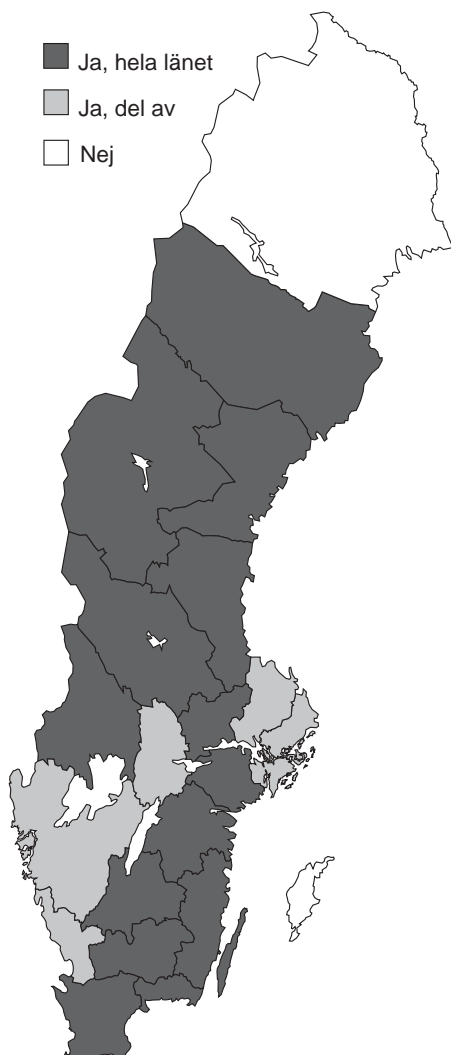
#### Vilka delar gäller beslutet?

Beslutet gäller för fastigheter < 2 500 kvm. För fastigheter > 2 500 kvm 25 m från huvudbyggnad.

Gäller ej ytterskärgården och Lovön. (AB län)

Undantag gäller för byggnad, anläggning eller anordning som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtpåts som är mindre än 3000 m<sup>2</sup> och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. (K län)

#### Karta 18 Har länsstyrelsen föreskrivit om undantag för komplementbyggnader?



I f.d Malmöhus län: byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig huvudbyggnad på tomtpåts och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden och högst 20 m från huvudbyggnaden.

I f.d Kristianstads län: byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på tomtpåts och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. (M län)

Varberg och Kungsbacka. (H län)

Hela f.d. P-län + O-län utom Öckerö. Förbereds för övriga. (O län)

Alla kommuner utom Hallsberg, Kumla, Lekeberg och Lindesberg. (T län)

Byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtpåts och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. (X län)

Beslut 1992-10-22. Gäller inom länet för kompletteringsbyggnader på redan med huvudbyggnad ianspråktagen tomtpåts med en landareal av högst 2 500 m<sup>2</sup>. (AC län)

## 7 Tillsyn (7 § Tif)

### 7a Finns tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna med i tillsynsplanen?

Ja 11 länsstyrelser

Nej 9 ”

Inget svar 1 ”

Se karta 19!

### 7b Har tillsyn över strandskyddet bedrivits i länet under perioden 1 januari 1999 t.o.m. 30 juni 2001?

Ja 19 länsstyrelser

Nej 2 ”

Se karta 20!

#### **Tillsynsätt**

Vid anmälan/endast vid anmälan. (AB, C, D, E, F, G, H, I, K, N, O, W, BD)

Egna observationer vid fältbesök. (AB län)

Fältbesök i samband med annan besiktning (10-15 per år). (D län)

Vid inspektioner som inte är regelmässiga. (E län)

Tillsynsplan finns ännu ej upprättad av Länsstyrelsen. Tillsyn bedrivs främst i samband med andra besiktningssesor i länet. Anmälningar är inte ovanliga och följs alltid upp oavsett om anmälaren uppger namn eller är anonym. (I län)

I samband med fältbesök vid dispensansökningar. (K län)

Stickprovsvis främst inom högexploaterad kustzon. (M län)

Vid anmälan och vid besiktning av ansökningsärenden m.fl. (N län)

I samband med reguljära samråd med stadsarkitekterna. (T län)

Falu kommun har dock genomfört två tillsynskampanjer, runt sjön Runn och runt Rogsjön. Flygbilder och fältbesök. (W län)

Genom fältbesök. (X län)

1. Granskar kopior av strandskyddsdispenser

2. Tillsynsvägledning till kommunerna bl.a i samband med framtagande av strandskyddspolicy för länet

3. Fältbesök. (Y län)

Genomgång och statistik görs över av kommunerna inlämnade beviljade dispenser.

Viss tillsynsvägledning har bedrivits genom erfarenhetsutbyte vid samrådsträffar med vissa kommuner i samband med plansamråd o.dyl. (AC län)

#### **Omfattning som tillsynen har bedrivits (tillsynsbesök per år)**

5-10 (AB län), 3-4 (C län), 4-5 vid anmälan (D län), 10-15 vid fältbesök i samband med annan besiktning (D län), 10 (E län), 5 (F län), 8 (G län), 1-5 (H län), 10-tal (I län), 40 (K län), 10-15 (N län), 10-tal (Y län), några enstaka (BD län)

**7c Har länsstyrelsen utvärderat tillsynen över strandskyddet i länet?**

Ja 1 länsstyrelse

Nej 20 ”

Nu finns dock en fastställd tillsynsplan och arbetet beräknas komma i gång vintern 01/02. (N län)

Vissa utvärderingar har skett som dock primärt varit inriktad på hur kommunerna utnyttjat befogenheterna att meddela strandskyddsdispens. (AC län)

**7d Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheterna har resurser att bedriva tillsyn?**

Ja 1 länsstyrelse

Nej 18 ”

Ja/Nej 1 ”

Inget svar 1 ”

*Se karta 21!***Kommentarer**

Länsstyrelsen har endast resurser att, som nu, bedriva tillsyn vid externa anmälningar. Det finns dock behov av övrig tillsyn i form av riktade kampanjer. Därtill finns tyvärr inga resurser. (G län)

De flesta kommuner saknar resurser i en pressad ekonomisk situation. (W län)

Viss tveksamhet har gällt resurserna med avseende på bevakningen rörande livsvillkoren för djur eller växtarter. (AC län)

**7e Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheterna har kompetens att bedriva tillsyn?**

Ja 18 länsstyrelser

Ja/Nej 2 ”

Inget svar 1 ”

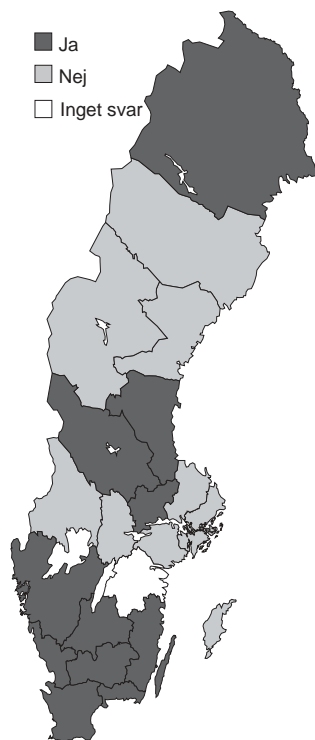
*Se karta 22!***Övriga kommentarer till avsnitt 7**

Att överlåta tillsyn på kommunerna torde vara effektivt, då den i stor utsträckning samordnas med kommunernas PBL-tillsyn. En möjlighet att utöva tillsyn som borde prövas är genom återkommande snedbildsfotografering av stränder. Kan göras förhållandevis billigt med digital teknik (mycket kostnadseffektivt om fältbesiktning är alternativet) – Lantmäterimyndigheten kan offerera. (O län)

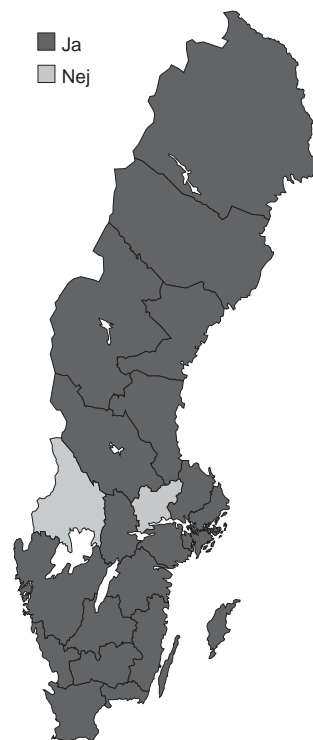
Länsstyrelsen har delegerat tillsynen till kommunerna, men har ingen närmare utredning av deras resurser, kompetens eller planering av tillsynen. Frågorna 7d och 7e kan därför inte besvaras. Då åtalsanmälningar inte förekommer har länsstyrelsen emellertid uppfattningen att tillsynen är svag. (S län)

Länsstyrelsen har tillsyn över anläggningar och kommunen över byggnader, vilket innebär en komplikation i tillsynsarbetet. (Y län)

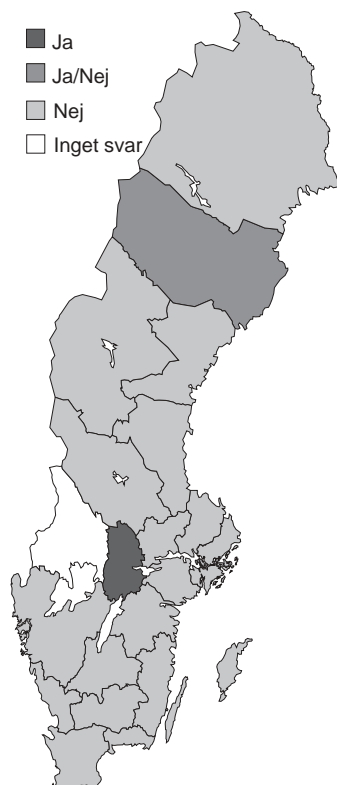
**Karta 19** Finns tillsyn enligt strand-  
skyddsbestämmelserna med i tillsyns-  
planen?



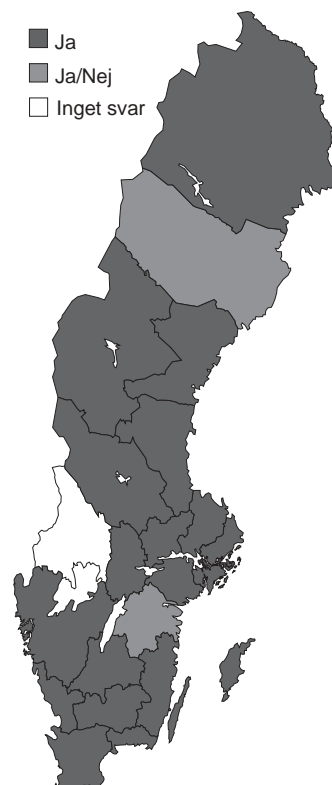
**Karta 20** Har tillsyn över strandskyddet  
bedrivits i länet under perioden 1 jan 1999  
t.o.m. 30 juni 2001?



**Karta 21** Bedömer länsstyrelsen att  
tillsynsmyndigheterna har resurser att  
bedriva tillsyn?



**Karta 22** Bedömer länsstyrelsen att  
tillsynsmyndigheterna har kompetens att  
bedriva tillsyn?



## 8 Strandskydd och planering enligt PBL

### 8a Har kommunerna behandlat strandskyddet i sina översiktsplaner?

Ja 19 länsstyrelser

Nej 1 ”

Ja/Nej 1 ”

Se karta 23!

### 8b Har ni några bra exempel där kommunerna har tillgodosett strandskyddets syften i översiktsplanen?

Ja 8 länsstyrelser

Nej 8 ”

Ja/Nej 2 ”

Inget svar 3 ”

Se karta 24!

Haninge, Ornö Föp. (AB län)

Se t.ex bifogade utdrag ur ÖP för Östhammars kommun, samråds-behandling maj 2001. (C län)

Kommunerna har i sina översiktsplaner tillgodosett strandskyddets syften enbart genom att beskriva reglerna och SNVs råd 97:1. (D län)

- Tingsryd kommun, 1993: "Nyanserat strandskydd? – Metodstudie i Kronobergs län" (del av regeringsuppdrag)
- Sjön Madkroken, 1995 Nyansering av strandskydd vid en sjö.
- Bolmen-projektet; G,N,F län. Pågår!
- Växjö sjöar – fördjupad ÖP för 4 tätortsnära sjöar. Pågår! (G län)

I Kalmar kommuns kustutredning har man redovisat förekommande allmänna intressen och vidare definierat förändringsområden där kommunen anser att strandskyddet bör nyanseras och bevarandeområden där strandskyddet enligt kommunen bör bibehållas i nuvarande omfattning (300 m). (H län)

Kommunerna inom f.d. O-län har de nya gränserna för strandskyddet digitalt, och flera använder dessa i redovisningen när ÖP framställs digitalt t.ex. Uddevalla. Öckerö planerar i pågående strandskyddsrevision för direkt användning i kommande ÖP (2002). (O län)

Hagfors kn, se bil 6. Rekommendation strandskydd. Samtliga länets kommuner har redovisat strandskyddsbredder i 1:a omg. ÖP (1990-91). (S län)

Mora kommun – differentierat strandskydd? Se bilaga. ÖP antagen 940620, laga kraft 940720. (W län)

Planeringsunderlag för ÖP-strandinventeringar har utförts i Timrå och Sundsvalls kommuner. FÖP Åstön, Timrå kn, FÖP Njurunda, Sundsvalls kn, FÖP Norra Skön, Sundsvalls kn, Grönplan för Sundsvalls kn. (Y län)

Krokom och Bräcke kommuner har i sina kommunomfattande översiktsplaner gjort undantagsområden från strandskydd. (Z län)

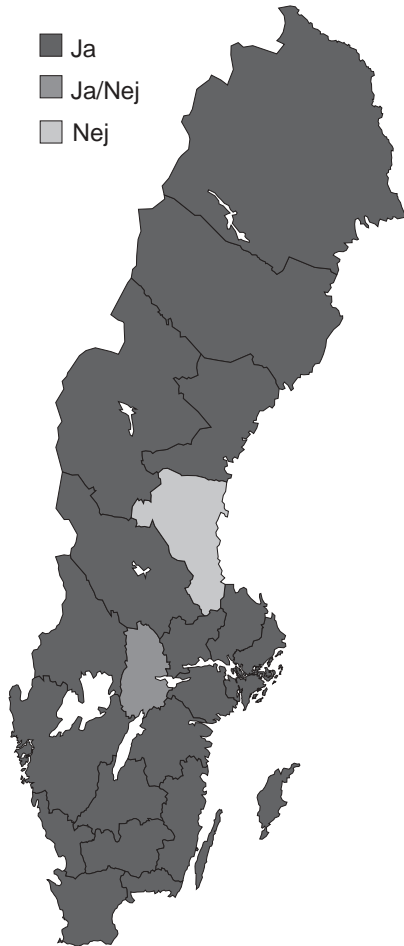
Endast med avseende på friluftslivet. Länsstyrelsens rekommendationer i PM 1989-03-10 avseende strandskyddet har behandlats i kommunernas översiktsplaner. Se bilaga 3.

Vidare har Naturvårdsverket i sitt yttrande 1993-04-02 hänvisat till länsstyrelsens PM som ett gott exempel. Se bilaga 6 sid 6.

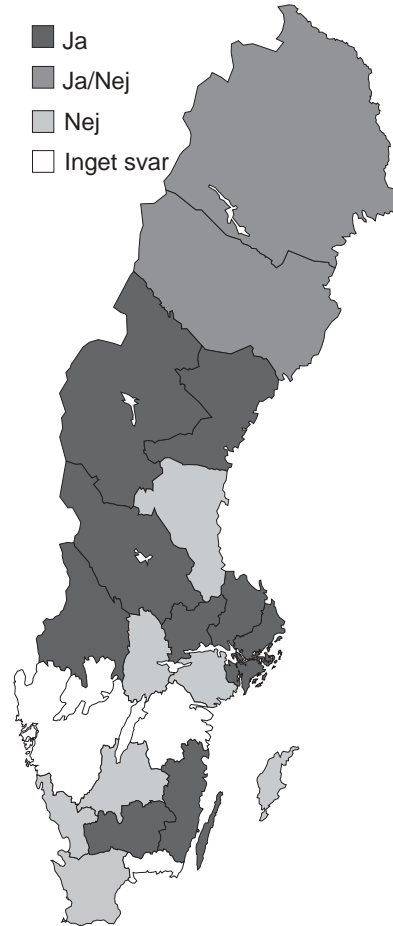
Se även Naturvårdsverkets skrivelse till länsstyrelserna och kommunerna 1994-08-29, bilaga 7. (AC län)

I Piteå kommun pågår ett ambitiöst arbete med en "strandpolicy" för kustområdet. Policyn kan komma att inarbetas i ÖP. (BD län)

**Karta 23 Har kommunerna behandlat strandskyddet i sina översiktsplaner?**



**Karta 24 Har ni några bra exempel där kommunerna har tillgodosett strandskyddets syften i översiktsplanen?**



## 8 c Övriga kommentarer till översiktsplanering och strandskydd

Vanligtvis redovisar kommunerna bara att strandskydd gäller – ibland med karta – i sina översiktsplaner. (AB län)

Översiktsplanen bör användas som underlag för att precisera/detaljustera strandskyddet i senare beslut. Se "Miljö- och hushållningsprogram för skärgården" (AB, C och D län 1999) (C län)

När strandskyddsbestämmelserna tillämpas finns ju inte mycket utrymme för överväganden av politisk art. Dessutom är ju ärendenas geografiska räckvidd vanligen mycket begränsad (ofta handlar de om hemfridszoner mätta i meter). Att hänskjuta sådana frågor till översiktsplaneringen är därför fåfängt. Däremot kan en kommun ha nytta av öp-institutet för att föra en dialog med kommuninnevånarna och ge uttryck för kommunens politiskt valda inriktning beträffande behovet av att utvidga strandskyddet i större delar av kommunen och vilka stränder som bör tas i anspråk för stadstillväxten på längre sikt. (D län)

Tendens i nuvarande översiktsplanering pekar på att kommande planer eller fördjupningar kommer att beakta strandskyddet mera ingående än tidigare. (E län)

Strandskyddet behandlas mer eller mindre i samtliga av länsstyrelsens översiktsplaner. Detta sker oftast för att erbjuda attraktiva tomtplatser i kommunerna. (F län)

Översiktsplanerna (1:a omgången) är gjorda innan strandskyddets syfte utökades. Därför finns inga naturvårdsbedömningar medtagna. (G län)

Det normala är att kommunen redovisar omfattningen av strandskyddet i kommunen. Detta sker i allmänhet i textform. Några vidare bedömningar eller avsiktsförklaringar saknas i regel. (H län)

Alla kommuner har strandskyddet markerat på översiktskartor med förklaring. (M län)

Vid samråd om ÖP framhåller Länsstyrelsen att strandskyddet och principer för hur det skall tillgodoseas bör anges. Några tydliga ställningstaganden har vi ännu inte sett. (N län)

Många kommuner har önskemål om att kunna exploatera vid stränder. Dock har de varit mycket restriktiva med att föreslå sådan exploatering. Undantagsvis har i översiktsplaner bebyggelse föreslagits i tätortsnära lägen inom strandskyddat område. Om kommunen kan ange särskilda skäl för en sådan exploatering har Länsstyrelsen inte motsatt sig i detta skede. Visserligen är strandskyddet ett förbud mot byggande, men i lägen helt tätortsnära kan ibland genom översiktsplanering och detaljplanering övervägas och prövas att undanta delar av utvidgat strandskydd för att därmed undvika en utglesning och ett ökat bilberoende. Länsstyrelsen har senare år i de fall undantag medgivits endast undantagit kvartersmark, och sett till att det finns kvar en tillräckligt bred zon för allmänhetens tillträde närmast stranden. (O län)

Vid andra omg. ÖP uppmanar länst kommunerna att behandla strandskyddet under egen rubrik och utifrån lagens lydelse 1994 samt MB. Nya ÖP i länet är Karlstad (1997 o 1999) och Hagfors (2001). Övriga kommuner är ännu ej klara med sina. (S län)

Endast några kommuner har på ett kortfattat sätt lämnat viss information om strandskydd. (T län)

De kommuner som har tagit upp strandskyddet har endast beskrivit strandskyddsbestämmelserna. (W län)

ÖPL bör, på grundval av inventeringar, kunna behandla strandområden och dess mest lämpade användning och utforma riktlinjer för hur särskilda skäl för strandskyddsdispensen kan godtas. (Differentierat strandskydd). (Y län)

Regeringen återkallade 1994 den del av uppdraget till Naturvårdsverket som avsåg att utreda ett differentierat strandskydd. Trots detta har vissa kommuner lämnat förslag i denna riktning



med motiveringen att tillgången till strandområden är stor och att bebyggelsestrycket är litet. Man ser också ett stort värde i att kunna utnyttja sina naturresurser. (AC län)

Det vore önskvärt att en mera varierad tillämpning av strandskyddet fick hanteras/preciseras i översiktsplaneringen. (BD län)

### **8d Övriga kommentarer till detaljplanering och strandskydd**

Några kommuner i länet försöker aktivt undvika att göra allmän platsmark av områden som avses vara tillgängliga för allmänheten utmed stränderna. I stället laborerar man med alfa-områden och gemensamhetsanläggningar på ett olämpligt sätt. Naturvårdsverket och Boverket borde tillsammans med Lantmäteriverket ta tag i denna fråga som är synnerligen svår att hantera. (AB län)

Det finns en tendens hos kommunerna att skaffa attraktiva vattennära områden som en konkurrensfördel mot andra. Länsstyrelsen får ofta "hota" med överprövning för att komma tillrätta med problemet. (E län)

Länsstyrelsen förordar detaljplanering vid prövning av två eller fler bostadshus för att tillgängligheten och biologiska kvaliteter ska säkerställas. (F län)

Kommunen har ofta svårt att redovisa särskilda skäl som motiverar strandskyddets upphävande inom nya detaljplaneområden. Strandskyddet är inte alltid en aspekt som vägs in i ett tidigt planeringsstadium, utan istället ofta något som kommer på tapeten i ett sent skede då frågan som upphävande kommer på tal. (H län)

Andra samhällsintressen väger ofta tyngre än strandskyddet. Kommunerna väger inte in strandskyddet primärt vid planläggning. (N län)

För att uppnå god hushållning med mark och vatten är länsstyrelsen vid samrådsskedena med kommunerna angelägen om att i planer och områdesbeskrivningar se till att allmänheten har tillgång till stränder, samt att biotoper skyddas. Endast i absolut undantagsfall tillåts bebyggelse i direkt anslutning till sjökanten. Planeringen måste visa att strandskyddets syfte ej äventyras även om bredden minskas till under 100 m. (S län)

Enligt länsstyrelsens uppfattning gäller inte sista meningen i MB 15§ 7 kap de detaljplaner som fastställdes före 1 juli 1975, då det generella strandskyddet infördes. Synsättet bör förtydligas av Naturvårdsverket. (Y län)

Det är positivt att tillkommande, strandnära bebyggelse regleras i detaljplan. Länsstyrelsen kan då, redan i samrådet, bevaka att strandskyddet respekteras. (BD län)

### **8e Övriga kommentarer till områdesbestämmelser och strandskydd**

Kommunerna använder knappast institutet områdesbestämmelser. (AB län)

Finns väldigt få. Strandskyddet har inte upphävts inom områdesbestämmelser. (N län)

Normalt ligger strandskyddet kvar. (W län)

Strandskyddet upphävs inte inom områdesbestämmelser exempelvis för ny fritidsbebyggelse då områdesbestämmelserna ej ger automatisk byggrätt. Där områdesbestämmelser införs för att skydda t.ex kulturminnesvårdens intressen "Q-områden" för befintlig bebyggelse och där allemansrätten i princip är utsläckt upphävs strandskyddet i regel på begäran av kommunen. (AC län)

## 9 Övriga synpunkter och idéer

Nedan anges några frågor som bör studeras vidare

- strandskydd och tätortsutveckling
- permanentboende i skärgården
- husbåtar som hyrs ut som sommarstugor. (AB län)

Det är viktigt att strandskyddet inte urholkas. Samtidigt skulle man kunna ha en något nyanserad syn på skyddet så att det får olika graderingar beroende på avstånd till strandlinjen och miljön i området. Skyddet kan idag upplevas som byråkratiskt stelt. Vid vattendrag kan 100 m strandskydd verka onödigt mycket.

Man kan också tänka sig regionala skillnader så att strandskyddet är extra starkt i t. ex. kustzoner och då framför allt i storstadsnära kustzoner, längs Mälaren, riksintresseområden, stora opåverkade områden.

Det vore bra med tydligare skrivning i bestämmelserna så att inte så mycket tolkningsutrymme finns. T. ex. när det gäller ersättningsbyggnads storlek och användningssätt. Det är absolut inte bra att en brits för övernattnings i sjöbod el. dyl. kan tolkas som användning för bostadsändamål och ge möjlighet att ändra till fritidshus.

Det borde vara dispenskrav även för anordningar och byggnader för jordbrukets, fiskets och skogsbrukets behov med hänsyn till konsekvenser för djur- och växtliv framför allt.

Det är viktigt att kommunerna har personer med rätt kompetens som handlägger dispenser. Kommunerna måste bli bättre på beslutsskrivningen t. ex. när det gäller särskilda skäl.

Naturvårdsverket har enligt uppgift inte resurser att granska alla dispenser som kommer in och ta ställning till eventuella överklaganden. Ett förslag är att länsstyrelserna får rätten att överklaga kommunernas beslut.

Skall bevisbördan läggas mer på den sökande som alltså måste presentera särskilda skäl? MKB-krav i särskilt känsliga miljöer?

Resurser för tillsyn måste finnas. Resurserna för tillsyn (översiktliga kartläggningar av läget, kontroller på byggnadsplatser, bevakning i fält att inget otillåtet sker, uppföljning av svartbyggen) blir allt mindre. Beslutsfattarnas intresse att ha en aktuell bild av hur strandskyddsområdena konsumeras är minimalt. Likaså intresset att ställa resurser till förfogande för att komma tillrätta med otillåten bebyggelse och andra privatiseringsåtgärder. (D län)

Länsstyrelsens uppfattning är att den avvägning som gjorts i länet d.v.s. att länsstyrelsen beslutar inom områden av riksintresse för friluftslivet där också strandskyddet utökats och kommunerna beslutar i övrigt fungerar tillfredsställande.

Tillsynen borde ökas, men resurser saknas, såväl statligt som kommunalt.

Initiativ från centralt håll för utökning av flygfotografering.

En bestämmelse som behöver ändras gäller att byggnad ändras för att tillgodose annat ändamål. Det borde istället vara det ändrade ändamålet som är dispenspliktigt inte byggnadsarbetena. (E län)

En ny Allmänna råd för strandskydd efter MB:s ikraftträdande efterfrågas av kommunerna. (F län)

Allmänna råd behövs framförallt när det gäller bedömning av växt- och djurlivet.

Förhållningssätt vid tätortsområden med högt bebyggelsestryck – allmänna råd!

Exempelsamling, referensärenden efterlyses!

Verket bör ta fram en definition av begreppen "sjöar" och "vattendrag"

Länsstyrelsen ser det som angeläget att en differentiering av strandskyddet i glesbygd utreds skyndsamt och att länsstyrelserna får möjlighet att lämna synpunkter på utredning innan den lämnas till regeringen. (G län)

Det är olyckligt att strandskyddsbestämmelserna har kommit att tolkas och hanteras på olika sätt i olika län och kommuner. Det finns ett mycket stort behov av nationell samordning – inte minst vad gäller strandskyddets omfattning utefter våra vattendrag.

Länsstyrelsen har generellt dålig kunskap om naturvärdena knutna till gränzonen land–vatten. Biotopkartering av vissa vattendrag pågår i Kalmar län, vilket väsentligen bättrar på kunskapsläget. Det måste konstateras att karteringen innebär ett tidsödande arbete. Det finns dock många allmänekologiska argument som talar för strandnära biotopers betydelse. Nuvarande strandskyddsbestämmelser har kommit att bli ett omfattande och huvudsakligen fungerande skydd för sådana naturmiljöer som den moderna ekologiska forskningen med allt större eftertryck har pekat på som väsentlig för den biologiska mångfalden i landskapet. Strandmiljöerna med skuggande vegetation närmast i anslutning till vattendrag och sjöar är betydelsefulla som spridningskorridorer för landlevande växter och djur men även av stor betydelse för vattenlevande organismer som fisk och bottenfauna etc. Genom olika internationella åtaganden (Konv. om biologisk mångfald, EU:s habitatdirektiv etc.) har Sverige ett ansvar att tillse att just dessa miljöer inte bara bevaras för framtiden utan också utvecklas genom riktade restaureringsinsatser. Detta läggs också fast i miljö kvalitetsmål tagna av riksdagen. Nu aktuella diskussioner om generella lättnader i strandskyddet är knappast förenligt med ovanstående mål. Detta gäller i synnerhet den egentliga strandnära zonen. Utefter mindre vattendrag och sjöar kan i allmänhet en zon om ca 30 m närmast strandlinjen sägas vara särskilt betydelsefull med tanke på skyddet av vattenmiljön. Strandmiljöernas fortsatta tillgänglighet för en bred allmänhet är vidare en omistlig resurs som vi i Sverige måste slå vakt om. (H län)

En väsentlig fråga som aktualiserades i samband med omprövningen av strandskyddet 1999 var vad som skall räknas som strandskyddsområde. Länsstyrelsens omprövning var av resursskäl av enklaste slag och definitionsproblemet kvarstår. Hur skall mindre vattendrag utan vattenföring hela året behandlas? Inga vattendrag på Gotland har strandskydd eller har de automatiskt fått det genom att inte vara undantagna? Var går i så fall nedre gränsen? Vattenföring hela året, dubbellinje på ekonomiska kartan, förekomst av hotade eller viktiga växt- och djurarter, attraktiva för friluftslivet eller för strandnära bebyggelse?

Hur skall det betydande antal nedlagda kalkbrott med vatten, iordningställda grustäcker med bestående vattensamling, bevattningsdammar, viltvatten och andra av människan anlagda vattenområden bedömas. Inga sådana områden på Gotland har för närvarande strandskydd. Flera av dessa är attraktiva för friluftslivet främst för bad och i något fall har fritidshus byggts vid stranden. Badning har ökat i omfattning under senare år när risken för giftalger ökar vid badplatser på kusten.

Länsstyrelsen är beredd att ånyo se över länets strandskyddsförordnande men behöver hjälp med kriteriesättande från Regeringen eller Naturvårdsverket för att med kraft kunna genomföra utökning av strandskyddet.

Länsstyrelsen har i samförstånd med Gotlands kommun beslutat om utvidgning av strandskyddet inom områden med fördjupad översiktsplan på Fårö, Östergarnslandet och Sudret. För kusten i övrigt gäller 100 meter strandskydd, vilket inom vissa kuststräckor är helt otillfredsställande. Tidigare försök att åstadkomma en utökning har dock inte lyckats. Är nu tiden mogen att ånyo se över strandskyddet för kusten? Utan rejäl uppbackning från centrala myndigheter torde det vara svårt att åstadkomma en sådan förändring. För Gotlands synnerligen attraktiva kust borde det genom regeringsbeslut eller lagändring vara omvänt förhållande mellan grundskydd och utökning. Grundskyddet borde vara 300 meter och smalare zoner skall vid inskränkningar motiveras särskilt. Inom områdena med fördjupad översiktsplan överväger 300 och 200 meter strandskydd.

Förutseende länsstyrelsetjänstemän genomförde redan 1948 med stöd av dåvarande 122 § byggnadslagen ett byggnadsförbud med 500 meters bredd för Gotlandskusten och en del andra områden. Tyvärr upphörde förordnandet att gälla 1987 när plan- och bygglagen infördes. Skyddet har därmed avsevärt försämrats på Gotland och leder till ökad exploatering strax utanför 100-metersgränsen. Vid riksintresseförklaringen för rörligt friluftsliv har detta 1987 av Naturvårdsverket getts en minsta bredd av 500 meter för Gotlandskusten. Det bör övervägas om inte Gotland med sin attraktionskraft bör få ett avsevärt förstärkt strandskydd. En återgång till 500 meters byggnadsförbud kompletterat med ett anläggningsförbud skulle behövas, icke minst med tanke på uppförande av nya vindkraftverk. (I län)

I många fall, speciellt vid mindre vattendrag, är 100 m strandskydd en omotiverat bred zon. På samma sätt som det finns möjlighet att utöka strandskyddet borde det finnas möjlighet att minska detsamma, naturligtvis under förutsättning av att en inventering av området genomförs. En minsta bredd bör finnas.

För att kunna göra de inventeringar inom strandskyddsområden som länsstyrelsen har behov av måste vi få ytterligare resurser. Med nuvarande tilldelning finns det ingen möjlighet att se över och bedöma eventuella förändringar både när det gäller behov av utökning av och undantag från strandskyddet. Frågan är akut. Exploateringsstrycket i Halland är mycket stort och vi behöver göra mera detaljerade inventeringar. (N län)

Erfarenheterna från arbetet med strandskyddsöversyn inom f.d. O-län är att arbetet med strandskydd för att bli framgångsrikt måste vila på följande grundstenar:

- kunskapsbaserat – idealet är en inventeringsbas. Stort projekt men inte omöjligt (jfr pågående arbete med Öckerö kommun).

- tydligt (=kartbaserat ex.v. DRK).

- tillgängligt – gränser och beslut finns tillgängliga via Internet, Lantmäterimyndighet, kommunala register. Det är svårare att bortse från strandskyddet om det dyker upp i olika sammanhang.

- förankrat hos berörd kommun. Genom att låta kommunen aktivt medverka vid en revision kan stora fördelar vinnas (jfr f.d. O-län) både vid utformningen av beslutet och den kommande tillämpningen – prövning och tillsyn.

- trovärdigt – besluten måste så långt möjligt exkludera sådan mark/vatten som inte uppfyller strandskyddets syften.

- konsekvent – ordentliga anvisningar måste finnas för tillämpningen inte minst mot bakgrund av omfattande delegation

För Öckerö kommun pågår f.n. ett arbete i syfte att få fram ett nytt beslut som ersättning för beslutet från 1975. Arbetet innehåller samtliga komponenter enligt ovan.

För f. d. P- och R-län pågår också arbete med översyn. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har en dialog i detta arbete. Länsstyrelsen i Västra Götaland ser fram emot möjligheten till fortsatt dialog med verket under utredningsarbetets gång kring synen på strandskydd och vill återkomma med ytterligare synpunkter.

Ytterligare resurser för tillsyn behövs för att kunna upprätthålla respekten för strandskydd. (O län)

Det är praktiskt att delegera befogenheterna att meddela dispens till kommunerna. Till beslutsrätten bör också samtidigt kunna fogas tillsynsbefogenheterna.

Länsstyrelsens disciplinära instrument är idag för trubbiga, d.v.s. vad som står till buds förutom anvisningar och uppmaningar av olika slag, är att återkalla delegationen. De få fall av överklaganden som kommer på Länsstyrelsens bord räcker inte för att styra upp dispensprövningen. Istället bör införas en överprövningsrätt för länsstyrelsen med förebild i 12 kap PBL.

Det bör övervägas att länsstyrelserna skall ges befogenhet att delegera rätten till kommun att upphäva strandskydd i samband med antagande av detaljplan. Den statliga kontrollen skulle även här kunna tillgodoses genom en ny prövningsgrund i 12 kap PBL. (U län)

- Definition på vattendrag/vattenområde behövs. Det bör klarläggas hur små vattendrag och sjöar som omfattas av strandskydd. Strandskyddets omfattning måste kunna redovisas på karta.
- Nu överklagas dispensbeslut till miljödomstol (eller länsstyrelse om kommunerna har delegation). Upphävande av strandskydd överklagas till regeringen. Samordning bör ske.
- Det behöver klargöras vem som kan klaga på dispenser. Grannar?
- Enkel broschyr om strandskydd som kan lämnas till strandägare/politiker och andra som vill veta vad som gäller.
- Förtydliga hur mindre åtgärder, anordningar och anläggningar ska hanteras.
- Lantmäteriet bör redovisa strandskyddets omfattning på bestämmelseskikt på ekonomisk karta. (W län)

Länsstyrelserna bör få överklaganderätten när det gäller strandskyddsdispenserna. (X län)

Den praxis som Länsstyrelsen sedan länge tillämpat när det gäller det rörliga friluftslivet bör fortsättningsvis få gälla. Det är omöjligt att ha en heltäckande bild på hur strandvegetationen ser ut i ett så stort län som Västerbotten då inventeringar i stora delar saknas. Som regel kan inom kommunen som första distans utföras en platsbeskrivning av kvalificerad personal. Denna information tillsammans med det inventeringsmaterial som finns utgör därför en god grund för en bedömning av strandområdena. (AC län)

Länsstyrelsen anser att det f.n. inte finns skäl att stärka strandskyddet i Norrbottens län; inte ens i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck. Ökade insatser för tillsyn är dock önskvärt.

Länsstyrelsen anser däremot att det är angeläget med lättnader avseende strandskyddsbestämmelserna i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck och där friluftslivet och den biologiska mångfalden ändå är väl tillgodosedda. Sådana lättnader bör gälla även andra åtgärder/annan bebyggelse än för turism och friluftsliv.

Vi vill även hänvisa till länsstyrelsens rapport "Strandskydd i glesbygd" från 1993. (bifogas) (BD län)



# ENKÄTSVAR

## Kartläggning av strandskyddsbestämmelserna

2001

Enkäten insänds **senast den 3 september 2001** i bifogat svarskuvert eller under adress

... **Till samtliga länsstyrelser**

Naturvårdsverket  
 Enheten för markanvändning och vattenverksamhet  
 106 48 STOCKHOLM

...

### Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna

Regeringen beslutade den 26 april 2001 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga och analysera tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, bedöma om syftena med strandskyddet nås, samt om så är lämpligt lämna förslag till åtgärder.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket också utreda förutsättningarna för att stärka strandskyddet i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck och bedöma konsekvenserna av ett sådant stärkt skydd. På motsvarande sätt ska vi utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av att genomföra vissa lättnader i strandskyddet i glesbyggsområden med lågt bebyggelsetryck.

Regeringsuppdraget (bifogas) för strandskydd är detaljerat och kräver därför en omfattande kartläggning av hur bestämmelserna tillämpas. Som en del av kartläggningen ber vi Er att svara på frågorna i enkäten. En analys av svaren ska visa hur bestämmelserna har tillämpats när det gäller frågor om omprövning enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken (och NVL) samt undantag från, utvidgning och tillsyn av strandskyddet. Svaren ska även ge besked om i vilken omfattning länsstyrelserna överlåtit till kommunerna rätten att meddela strandskyddsdispens liksom ansvaret för tillsynen.

Naturvårdsverket kommer att göra en genomgång av dispensbeslut för att få en uppfattning om hur bestämmelserna för dispensgivning har följts.

Vi är medvetna om att det är tidskrävande att svara på enkäten och vi har därför begränsat antalet frågor så långt möjligt. Utformningen av enkäten har diskuterats i en referensgrupp med representanter för länsstyrelserna samt en intern arbetsgrupp inom Naturvårdsverket.

Vi är tacksamma för svar så snart som möjligt, dock **senast den 3 september 2001**.

Eventuella frågor kan besvaras av Anne Thorén 08-698 12 30 eller Annika Jansson 08-698 13 69.

Med vänlig hälsning

Annika Jansson

Anne Thorén

D-nr 3:16-2733-01 (2001-06)

<b>MB</b>	Miljöbalken (1998:808)	<b>NVL</b>	Naturvårdslagen (1964:822)	<b>Fomr</b>	Förordningen (1998:1252) om områdesskydd
<b>Tif</b>	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken	<b>ML</b>	Miljöskyddslagen (1969:364)	<b>FBL</b>	Fastighetsbildningslagen (1992:1212)
		<b>PBL</b>	Plan och bygglagen (1987:10)		

Blankettutgivare

Kontaktpersoner

Telefon

E-post

Fax

**Naturvårdsverket**

**Enheten för markanvändning  
och vattenverksamhet**

**Anne Thorén**

**Annika Jansson**

**08 - 698 12 30**

**08 - 698 13 69**

**anne.thoren@environ.se**

**annika.jansson@environ.se**

**08 - 698 14 80**

**08 - 698 14 80**

## 1 Delegation

Länsstyrelsen har delegerat till kommunen

### 1a Dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna (7 kap 18 § MB)

Ange kommunkod <b>eller</b> kommunens namn	Kryssmarkera Beslutet fattades år			Kryssmarkera Har hela ansvaret delegerats?		
	1975– 1994-06-30	1994-07-01 –1998	1999–	Ja	Nej	Ange vilket/vilka undantag som finns <b>1 2</b>

Länsstyrelsen har delegerat till kommunen

### 1b Dispensprövning vid fastighetsbildning (3 kap. 2 § FBL)

Ange kommunkod <b>eller</b> kommunens namn	Kryssmarkera Beslutet fattades år			Kryssmarkera Har hela ansvaret delegerats?		
	1975– 1994-06-30	1994-07-01 –1998	1999–	Ja	Nej	Ange vilket/vilka undantag som finns <b>1 2</b>

**1** T.ex. riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, naturreservat, särskilt känsliga områden, Natura 2000 etc.

**2** Vid utrymmesbrist, fortsatt under **Övriga kommentarer** eller på sista sidan.

Länsstyrelsen har delegerat till kommunen

**1c Tillsynen enligt 26 kap. MB och punkten A17. i bilagan till Tif (om tillsyn enligt miljöbalken)**

Ange kommunkod <b>eller</b> kommunens namn	Kryssmarkera		Ange vilket/vilka undantag som finns <sup>1</sup> <sup>2</sup>
	Ja	Nej	

**1d Länsstyrelsens delegation till kommun**

**För de kommuner som inte har dispensrätten, vilken är orsaken till att länsstyrelsen inte har delegerat dispensrätt för strandskyddet?** \_\_\_\_\_

**Har länsstyrelsen vid något tillfälle tagit tillbaka dispensrätten?**

1 Ja → \_\_\_\_\_

2 Nej → \_\_\_\_\_

**Har länsstyrelsen utvärderat kommunernas dispensprövning?**

1 Ja → \_\_\_\_\_

2 Nej → \_\_\_\_\_

**Bedömer länsstyrelsen att kommunen har tillräcklig biologisk kompetens (kommunbiolog/ekolog eller person med motsv. kompetens) för att kunna hantera skyddet av växt- och djurlivet i dispensgivningen?**

1 Ja

2 Nej

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

 Forts. sista sidan<sup>1</sup> T.ex. riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, naturreservat, särskilt känsliga områden, Natura 2000 etc.<sup>2</sup> Vid utrymmesbrist, fortsätt under **Övriga kommentarer** eller på sista sidan.



## 2 Omprövning av strandskyddet enligt övergångsbestämmelser

En omprövning, utifrån det utökade syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vattnet för djur och växtlivet, ska enligt övergångsbestämmelserna ha gjorts till den 30 juni 1999. (11 § Lag om införande av miljöbalken (1998:81), jämför punkt 2 i övergångsbestämmelserna (1994:854) till 15 § NVL.

**2a**

Har länsstyrelsen gjort en sådan omprövning (se ovan) av tidigare undantagna områden?

1 Ja → **Bifoga omprövningsbeslutet** → Ange vilket underlag länsstyrelsen har haft för omprövningen (om detta inte framgår av beslutet)

2 Nej

Forts. sista sidan

---

**2b**

Har strandskyddet återinförts i tidigare undantagna områden?

1 Ja → \_\_\_\_\_ st →

2 Nej

Orsak till återinförandet

1 Växt- och djurlivet

2 Djurlivet

3 Växtlivet

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

Forts. sista sidan

## 3 Avgränsning av strandskyddet

Hur är strandskyddets omfattning redovisad i länet?

T.ex. karta med en viss skala, karta där vissa angivna områden är undantagna eller på annat sätt.

Forts. sista sidan

## 4 Tillämpningen av 7 kap. 14 § första stycket miljöbalken, utvidgning av strandskyddsområde

**4a**

I vilken utsträckning har länsstyrelsen beslutat om att utöka strandskyddet enligt 7 kap. 14 § miljöbalken eller motsvarande bestämmelse i tidigare lagstiftning?

■ Uppskattad längd och andel strand för länet			■ Motiv för utvidgningen	
Nivå	Strandlängd	Andel strand	<input type="checkbox"/> 1	Djur- och växtliv
100–200 m	_____ km	_____ %	<input type="checkbox"/> 2	Friluftslivet
200–300 m	_____ km	_____ %	<input type="checkbox"/> 3	Djur- och växtliv samt friluftsliv

**4b**

Har det skett någon utvidgning efter 1994?  1 Ja  2 Nej

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

Forts. sista sidan

## 5 "Upphävande" av strandskyddsbestämmelserna

## 5a

Ange i vilken omfattning länsstyrelsen har beslutat att strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd (7 kap. 15 § första stycket).

## ■ Uppskattad längd och andel strand för länet

Antal områden	Strandlängd	Andel strand
st	km	%

Ge exempel på motiv

Vilka är motiven för besluten?

Vilket underlag har länsstyrelsen haft vid ett beslut om att undanta områden?

## 5b

Har länsstyrelsen beslutat att upphäva strandskyddet i strandområden som ingår i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL (7 kap. 15 § andra stycket, miljöbalken)?

## Planer fastställda 1991–1995

1 Ja  2 Nej

Om Ja

– Är strandskyddet helt eller delvis upphävt inom detaljplaneområdena?

1 Helt  1 Delvis

– Uppskatta andelen detaljplaner där strandskyddet upphävts helt respektive delvis

Andel detaljplaner där strandskydd upphävts helt	upphävts delvis
%	%

– I vilka fall bibehålls strandskyddet i detaljplaneområdena?

Ge exempel på särskilda skäl

– Vilka särskilda skäl har motiverat upphävandet av strandskyddet?

## Planer fastställda 1996–2000

1 Ja  2 Nej

1 Helt  1 Delvis

Andel detaljplaner där strandskydd upphävts helt	upphävts delvis
%	%

Ge exempel på särskilda skäl

## 5c

Har länsstyrelsen beslutat om förnyat strandskydd p.g.a. att området upphör att ingå i en detaljplan eller vid ändring av detaljplaner (7 kap. 15 § andra stycket, andra meningen)?

Antal beslut

1 Ja → \_\_\_\_\_ st

2 Nej

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

## 6 Komplementbyggnader m.m. 7 kap. 17 § andra stycket MB

6a

Har länsstyrelsen föreskrivit om undantag för komplementbyggnader?

 1 Ja →

Gäller det hela länet?

 1 Ja

 2 Nej

 2 Nej

Vilka delar gäller beslutet?

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

 Forts. sista sidan

## 7 Tillsyn (7 § Tif)

7a

Finns tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna med i tillsynsplanen?

 1 Ja

 2 Nej

7b

Har tillsyn över strandskyddet bedrivits i länet under perioden 1 januari 1999 t.o.m. 30 juni 2001?

 1 Ja

 2 Nej

Om Ja

– Beskriv på vilket sätt och i vilken omfattning tillsynen har bedrivits.

Tillsynssätt (t.ex. endast vid anmälan, mer omfattande kampanj, regelbundet enligt tillsynsplan osv. genom fältbesök, via kartor, flygbilder etc.)

Omfattning (t.ex. antal tillsynsbesök per år)

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

7c

Har länsstyrelsen utvärderat tillsynen över strandskyddet i länet?

 1 Ja →

 2 Nej

Sammanfatta vilka resultat utvärderingen gav.

 2 Nej

7d

Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheterna har resurser för att bedriva tillsyn?

 1 Ja

 2 Nej

7e

Bedömer länsstyrelsen att tillsynsmyndigheterna har kompetens för att bedriva tillsyn?

 1 Ja

 2 Nej

Övriga kommentarer (vid brist på utrymme fortsätt på sista sidan)

 Forts. sista sidan

**8 Planering enligt PBL****8a**

Har kommunerna behandlat strandskyddet i sina översiktsplaner?

1 Ja  2 Nej

**8b**

Har ni några bra exempel där kommunerna har tillgodosett strandskyddets syften i översiktsplanen (friluftslivet respektive goda livsvillkor för växt- och djurlivet)?

1 Ja  2 Nej

Ange kommunerna. Beskriv **eller** bifoga gärna en kopia på aktuella avsnitt.

---



---



---



---



---



---



---



---

**8c Övriga kommentarer till översiktsplanering och strandskydd**


---



---



---



---



---



---



---



---

**8d Övriga kommentarer till detaljplanering och strandskydd**


---



---



---



---



---



---



---



---

**8e Övriga kommentarer till områdesbestämmelser och strandskydd**


---



---



---



---



---



---



---



---

**9 Övriga synpunkter och idéer**

Framför gärna synpunkter och idéer på hur strandskyddsfrågorna bör hanteras i framtiden.

**10 Kontaktperson**

I detta ärende efterfrågas (V.G. TEXTA)

Telefon (riktnr och abonentnr)

E-post

## Genomgång av beslut om dispens

Som en del av regeringsuppdraget har samtliga beslut som har skickats till Naturvårdsverket under perioden april respektive juni 2001 granskats och bearbetats statistiskt. Granskningen gjordes utifrån en fastställd mall där följande parametrar redovisades;

- Syftet med dispensen (t.ex. typ av byggnad),
- Beaktas syftena med strandskyddsbestämmelserna i beslutet, såväl för friluftslivet som för bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet,
- Finns det underlag så att Naturvårdsverket kan bedöma att strandskyddets syften har beaktats i beslutet,
- Vilket särskilt skäl motiverar dispensen,
- Bedömer Naturvårdsverket att det angivna särskilda skälet är korrekt,
- Vilken omfattning har strandskyddet i det aktuella området,
- Tar dispensen allemansrättsligt tillgänglig mark i anspråk,
- Omfattas området av riksintresse för naturvården eller friluftslivet,
- Anges villkor för dispensen i beslutet,
- Finns det tomtplatsavgränsning i besluten,
- Var den beslutande myndigheten enig om beslutet,
- Är beslutet formellt riktigt,
- Naturvårdsverkets samlade bedömning av beslutet.

Granskningen genomfördes av 4 av Naturvårdsverkets medarbetare, med kunskap om strandskyddsbestämmelserna. En granskning av beslut innebär att den som granskar måste göra subjektiva bedömningar för flera av de valda parametrarna. För att säkerställa ett jämförbart resultat gjordes därför ett flertal interkalibreringar i granskningsgruppen av hur besluten bedömdes.

Ett systematiskt problem för denna form av sammanställningar är att resultatet aldrig kan visa en korrekt bild av den faktiska exploateringen av strandområdena. Detta beror på att det i de olika länen finns olika krav på vad som kräver en dispens (komplementbebyggelse, karta, eller förteckning, se avsnittet om avgränsningar i strandskyddet), myndigheterna inte skickar in beslut om dispens till Naturvårdsverket<sup>1</sup> eller att åtgärder

---

<sup>1</sup> Enligt lagstiftningen ska samtliga beslut om strandskyddsdispenser, såväl medgivande som avslag skickas till Naturvårdsverket. En undersökning som genomfördes 2000 visade att 62 kommuner inte hade skickat in några beslut under 1999 respektive 2000, när de kontaktades svarade endast 12 kommuner. Av dessa 12 kommuner saknade 2 dispensrätt, 6 hade inte beslutat om dispens under den aktuella perioden, 2 hade inte skickat in något beslut, 1 hade redan tidigare skickat in beslut. En osäkerhet råder i hur de 50 övriga kommunerna agerar när det gäller att kommunicera dispensbeslut.

vidtas utan beslut om strandskyddsdispens. Dessa brister i underlaget ger ett genomslag i sammanställningen, men kan inte på ett riktigt sätt relateras till den faktiska exploateringen i strandområdena. Ett exempel på detta är att vissa kommuner i Stockholms län står för en övervägande andel av de beslut som inkom till Naturvårdsverket under den aktuella perioden. Motsvarande åtgärder kräver ofta inte dispens på Västkusten (undantag för komplementbebyggelse) eller i Norra Sverige (avgränsning genom val av kartskala).

Granskningen av beslut visar att det finns skillnader mellan myndigheterna i hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas. Orsaker till variationen är att tillämpningen av bestämmelserna innebär bedömningar, bestämmelserna i vissa fall är oprecisa och otydliga och att antalet beslutande myndigheter är stort.

Av de nästan 700 granskade besluten som inkom till Naturvårdsverket under april respektive juni 2001 medgavs dispens från strandskyddsbestämmelserna i 95 % av besluten, för 4 % innebar besluten ett avslag på ansökan om dispens. Naturvårdsverket överklagade under perioden 1 % av besluten.

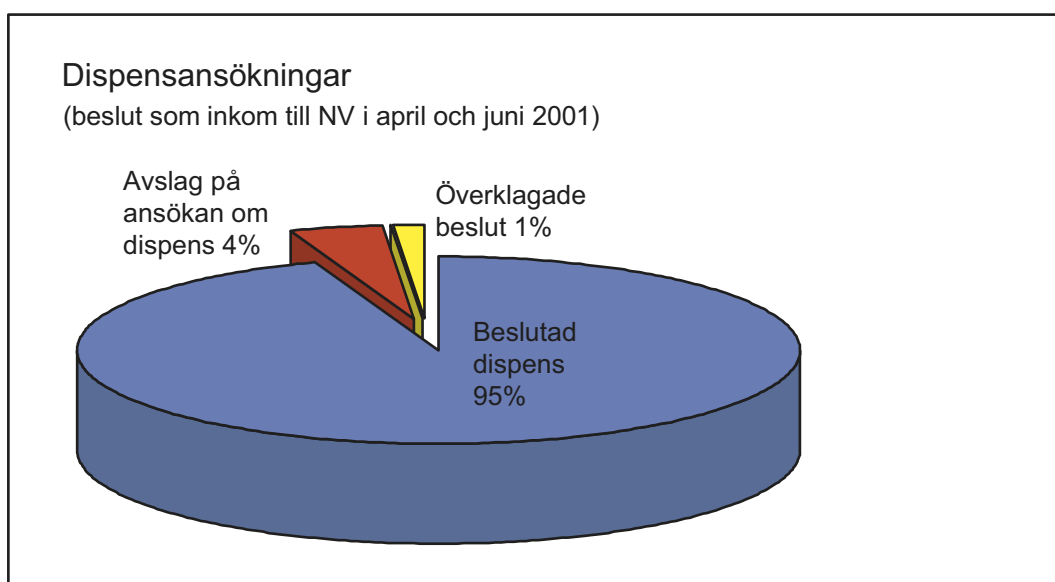


Bild 1.

Totalt granskades 685 beslut varav 668 var enskilda ärenden. 29 av de enskilda ärendena var avslagsbeslut. 17 beslut gällde detaljplaner. Då de formella förutsättningarna för detaljplanerna skiljer jämfört med de enskilda ärendena samt att antalet beslut rörande detaljplaner är mer begränsat så baseras statistiken nedan huvudsakligen på de enskilda ärendena.

*Syftet med dispensen (t.ex. typ av byggnad),*

Syftet med de sökta dispensererna var till stor del kompletteringsbebyggelse till befintliga fastigheter men även nyetablering av såväl fritidshus som permanent-hus. Exempel på andra syften som angavs var t.ex. byggande av transformatorstationer, vägar och kabeldragning. För denna typ av anläggningar kan behovet av att använda strandskyddat området diskuteras.

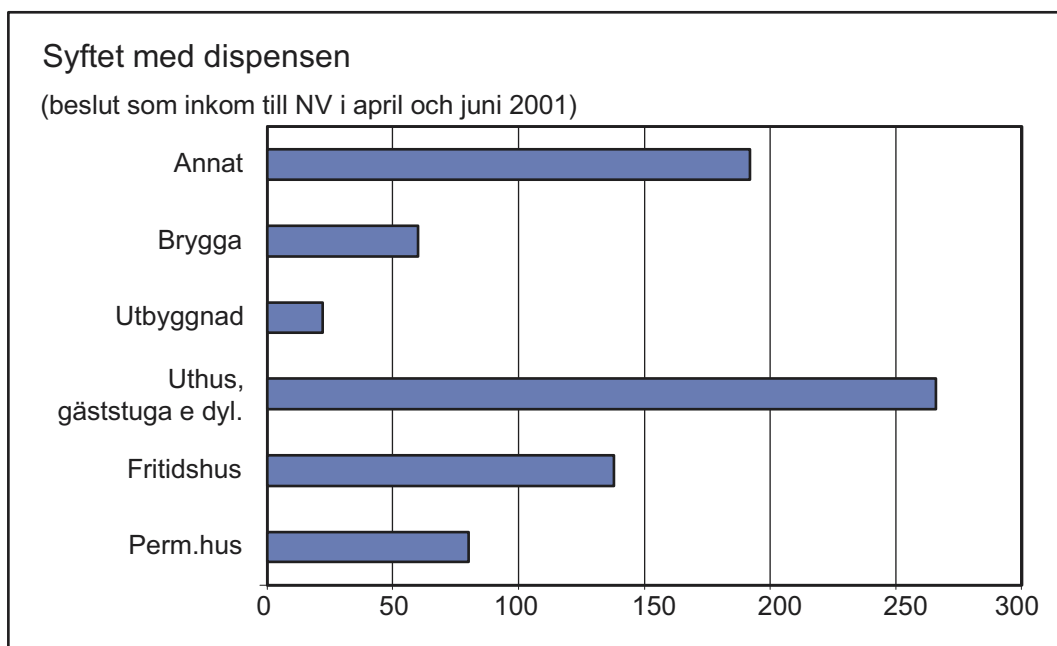


Bild 2

*Beaktas syftena med strandskyddsbestämmelserna i beslutet*

När det gäller syftet med bestämmelserna uppgav beslutsmyndigheten att friluftslivet beaktades i 54 % av besluten och djur- och växtlivet i 46 % av

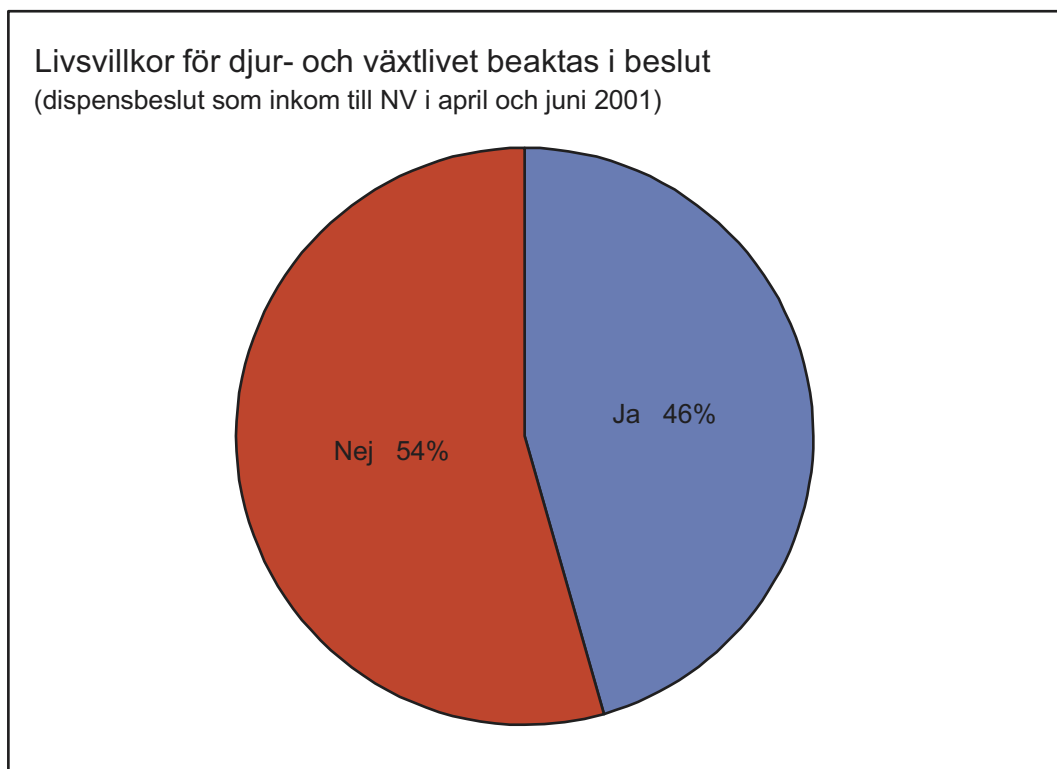


Bild 3



besluten. Syftet ”djur- och växtlivet” har en mindre acceptans än friluftslivet, bl.a. för att det upplevs som svårare att förstå. Av de beslutsunderlag som skickats till Naturvårdsverket bedömer vi att det i endast 21 % av besluten finns underlag för att bedöma om beslutet strider mot syftet med bestämmelserna.

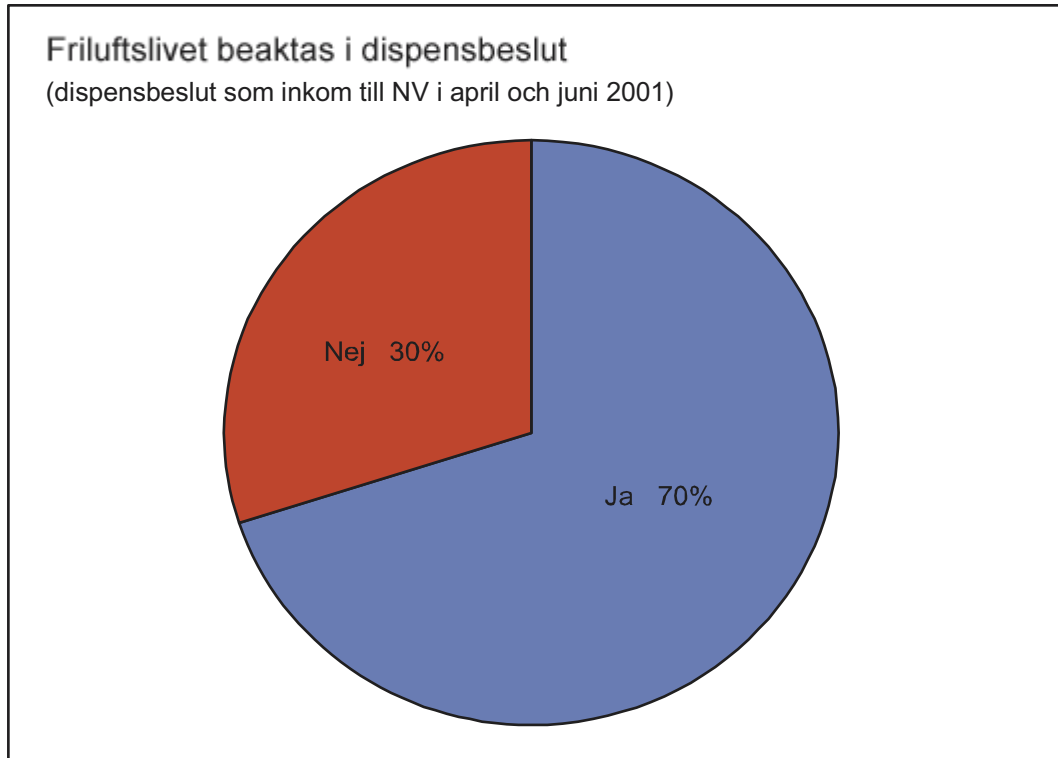


Bild 4

I 80 % av besluten saknas ett underlag för att vi ska kunna bedöma om syftet med bestämmelserna beaktats.

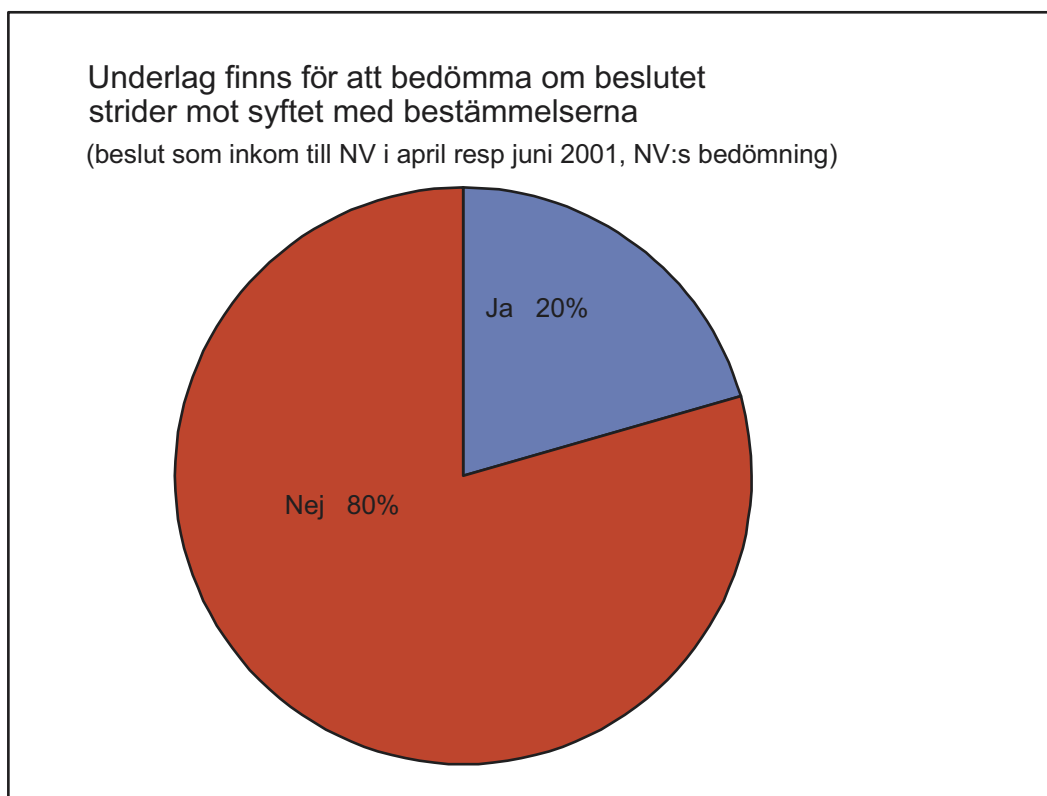


Bild 5

#### *Särskilda skäl*

När det gäller särskilda skäl för att motivera en dispens var ”ianspråktagen mark” vanligast. Det angavs i 193 av besluten. Anmärkningsvärt är att särskilt skäl saknades helt för 134 av besluten samt att de hade en motivering som inte överensstämmer med förarbetena i 109 beslut.

Vi bedömde att de angivna särskilda skälen, enligt förarbetena, var korrekta i 217 beslut. I 109 beslut angavs annat särskilt skäl. Dvs. skäl som inte har angivits i förarbetena. Av dessa bedömde vi att 52 var korrekta.

#### *Omfattningen av strandskyddet i det för beslutet aktuella området,*

Omfattningen av strandskyddet redovisades endast i 32% av besluten, områdesskydd angavs endast i 15 %.

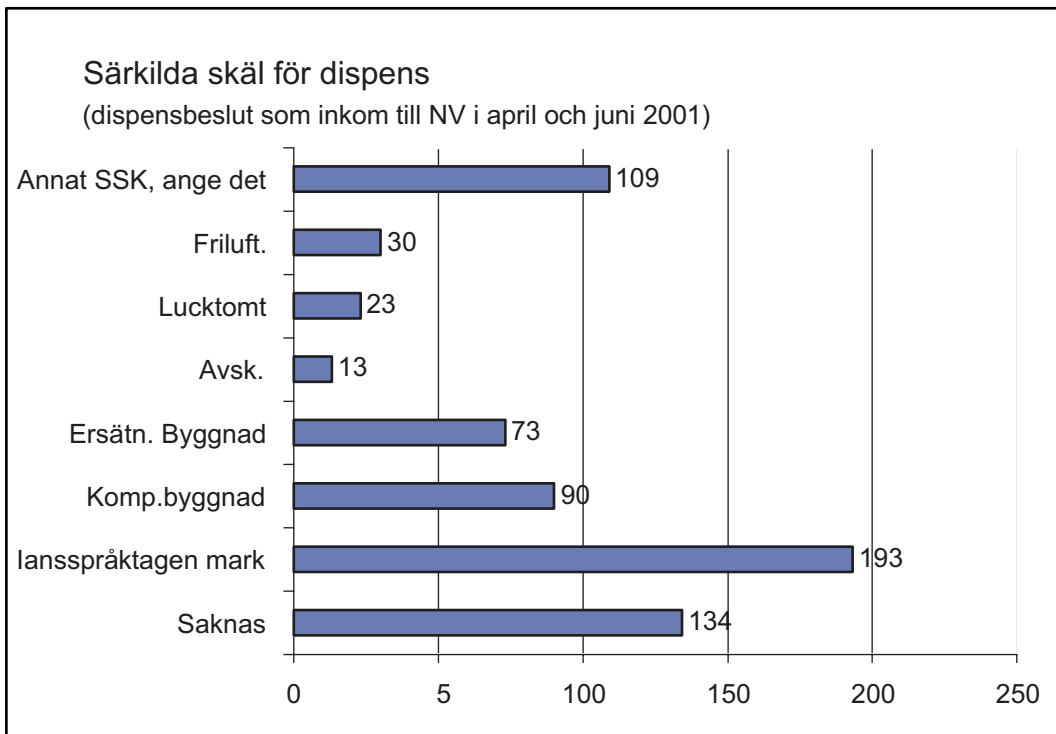


Bild 6

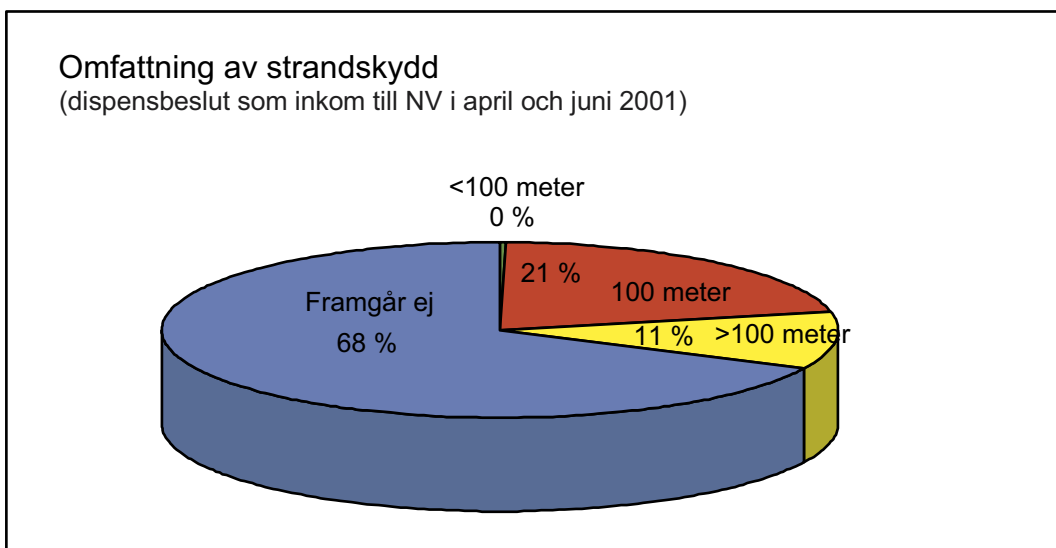


Bild 7

*Tar dispensen allemansrättsligt tillgänglig mark i anspråk,*

I 48 % av besluten tas tidigare allemansrättsligt tillgänglig mark i anspråk. 33 % av besluten omfattade mark som tidigare inte var allemansrättsligt tillgänglig. I 19% av besluten var det svårt att avgöra om marken var allemansrättsligt tillgänglig eller inte.

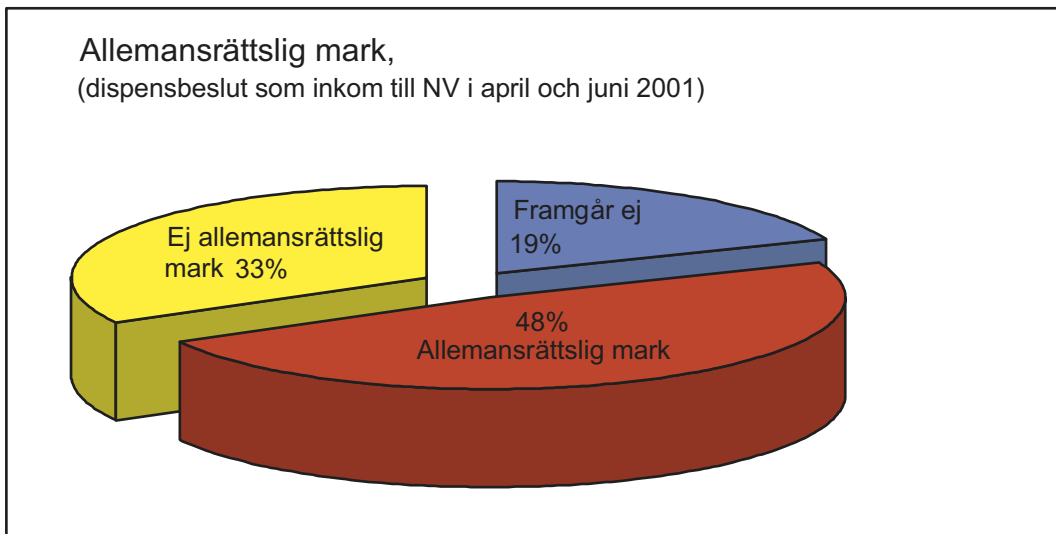


Bild 8

### Områdesskydd

Vid granskningen noterades om beslutet omfattade områden som har någon form av skydd, t.ex. naturreservat, eller som är av riksintresse för naturvården eller friluftslivet. I 90 beslut angavs att någon form av skydd eller riksintresse gäller. Vi kunde dock notera att riksintresse inte angavs i ett stort antal av kommunernas beslut inom fysiskt riksintressanta områden. Antalet beslut som gäller skyddade områden bör därför vara betydligt större.

### Villkor för dispensen

Villkor för dispensen angavs endast i 10 % av besluten.

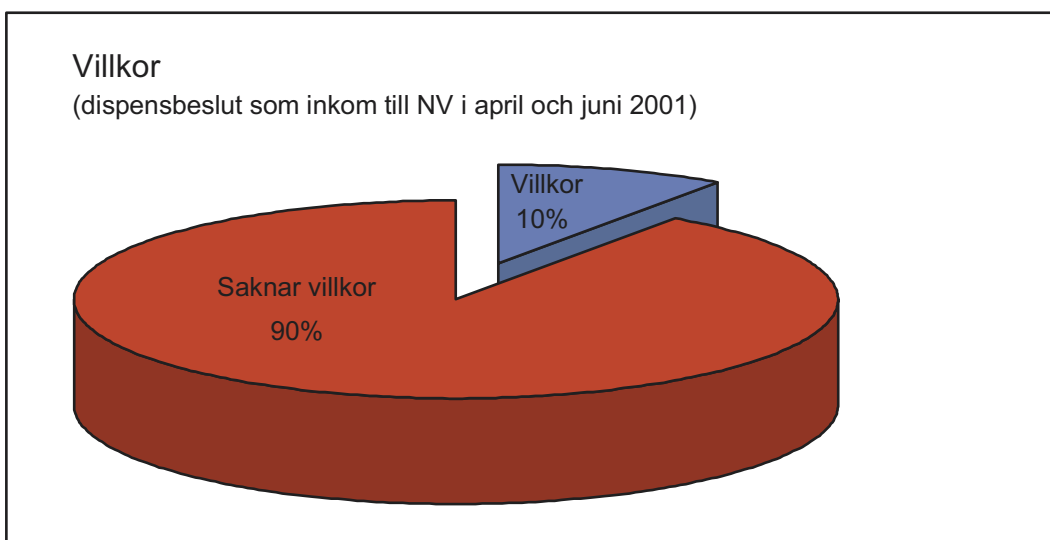


Bild 9

### Tomtplatsavgränsning

Tomtplatsavgränsning anges i 62 % av besluten, saknas i 34 % och är svårtolkade i 4 %. Även om en tomtplatsavgränsning anges i beslutet så är det ovanligt att den preciseras på en karta.

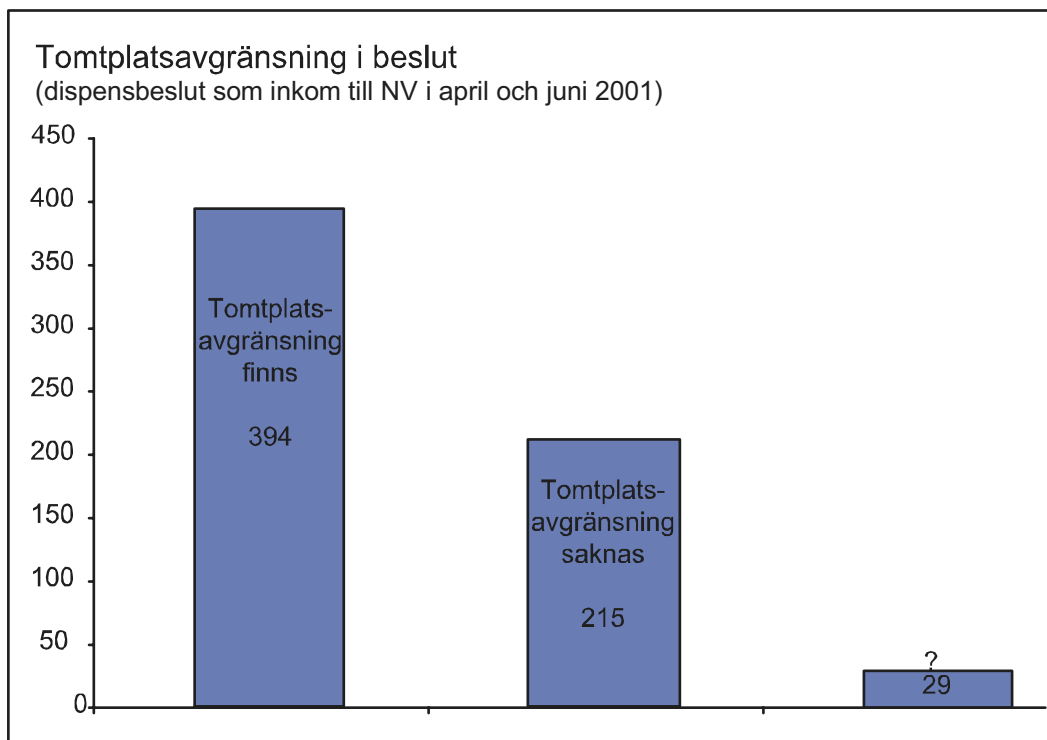


Bild 10

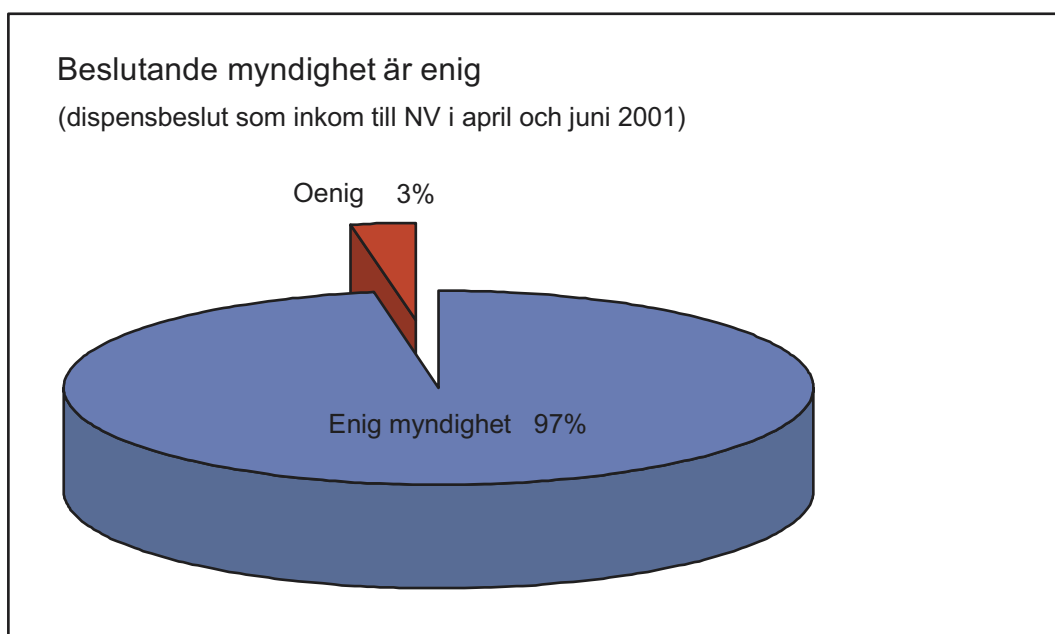


Bild 11

*Var det enighet om beslutet*

Endast i 3% av besluten framgick att den beslutande myndigheten hade varit oenig.

*Formella krav*

När det gäller formella krav så visade granskningen att 90% av besluten innehåller en hänvisning till miljöbalken, 80% av besluten har en överklagandehänvisning och 73 % av dem är kommunicerade. När det gäller kommunernas beslut så är det vanligt att beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken sammanförs i samma beslutsparagraf.

*Naturvårdsverkets samlade bedömning av beslutet*

Naturvårdsverkets sammanfattande bedömning är att besluten om dispens har en mycket låg kvalitet, såväl formellt som i sakfrågan. Underlaget för besluten är ofta mycket bristfälligt, nödvändiga kartor och beskrivningar saknas ofta, särskilt när det gäller påverkan på syftet goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Utifrån det underlag som skickats till Naturvårdsverket bedömer vi att ca 65 % av de medgivna dispensererna är tveksamma och att det för dessa kan finnas fog för att överklaga beslutet.

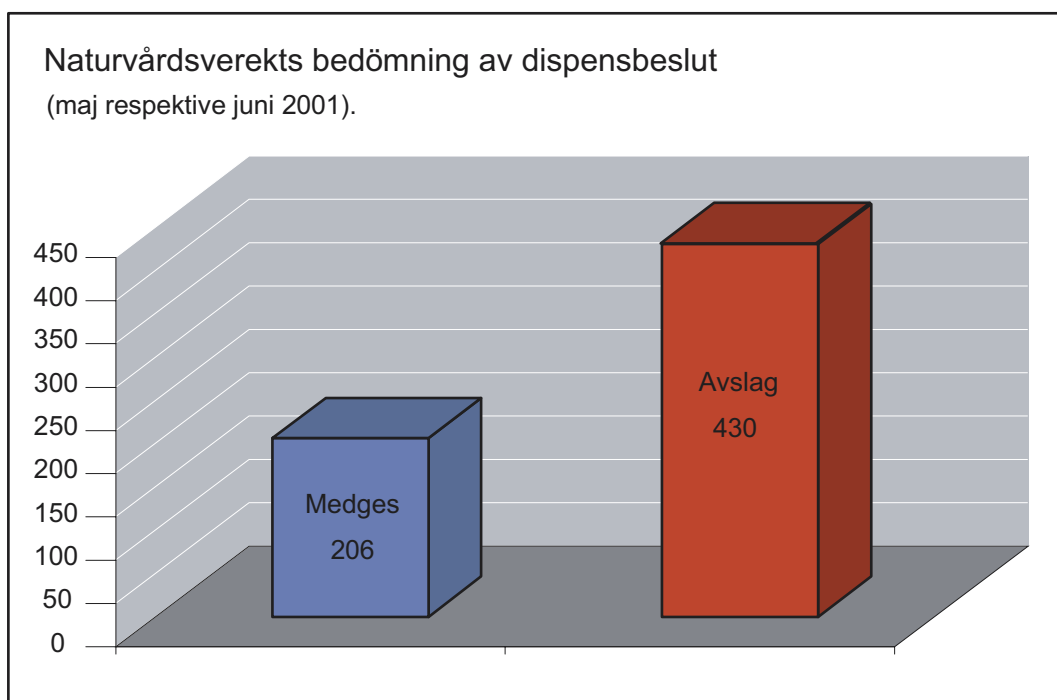


Bild 12

## Genomgång av domar från miljödomstolarna

De 92 domar och beslut i strandskyddsmål som inkommit till Naturvårdsverket från miljödomstolarna har gått igenom för att få en översiktlig bild av hur miljödomstolarna tillämpar strandskyddsbestämmelserna. Domarna avkunnades under tiden januari 1999 till oktober 2001.

I 11 fall prövades inte dispensfrågan i sak (10 rörde talerätten och 1 återförvisades till länsstyrelsen). En dom rörde dispens enligt fastighetsbildningslagen. I de övriga 80 domarna tillämpades naturvårdslagens bestämmelser i 38 fall. Av dessa 38 mål medgavs dispens i 8 fall medan avslag meddelades i de övriga 30 fallen. Dispens medgavs således i 21 % av fallen enligt naturvårdslagen.

### Domar enligt miljöbalken

De 42 domar som avkunnats med tillämpning av miljöbalken var i 31 fall avslag på dispensansökan. I 9 fall medgavs dispenser, dvs. i 21 % av målen. I 2 fall undanröjdes länsstyrelsens avslagsbeslut (åtgärd för fiske respektive jordbruk). I 5 av målen ändrade miljödomstolen ett avslagsbeslut från länsstyrelsen. Det kan noteras att i 5 av de 9 fall där dispens medgavs av miljödomstol var klaganden i miljödomstolen en annan än den som ansökt om dispens. I samtliga dessa fall avtog domstolen överklagandet och fastställde länsstyrelsens dispensmedgivande.

12 av de genomgångna domarna enligt MB avsåg återställningsåtgärder, dvs. fall där byggnader m.m. redan uppförts. I 3 av dessa fall medgavs dispens i efterhand, i 2 fall bedömdes åtgärderna ej kräva dispens och i resterande 7 fall avslogs dispensansökan.

I nedanstående stycken beaktas endast domstolarnas egna resonemang och således ej de fall där domstolen enbart instämmer i länsstyrelsens bedömningar.

### Resonemang kring proportionalitet

I ca en tredjedel (13 st av 40 st) av de domar i vilka domstolarna utförde en dispensprövning förde domstolen också resonemang kring proportionalitet, dvs. avvägningen mellan enskildas intressen och det allmännas intresse enligt strandskyddsbestämmelsernas syften. I de fall där sådant resonemang förts har detta inte lett till övervikt för vare sig avslag eller medgivande till dispens. Det kan konstateras att vissa domstolar regelmässigt resonerar kring avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Några domstolar synes utföra själva bedömningen av om det finns särskilda skäl i en avvägning mellan de intressen som strandskyddet syftar till och den dispensökandes enskilda intresse av att få bygga. Andra domstolar verkar först göra en bedömning av om det finns särskilda skäl och därefter ytterligare en prövning av proportionaliteten enligt miljöbalkens 7 kap. 25–26 §§.

I de fall en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen utförs separat och efter dispensprövningen enligt 18 § saknas vanligen redogörelse för vilken tyngd de motstående intressena skall anses ha i förhållande till varandra. Intresseavvägningen verkar i stället i några av de fallen grunda sig på allmänna rimlighetsbedömningar på oklar grund.

## Skydd för djur och växtlivet

I endast 6 av de 40 granskade domarna enligt miljöbalken har domstolarna fört något resonemang kring skyddet av djur- och växtlivet. I 4 av dessa fall inskränkte sig resonemanget till ett uttalande att det inte framkommit några omständigheter som kunde medföra att dispensen skulle komma att försämma för djur- och växtlivet. I 2 av fallen fördes längre resonemang kring påverkan på djur- och växtlivet och hänsyn till detta ser ut att ha haft inverkan på utgången i målen. Ett av dessa ledde till avslag på dispensansökan och 1 ledde till medgivande, dock vid en sammanvägning med hänsyn till friluftslivets intressen.

Av de domar i vilka naturvårdslagen tillämpats kan noteras att hänsyn till djur- och växtlivet har lett till avslag i 2 fall. Det ena fallet rörde anläggande av en golfbana inom område där det fanns en fridlyst växt. Det andra fallet rörde uppförande av hus i ett område som i ett naturvårdsprogram för länet klassats som ett område med högt naturvärde.

### Talerätten

I miljödomstolarna har avkunnats ett 15-tal domar där domstolarna uttalat sig om talerätten. I ett 10-tal fall nekades grannar, eller närboende som med stöd av allemansrätten ansett sig ha talerätt, rätten att överklaga strandskyddsdispenser. I något fall medgavs grannar talerätt med stöd av uttalandena i förarbetena till miljöbalken om att ett enhetligt sakägarbegrepp skall gälla i miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1 sid 482-486). Därefter har Miljööverdomstolen den 27 juni 2001 (mål M 3550-00) fastslagit att det för talerätt krävs äganderätt eller annan särskild rätt till den fastighet som dispensbeslutet berör, se avsnittet nedan.

## Miljööverdomstolens domar

Fram till oktober 2001 inkom till Naturvårdsverket 7 domar från Miljööverdomstolen i strandskyddsfall. 5 av dessa avgjordes i sak.

Ett fall (M 8591-99) avsåg en byggnad inom område med utökat strandskydd och landskapsbildsskydd som sökanden uppgav behövde användas i skogsbruket och där byggnationen redan påbörjats. Miljööverdomstolen bedömde, i motsats till länsstyrelsen som ifrågasatte utformning och läge, att byggnaden omfattades av undantaget i miljöbalkens 7 kap. 17 § och att dispens från strandskyddsbestämmelserna därför inte krävdes. Länsstyrelsens föreläggande att avbryta byggnadsarbetena m.m. undanröjdes därför.



Ett fall (M856-01) gällde ansökan av en motorklubb om dispens för kulvertering av en 110 m lång sträcka av en bäckravין för anläggande av en uppställningsyta för långtradare och lastbilar, som behövdes i samband med VM-deltävlingar i motocross. Vattendraget hade av länsstyrelsen bedömts ha ett stort värde för djur- och växtlivet men vara av begränsat värde för friluftslivet på grund av störningar från intilliggande verksamheter. Vid tiden för miljööverdomstolens prövning hade åtgärden redan utförts. Miljööverdomstolen bedömde att det inte framkommit annat än att de delar av bäckravinen som ansökan avsåg innehöll ”för biotopen normala naturvärden”. Domstolen gjorde därefter, i en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen bedömningen att det allmänintresse som gällde skyddet för djur- och växtlivet, med hänsyn bl.a. till ravindelens inklämda läge och att andra delar av bäckravinen var opåverkade, inte behövde hävdas med normal styrka. Domstolen bedömde efter en proportionalitetsavvägning, att starka skäl talade för dispens och fastställde miljödomstolens domslut att medge dispens.

I tre av fallen tillämpades naturvårdslagen. Ett fall (M9637-99) avsåg uppförande av fritidshus utan att dispensansökan gjorts. Miljödomstolen hade fastställt länsstyrelsens beslut att inte medge dispens i efterhand och att förelägga om rivning av huset. Miljööverdomstolen fastställde miljödomstolens dom i den del som avsåg dispensfrågan, men undanröjde domen i den del den avsåg föreläggande om rivning, med motiveringen att miljödomstolen inte ägt pröva frågan om föreläggandet eftersom det i länsstyrelsen beslutats med stöd av plan- och bygglagen.

Det andra målet som avgjorts i sak enligt naturvårdslagen (M 5974-99) avsåg föreläggande om borttagande av ett pumphus m.fl. anläggningar för vilka dispens ej medgivits. Miljööverdomstolen fastställde miljödomstolens dom om föreläggande vid vite att ta bort pumphuset, men undanröjde domen i den del den avsåg borttagande av trädäck och brygga, med motiveringen att sökandena inte lämnats tillräcklig möjlighet att yttra sig innan beslutet fattades av länsstyrelsen.

Det tredje strandskyddsmålet enligt naturvårdslagen rörde en strandkiosk på sandstranden utanför Varberg (M 2790-00). Kiosken hade genom successiva utbyggnader blivit en ca 40 meter lång byggnad innehållande en större bostadsdel. Miljödomstolens dom gick ut på att de omfattande tillbyggnaderna för bostadsändamål inte skulle omfattas av förbudet i 7 kap. 16 § miljöbalken, eftersom den ansåg det visat att någon form av övernattningsbostad/rum med övernattningsmöjligheter för innehavaren funnits i byggnaden sedan slutet av 60-talet. Byggnaden bedömdes därför inte ha ändrats så att den kunde tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare använts till. Naturvårdsverket som överklagade domen anförde bl.a. att användningen för bostadsändamål, i den mån den skett, inte varit laglig eftersom bygglov härför saknats och att kommunen underlåtit att uppmärksamma strandskyddsfrågan i de ca 24 bygglovsbeslut som lämnats. Miljööverdomstolen bemötte inte någon av dessa invändningar utan bedömde att en bostadsdel funnits i huset sedan 1962 varför dispens inte krävdes för fortsatt användande.

## Mål i Miljööverdomstolen om talerätt

Genom dom den 27 juni 2001 (M 3550-090) har miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om en utvidgad talerätt för grannar i strandskyddsmål. Miljööverdomstolen analyserade rättsläget enligt följande

” I tidigare miljörettslig lagstiftning har inte funnits någon enhetlig definition av vem som är sakägare och i den egenskapen har rätt att föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Sakägarebegreppet har i stället getts olika innebörd vid tillämpningen av olika lagar. Praxis enligt naturvårdslagen (1964:822; nedan NVL) har varit att ägaren till grannfastighet inte har rätt att överklaga ett beslut varigenom dispens från strandskyddsreglerna medgetts. För talerätt har krävts äganderätt eller annan särskild rätt till den fastighet som dispensbeslutet direkt rör (se bl.a. RÅ 1977 2:39 och RÅ 1997 not 256). Frågan är närmast om miljöbalken medfört någon förändring därvidlag.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att syftet varit att införa ett enhetligt sakägarbegrepp, dock endast såvitt avser den processuella sidan (se prop. 1997/97:45 del 1, s 482 ff.) Bestämmelsen om sakägares talerätt i 16 kap. 12 § första stycket 1. Miljöbalken anger sålunda att överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen har därmed fått samma huvudsakliga lydelse som 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 22 § förvaltningsprocesslagen (1986:223).”

Miljööverdomstolen övergår därefter till att redogöra för det materiella innehållet i miljöbalkens sakägarbegrepp genom att citera förarbetena och fortsätter sin analys:

”Även om en generös tillämpning av sakägarbegreppet varit avsedd, står det klart att avsikten inte varit att åstadkomma ett enhetligt materiellt sakägarbegrepp i miljöbalken. Sakägarbegreppets närmare innehåll har inte heller, med något enstaka undantag, angetts i lagtext eller förarbeten.....

Vid bedömningen av talerätsfrågan får ledning sålunda sökas främst i de för den aktuella prövningen tillämpliga reglerna, innefattande även förfaranderegler, och då framförallt de intressen som skall beaktas vid tillämpningen av de skilda materiella reglerna i miljöbalken.

När det gäller prövningen av frågor om dispens från strandskyddet kan först konstateras att det i likhet med NVL inte intagits någon bestämmelse i miljöbalken om skyldighet att höra t.ex. ägaren av en grannfastighet innan ett beslut meddelas. Strandskyddets syfte är enligt 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Av denna bestämmelse som överförts oförändrad från 15 § första stycket NVL, framgår klart att strandskyddet avser att skydda allmänna intressen. Strandskyddsreglernas ändamål är däremot inte att skydda en grannes enskilda intresse, vilket inte heller motsägs av vad som föreskrivs i 7 kap. 25-26 §§ miljöbalken om den intresseavvägning som skall ske mellan enskilds rätt att använda mark eller vatten och de allmänna intressen som uppbär strandskyddet.

Enligt Miljööverdomstolen ger de nu redovisade strandskyddsreglerna tillsammans med bestämmelserna i 16 kap. 12 § första stycket 1. miljöbalken jämte lagmotiven till denna inte stöd för en utvidgning av kretsen taleberättigade i den aktuella måltypen. Det förhållandet att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga vid prövningen av strandskyddsdispens ändrar inte den bedömningen.”

Naturvårdsverket konstaterar att det nu bör vara mycket svårt för t.ex. en granne att hävda rätt att överklaga en strandskyddsdispens. Ett för miljöbalken enhetligt sakägarbegrepp kommer därmed knappast att bli verklighet.

## Konsekvensutredning

### Allmänt

På uppdrag av regeringskansliet har Riksrevisionsverket arbetat fram en handfast modell för myndigheternas redovisning av konsekvensutredningar. Modellen presenteras i en rapport från Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Riksrevisionsverket "Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn – en presentationsmodell", Riksrevisionsverket Fi 1991:2. En anpassning av modellen till miljöområdet gjordes i rapporten "Lathund för konsekvensutredningar", Naturvårdsverket, rapport 4959, 1999.

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

I steg 2 analysen går man djupare och försöker att för konkreta fall uppskatta en del av uppoffringarna och nyttorna i kronor. Det kan då visa sig möjligt att uttala sig om en planerad åtgärd är samhällsekonomiskt lönsam eller inte.

Konsekvensutredningar för regler som skall gälla i mycket skiftande miljöer blir med nödvändighet översiktliga. I det nu aktuella fallet skall uppoffringar och nyttor av regler om strandskydd studeras. Det handlar då om miljöer från ren glesbygd till storstadsområden. I det följande görs därför enbart översiktliga steg 1 analyser.

Det skulle ha varit möjligt att med utgångspunkt från Naturvårdsverkets genomgång av beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna göra djupare steg 2 fallstudier i form av samhällsekonomiska bedömningar för ett antal typfall. Med hänsyn tagen till den begränsade tid som finns tillgänglig för uppdraget finns det emellertid inte möjlighet att genomföra meningsfulla steg 2 analyser.

I en steg 2 analys skulle strävan vara att t.ex. med betalningsviljeundersökningar studera närboendes värdering av den uppoffring det innebär för dem att få naturen störd genom den aktuella strandnära bebyggelsen. Vidare skulle studien försöka uppskatta tillfälliga besökares reaktioner på den strandnära bebyggelsen i samband med att de utövar rörligt friluftsliv. De biologiska värden som påverkas i de konkreta fallen skulle inventeras och värdet uppskattas med hjälp av experter. Mot detta skulle ställas det ökade marknadsvärde som den dispensökande kan tillgodogöra sig genom att bygga strandnära istället för i ett alternativt läge minst 100 meter från stranden. Sådana fallstudier skulle underlätta de avvägningar som måste göras när nya regler fastställs. I ett senare skede finns möjlighet att komplettera utredningsmaterialet med fördjupat samhällsekonomiskt

beslutsunderlag för regler som visar sig vara kontroversiella eller av andra anledningar svåra att lägga fast.

Steg 1 analyserna kring strandskyddet har som målsättning att göra tydligt för de politiska beslutsfattarna, i första hand i riksdagen, hur vägningen av samhällsnyttan mot samhällsuppoffringen ser ut för de olika förslagen. Det ligger sedan helt på beslutsfattarna att ge de olika posterna lämpliga vikter. I schemana har samhällsnyttan ofta angetts som bevarad natur och uppoffringen som störd natur. I detta begrepp innefattas också långsiktiga skadeverkningar på djur och växter och på landskapsbilden.

Vägningen av uppoffringar mot nyttor i konsekvensutredningen utgår från den demokratiska synen att hänsyn skall tas till alla berörda individers preferenser och till de marknadsvärden, som uppstår när individers, företags och myndigheters efterfrågan möter utbudet av varor och tjänster. Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget ersätter emellertid på intet sätt den överordnade demokratiska beslutsprocessen. Det är riksdagspolitikernas uppgift att se längre än vad allmänheten gör och fatta beslut om regler som bl.a. gäller de långsiktiga frågorna.

Förslag 1: Sjöar med areal under 0,5 hektar och vattendrag med en bredd under 1 meter undantas från strandskyddet

<b>Uppoffring</b>	<b>Nytta</b>	<b>Påverkan</b>			
		<i>Enskilda</i>	<i>Företag</i>	<i>Kommuner</i>	<i>Stat</i>
– Störd natur	+ Byggmöjligheter	+ (–)	+	+	(+)

#### *Kommentar*

Förslag 1 medför ökade störningar av naturen vid små bäckar och sjöar, som har betydelse för djur- och växtlivet. För vattnen med höga biologiska värden har länsstyrelsen enligt förslaget möjlighet att återinföra strandskydd. Vid kraftiga vattenflöden kan skadorna på bebyggelse i strandnära lägen öka. Den störning som allmänheten i övriga fall upplever uppskattas ha mindre betydelse på grund av att det rörliga friluftslivet sällan följer de små bäckar och sjöar som påverkas av förslaget. Sammantaget anges uppoffringen med minus. Förslaget ger nytta i form av ökade byggmöjligheter och genom att minskad byråkrati ger lägre kostnader och snabbare handläggning av bygglovsärenden. Idag ger tolkningsproblem troligen upphov till mycket byggande utan dispens. Förslag 1 skulle undanröja den skada på samhällsandan som kan uppstå när oklara regler inte tillämpas i praktiken på ett entydigt sätt. Detta ger sammantaget en nytta som markeras med ett plus.

Enskilda personer som vill bygga vinner, +, medan friluftslivet kan få en mindre försämring, (–). Byggföretagen får lägre kostnader och ett ökat tomtutbud, +. Kommunerna sparar administrationskostnader i samband med bygglov och tillsyn, +, och detsamma gör staten genom att länsstyrelsernas arbetsbelastning minskar, (+).

Förslag 2: För vattendrag som är mellan 1 och 6 meter breda minskas strandskyddsområdet till 50 meter från strandlinjen

Uppoffring	Nyttan	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
- Störd natur	+ Byggmöjligheter	+ (-)	+	+	(+)

*Kommentar*

Förslag 2 medför störningar av naturen vid vattendrag. Dessa kan ha stor betydelse för djur- och växtlivet. Om vattnen har höga biologiska värden har länsstyrelsen enligt förslaget möjlighet att utöka strandskyddet. I vissa fall kan översvämningsskador på bebyggelsen i strandnära lägen öka vid kraftigt vattenflöde. Den störning som allmänheten i övriga fall upplever drabbar främst det rörliga friluftslivet och boende i grannskapet. Störningen anges med minus. Förslaget ger nytta i form av ökade byggmöjligheter och genom att minskad byråkrati ger lägre kostnader och snabbare handläggning av bygglovsärenden. Nyttan anges med, +. Valet av just 6 meter som övre gräns är praktisk eftersom kartmaterial anger de vattendrag som har en bredd över 6 meter. Kartmaterial visar också vattendrag med en bredd över 1 meter.

Enskilda personer som vill bygga vinner, +, medan djur- och växtlivet och det rörligt friluftsliv vid och på vattendragen kan störas, (-). Byggföretagen får lägre kostnader och ett ökat tomtutbud, +. Kommunerna, +, och länsstyrelserna, (+), sparar administrationskostnader i samband med att prövning av dispenser och behovet av tillsyn minskar.

Konsekvenserna av ändringen kan bli betydande i områden i närheten av storstäderna där efterfrågan på attraktiv tomtmark i närheten av vattendrag är stor.

Förslag 3: Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar i de norra delarna av landet (målområde 1) upphäva strandskyddet för att stimulera den regionala utvecklingen.

Uppoffring	Nyttan	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
- Störd natur	+ Stimulans av glesbygdsekonomi	+ (-)	+	+ (-)	(+)

*Kommentar*

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB ska säkerställa att viktiga biotoper inte mister sitt skydd. Störningen av naturen markeras ändå med, -. Upphävandet av strandskyddet skall kopplas till detaljplanering som ger möjligheter till regionala satsningar på turistanläggningar m.m. Dessa satsningar har förutsättningar att stimulera den lokala ekonomin, +. Följden skall inte bli att enstaka bostadshus byggs i strandnära lägen istället för enligt strandskyddsbestämmelserna.

Enskilda personer i de samhällen som berörs kan få tillgång till en utökad arbetsmarknad och en bevarad service. Samtidigt störs naturen och den allemansrättsligt tillgängliga marken begränsas. Detta ges ett plus och ett minus. De lokala företagen kan få ökat

kundunderlag och byggföretag kan få nya projekt. Detta ger ett plus. Kommuner som t.ex. medverkar till att det byggs en ny turistanläggning kan få ökade skatteintäkter, +. Det finns emellertid också kommuner vars kostnader för misslyckade satsningar kan bli avsevärt större än intäkterna, (-). För staten anges ett plus inom parentes beroende på att ökande turistströmmar till den svenska glesbygden borde ge ökad ekonomisk aktivitet i glesbygden och därmed högre skatteintäkter och kanske minskat behov av glesbygdssöd.

Konsekvenserna av ändringen är svåra att överblicka. Är en stugby vid en glesbygdssjö som ligger strandnära så mycket attraktivare än motsvarande stugby 100 meter från stranden att detta påverkar omfattningen av den regionala utvecklingen? Erfarenheterna från tillämpningen av ev. nya bestämmelserna bör ge underlag för att avgöra om just ett upphävande av strandskyddet har en avgörande betydelse för att möjliggöra den regionala utvecklingen genom t.ex. turistsatsningar.

*Förslag 4:* Länsstyrelsen får utvidgad rätt att föreskriva om undantag från strandskyddet för vissa komplementbyggnader m.m. inom områden som idag redan är ianspråktagna.

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Störd natur	+ Stimulans av gles- bygdsekonomi	+ (-)	+	+	(+)

#### *Kommentar*

Undantag från strandskyddet ges för viss kompletteringsbebyggelse, vilket minskar kostnaderna i samband med sådan bebyggelse, +. Samtidigt införs bestämmelsen att bebyggelsen inte får inskränka på allmänrättsligt tillgänglig mark utan hållas inom fastställd tomtplats. Detta gör att störningen på naturen som kompletteringsbebyggelsen medför begränsas, (-).

Enskilda personer som vill utföra kompletteringsbebyggelse slipper begära dispens och sparar tid och pengar, +. Det rörliga friluftslivet påverkas av att bebyggelsen blir mer omfattande men skillnaden bör bli liten, (-). Berörda småföretag blir vinnare, +. Kommuner, +, och länsstyrelser, (+), får minskade administrationskostnader.

## Förslag till stärkt strandskydd

Förslag 1: Länsstyrelsen ges möjlighet att förordna för områden att det ska gälla synnerliga skäl i stället för särskilda skäl för dispens om det behövs för att strandskyddets syften ska kunna upprätthållas på sikt. Förordanden om synnerliga skäl bör vara beslutade tre år efter det att bestämmelserna träder ikraft.

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas ej	+ Värdefull natur bevaras	+ (-)	-	(-) (+)	(+)

### Kommentar

"Synnerliga skäl" innebär i praktiken stopp för ny bebyggelse. Länsstyrelserna ges möjlighet att efter utredning besluta om det finns förutsättningar för att "synnerliga skäl" skall gälla. Förslaget behövs eftersom flera dispenser har beviljats där många anser att uppoffringen i förstörda naturvärden inte uppväger nyttan av exploateringen. Förslaget innebär att värdefull natur bevaras, +, samtidigt medför det att vissa lägen som är attraktiva för bebyggelse inte får utnyttjas, (-).

Enskilda fastighetsägare får svårare än tidigare att få dispens för ny bebyggelse, (-). Mot detta står värdet av bevarad natur för närboende och för det rörliga friluftslivet, +. Företag som äger mark inom det aktuella området förlorar liksom byggföretag som ägnar sig åt att exploatera kustnära lägen, -. Den kommunala ekonomin kan påverkas negativt i vissa mindre kommuner som kan ha lockat goda skattebetalare till kommunerna genom att ge dispens för strandnära byggen, (-). Samtidigt sparar kommuner, (+), länsstyrelser och Naturvårdsverket, (+), resurser genom en minskad hantering av dispensärenden.

Förslag 2: Om förordnande om upphävande för detaljplan finns och detaljplanen ändras eller ersätts skall upphävandet av strandskyddet omprövas

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas ej	+ Värdefull natur bevaras	+ (-)	-	(-) (+)	(-)

### Kommentar

En omprövning av strandskyddet vid ändring av en gällande detaljplan ger en möjlighet att väga de ändrade förutsättningarna mot syftet med strandskyddet. Detta är speciellt viktigt för planer som är antagna före 1994, då det utökande syftet med strandskyddet



infördes. Nyttan, som anges med plus, blir då större än uppoffringen, som anges med minus inom parentes. En förutsättning är att avvägningen görs på ett lämpligt sätt.

Allmänheten vinner om omprövningen gör att strandskyddet förstärks, +, medan enskilda fastighetsägare, (-), och företag, -, som kan ha intresse av en ändring av en detaljplanen utan stärkt strandskydd blir förlorare. Kommunerna kan få minskade intäkter om en planerad exploatering begränsas, vilket anges med ett minus inom parentes. Den förbättrade miljön kan också göra kommunen mer attraktiv (plus inom parentes). De statliga myndigheternas administrationskostnader ökas något eftersom dessa ändringar ur strandskyddssynpunkt inte tas upp av länsstyrelserna idag, vilket blir fallet efter den föreslagna ändringen, (-).

**Förslag 3: Vid detaljplan skall det om möjligt finnas en fri passage mellan strandlinjen och bebyggelse**

<b>Uppoffring</b>	<b>Nytta</b>	<b>Påverkan</b>			
		<i>Enskilda</i>	<i>Företag</i>	<i>Kommuner</i>	<i>Stat</i>
(-) Något sämre bygglägen	+ Allmänheten får fri passage	+ (-)	-	+ (-)	0

#### *Kommentar*

Nyttan för allmänheten av att alla får tillgång till stränderna, +, överstiger uppoffringen för fastigheter med egen strand, (-).

Allmänheten är vinnare, +, medan vissa fastighetsägare kan förlora, (-). Företag som är fastighetsägare i strandlägen kan förlora, -. Kommuner bör bli mer attraktiva, +, även om exploateringar i strandläge kanske inte blir av, (-).

Konsekvenserna i praktiken torde vara viktiga då möjligheten att passera vid stranden är en viktig kvalitet för friluftslivet.

**Förslag 4: – Dispensbesluten för, nationalparker, statliga naturreservat eller Natura 2000-områden får inte delegeras till en kommun. Förbudet gäller för nya delegationsbeslut.**

<b>Uppoffring</b>	<b>Nytta</b>	<b>Påverkan</b>			
		<i>Enskilda</i>	<i>Företag</i>	<i>Kommuner</i>	<i>Stat</i>
(-) Attraktiva lägen för bebyggelse utnyttjas ej	+ Värdefull natur bevaras	+ (-)	0	- (+)	(-)

#### *Kommentar*

Länsstyrelserna har i allmänhet en större överblick än kommunerna och kan i vissa fall bättre än kommunen företräda naturintressena. Kommunerna kan också ha egna ekonomiska intressen av etableringar vilket kan fresta till omotiverade dispenser. Om delegationen av beslutanderätten till kommunerna begränsas, i de utpekade områdena,

minskar också möjligheterna att exploatera attraktiva lägen, (-), samtidigt som värdefull natur bevaras, +.

Allmänheten blir vinnare, +, medan enskilda fastighetsägare i aktuella områden kan förlora, (-). Kommunerna förlorar beslutanderätten, -. Samtidigt bevarar skärpt strandskydd kommunernas allmänna attraktivitet, (+). Länsstyrelserna får ökade administrativa kostnader, (-).

**Förslag 5: Anmälningsskydd införs för byggnad eller anläggning för de areella näringarnas behov inom strandskyddat område**

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Administra- tionskostnad	+ Oönskat- byggande försvåras	+	(-)	+ (-)	0

*Kommentarer*

Det förekommer att byggnader som de areella näringarna uppfört omvandlas till bostadshus. På detta sätt kan byggnader eller anläggningar uppföras i strandnära läge för de areella näringarnas behov som sedan används för bostadsändamål. Nyttan med förslaget är att kommunen får möjlighet att påverka byggandet genom en anmälningsskydd, +. Kostnaden för förslaget utgörs av administrationskostnader, (-).

Det rörliga friluftslivet och boende i närheten blir vinnare, +. Jordbruksföretagen m.fl. får en liten administrationskostnad, (-). Kommunerna får en möjlighet att påverka byggandet, +, men samtidigt en viss administrationskostnad, (-).

**Förslag 6. Avskaffa reglerna som underlättar att uppföra enklare fritidshus i kustområden av riksintresse för naturvården och friluftslivet i miljöbalkens 4 kap. 4 § i närheten av de stora tätortsregionerna.**

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Inga enkla fritidsstugor i kustområdet av riksintresse	+ Värdefull natur bevaras för rörligt friluftsliv	+ (-)	(-)	(-)	()

*Kommentar*

De personer som kanske har störst glädje av det rörliga friluftslivet är sådana som inte äger vanliga sommarstugor. Om enkla fritidshus byggs i kustområden som är av riksintresse för naturvården och friluftslivet förbättras möjligheterna till rikt friluftsliv för ett fåtal av dessa personer, som får tillgång till stugorna, medan möjligheterna försämras för övriga. Det är användningen av marken, inte storleken på fritidshusen, som påverkar

strandskyddet. Därför får åtgärden ett minus inom parentes för uppoffring och ett plus för nytta.

Enskilda som deltar i det rörliga friluftslivet vinner, +, medan de som skulle bo i framtida stugor, som aldrig blir byggda, förlorar, (-). Företag påverkas knappast förutom vissa leverantörer av stugor, (-). Kommunernas rörelsefrihet inskränks något, (-), men ekonomiskt borde varken kommuner eller staten påverkas.

Konsekvenserna borde vara små eftersom antalet ansökningar om dispens från strandskyddsbestämmelserna i dessa områden bedöms ha haft en begränsad omfattning.

## Bättre samordning med annan lagstiftning

Uppoffring	Nytta	Påverkan Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Lönekostnader	+ Strandskyddet fungerar effektivt	+	+	+	(-)

### Kommentar

För att uppnå den önskade samordningen krävs att administrativa resurser avsätts för att arbeta fram förändringarna och för att se till att de också tillämpas. Detta ger minus inom parentes. I praktiken har strandskyddsbestämmelserna ofta kommit i andra hand och när t.ex. en fastighetsbildning är klar eller ett bygglov beviljats så är det svårt att få gehör för strandskyddsbestämmelserna. På motsvarande sätt gäller att då en MKB för t.ex. en väg eller järnväg är godkänd är det i praktiken för sent att ta upp strandskyddsbestämmelserna. Förslaget som innebär att man först prövar frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna innan man går vidare i beslutsfattandet är en förutsättning för att reglerna om strandskydd skall vara meningsfulla. Detta är därför av stor betydelse för såväl djur- och växtlivet som för friluftsliv, vilket markeras med ett plus.

Enskilda personer som vill bygga sparar tid och bekymmer genom tydligare regler, vilket ger ett plus. Företag har nytta av klarare regler som gäller lika för alla. +. Kommunernas planeringsinsatser kommer att effektiviseras, +, medan staten får stå för lönerna för de personer som skall svara för förenklningarna och för att de får genomslag i praktiken (-).

Konsekvenserna av den effektiviserade handläggningen bör bli betydande.

## Förslag till förtydliganden i 7 kap. miljöbalken) respektive förordningen om områdesskydd)

Uppoffring	Nytta	Påverkan Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Lönekostnader	+ Strandskyddet fungerar effektivare	+	+	+	(-)

*Kommentar*

Sju förslag går ut på att förtydliga och förenkla tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Konsekvensanalysen för de sju förslagen ser ut på ungefär samma sätt. Uppoffringen i form av lönekostnader, (-), för att göra dessa korrigeringar är små i förhållande till det bidraget det ger för att förenkla och effektivisera tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, +.

Enskilda berörda personer som vill bygga får klarare regler och allmänheten slipper att uppröras över att en del personer kringgår bestämmelserna, +. Företag, +, och kommuner, +, kan arbeta effektivare när förtydliganden görs i bestämmelserna. Staten belastas med lönekostnaderna för förändringarna, (-).

## Förslag till förbättrad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna

Fyra förslag presenteras för att förbättra tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Här begränsas analysen till de två första förslagen som gäller tillsynen över strandskyddet och delegationen av dispensrätten till kommunerna.

### Förslag 1: Tillsynen över strandskyddet förbättras

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Ökade administrativa kostnader	+ Värdefull natur bevaras och demokratin stärks	+	+	+ (-)	(-)

*Kommentar*

Om tillsynen över strandskyddet fungerar otillfredsställande, vilket ofta tycks vara fallet idag, är det naturligt att byggföretag, enskilda fastighetsägare och kommuner tappar respekten för bestämmelserna. Det kan då löna sig att bygga strandnära utan dispens från strandskyddet. Om inte samhällets regler gäller och gäller lika för alla undergrävs respekten för vår demokrati. Med en god tillsyn bevaras värdefull natur och demokratin stärks, +. Uppoffringen, som ges ett minus inom parentes, är de ökade kostnaderna för en väl fungerande tillsyn.

Allmänheten är den stora vinnaren om tillämpningen av strandskyddet fungerar väl, +. Företagen mår bäst av att samhället upprätthåller regelsystemen på ett konsekvent sätt, +. Kommunerna vinner också på klar och konsekvent tillämpning av strandskyddsreglerna, +. Staten, (-) och kommunerna, (-) får ökade kostnader för arbetet med en förbättrad tillsyn över strandskyddsbestämmelserna och därför ett minus inom parentes.

Konsekvenserna av en strikt tillsyn över strandskyddsbestämmelserna skulle bli omfattande och kommande generationer skulle bli de stora vinnarna på detta.

Förslag 2: Länsstyrelserna delegationsbeslut rörande dispensgivning och tillsyn bör ses över och omprövas.

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-)	+	+ (-)	-	(-) (+)	(-)
Attraktiva lägen För bebyggelse Utnyttjas ej	Värdefull natur bevaras				

### Kommentar

Det finns ett stort behov av att gå igenom och revidera delegationsbesluten för att klargöra ansvarsfrågan när det gäller prövning och tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna. Ytterligare ett skäl för att revidera delegationsbesluten är att de flesta av länsstyrelsernas delegationsbeslut är tagna före år 1994. Det innebär att kommunernas kompetens utifrån det utökade syftet med strandskyddsbestämmelserna, goda livsvillkor för djur- och växtlivet, inte har prövats i samband med delegationen.

Delegationsbesluten kan även behöva revideras med tanke på våra förslag till skärpningar av strandskyddet. Enligt dessa förslag ska rätten att delegera begränsas i vissa områden. De områden det gäller är sådana som anges i förordningen om områdesskydd. Dessutom föreslås att besluten om delegation för dessa områden ska upphöra att gälla 1 år efter det att skärpningarna trätt ikraft. Detta innebär att en del delegationsbeslut behöver ändras.

Om delegationsrätten ses över och omprövas förbättras möjligheterna att värdefull natur bevaras, +. Detta medför samtidigt att vissa attraktiva lägen inte utnyttjas för bebyggelse, (-).

Allmänheten blir vinnare, +, medan enskilda fastighetsägare i aktuella områden kan förlora, (-). Företag som äger fastigheter i strandläge kan förlora, -. Kommunerna förlorar i vissa fall möjligheten att påverka strandskyddet när man diskuterar exploateringar som kan ge kommunen inkomster, (-). Samtidigt bevarar skärpt strandskydd kommunernas allmänna attraktivitet, (+). Länsstyrelserna får ökade administrativa kostnader, (-).

## Sammanfattning

Strandskyddsbestämmelserna skall värna viktiga miljövärden, samtidigt som tillämpningen av bestämmelserna bör vara obyråkratisk och ge låga kostnader. De aktuella förslagen syftar till allt detta.

### Förslag till lättnader i strandskyddet

De fyra förslagen som ger lättnader i strandskyddet motiveras av att den förenkling av byggandet och administrationen kring byggande som förslagen medför kan ha ett större värde än de störningar av naturen som uppstår. Möjligheten till strandnära exploatering i

områden med lågt bebyggelsestryck öppnar upp för utveckling, när man efter noggrann prövning finner att naturstörningarna är små.

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Störd natur	+ Stimulans av ekonomin	+ (-)	+	+	(+)

De fyra förslagen har det gemensamt att nyttan de medför i form av stimulans av den lokala ekonomin, +, bedöms vara större än de störningar av naturen som uppstår, (-), inom de aktuella områdena med lågt exploateringsstryck.

Enskilda personer i det lokala samhället har glädje av att ekonomin stimuleras och särskilt gäller det fastighetsägare i de aktuella områdena, +, samtidigt får lokalt boende och det rörliga friluftslivet ett minus för störd natur i strandnära lägen, (-).

Företag, +, och kommuner, +, sparar administrationskostnader när reglerna förenklas och även länsstyrelserna, (+), sparar en del administrationskostnader.

#### Förslag till skärpningar av strandskyddet

De sex förslagen med skärpningar av strandskyddet handlar om att förbättra strandskyddet i de områden där det verkligen behövs.

Uppoffring	Nytta	Påverkan			
		Enskilda	Företag	Kommuner	Stat
(-) Attraktiva lägen för exploatering utnyttjas ej	+ Värdefull natur bevaras	+ (-)	(-)	+ (-)	(-)

De sex förslagen har det gemensamt att de bevarar värdefull natur. Djur- och växtlivet skyddas och det rörliga friluftslivet får bättre förutsättningar. Nyttan av detta anges med plus i schemat ovan. Samtidigt medför detta att exploateringen för bebyggelse hålls tillbaka i en del attraktiva lägen, (-).

Det rörliga friluftslivet och enskilda boende vinner på detta, +, samtidigt som vissa fastighetsägare inom de aktuella strandskyddsområdena kan bli förlorare, (-). Företag med exploateringsplaner kan bli förlorare (-), medan kommunerna som påverkas av skärpningarna får hjälp att hålla emot och bevara den attraktiva miljön, +. Samtidigt kan kommunerna få ökade administrationskostnader och minskad handlingsfrihet, (-). Staten får genom länsstyrelserna ta på sig en ökad del av de administrativa kostnaderna, (-).

#### Effektivisering av lagar och regler

Förslagen om bättre samordning av lagstiftningen, klarare tillämpningsregler och förbättrad tillsyn skall säkerställa att inte byråkratiska hinder och brist på resurser får de viktiga strandskyddsbestämmelserna att i praktiken bli tandlösa. Såväl vi som nu lever som framför allt kommande generationer har mycket att vinna om vi slår vakt om strandskyddet.

2001-11-12

Dnr 316-2733-01

Anne Thoren  
Enheten för markanvändning och vattenverksamhet  
Tel 08 - 698 12 30  
Fax 08 - 698 14 80  
[anne.thoren@naturvardsverket.se](mailto:anne.thoren@naturvardsverket.se)

## **Minnesanteckningar från diskussionsseminarium med kommuner och andra myndigheter den 22 oktober 2001.**

Syftet med seminariet var att presentera och diskutera regeringsuppdraget och arbete med det. Förmiddagen användes till att redovisa och diskutera resultat från karteringen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, juridiska aspekter på strandskyddsbestämmelserna samt NV:s tidigare uppdrag om differentierat strandskydd. Under eftermiddagen diskuterades centrala frågor i mindre grupper. Resultatet av gruppdiskussionerna presenterades i plenum (*schema och OH-bilder finns i bilaga*). De synpunkter som framkom under dagen har sammanställts under rubrikerna nedan. De skilda föredragen finns ej redovisade här.

- Kartläggning av tillämpningen
- Problem i lagstiftningen
- Avgränsningar
- Nyanserat strandskydd
- Fysisk planering
- Växt och djurlivet
- Särskilda skäl och synnerliga skäl
- Definitioner
- Övrigt

## Kartläggningen av tillämpningen

Figurerna om delegation indikerar att länsstyrelserna behöver tydliggöra ansvarsfördelningen i delegationsbesluten: Detta gäller speciellt tillsynen enligt strandskyddsbestämmelserna.

Att det är skillnaden i hur kommunerna tillämpar strandskyddsbestämmelserna innebär en rättsosäkerheten över landet. Naturvårdsverkets jurist klargjorde att bestämmelserna är gemensamma för hela landet. Detta innebär en väsentlig skillnad vid tillämpningen jämfört med t.ex. PBL där kommunerna får göra avvägningar. Ett praktiskt problem vid tillämpningen är de skilda syftena i PBL (exploatering) och strandskyddsbestämmelserna i MB (bevarandeskydd). Vid diskussionen kunde det även konstateras att syftena med strandskyddsbestämmelserna tolkas på olika sätt.

En synpunkt som framfördes var att ett lokalt självstyre måste få innebära att bestämmelserna tillämpas på olika sätt beroende på de demokratiskt valda nämnderna. Naturvårdsverket klargjorde att det saknas stöd i lagen för en lokal anpassning vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna utöver vad som medges i 7 kap 15 och 17 §§ miljöbalken.

Några kommuner angav att en viktig anledning till den låga andelen avslag är att många ärenden aldrig prövas enligt strandskyddsbestämmelserna då de avslås tidigt enligt 2 kap PBL. Det är vanligt att sökande per telefon får veta förutsättningarna och därför väljer att inte ansöka om dispens. Antalet sådana preventiva avslag försökte uppskattas. Uppskattningarna i diskussionsgrupperna varierade. Några bedömde att antalet preventiva avslag var lika stort som antalet ansökningar om dispenser. Människor har förtroende för tjänstemännen på kommunen. Om de säger att det inte är någon idé att söka dispens så låter folk ofta bli. En annan grupp bedömde att det är 1 preventivt avslag på 4 ansökningar. Några andra föreslog i stället 1 på 10 ansökningar. De preventiva avslagen är större på mindre orter, där är ofta kontakterna till handläggarna mer nära.

Det anfördes att det är viktigt att vara tydlig med om avslag beror på PBL eller att dispens inte medges enligt 7 kap. MB. Juridiskt innebär det att samma åtgärd kan leda till en beviljande enligt den ena lagstiftningen och ett avslag enligt den andra.

Det är viktigt med en hänvisning till rätt lag också för att ett eventuellt överklagande ska komma till rätt instans.

Även länsstyrelsernas och kommunernas beslut om avslag på dispensansökningar ska skickas till Naturvårdsverket.



### **Problem i lagstiftningen**

Flera personer uttryckte att lagstiftningen i sig är bra och att den faktiskt inte är oklar. Det är ett förbud som finns med i MB. Däremot accepteras detta ofta inte utan man vill man ändå bygga på strandskyddat mark. Många beslut görs också slentrianmässigt.

Några kommentarer som framfördes vad gäller lagstiftningen var att:

- ◆ Det är svårt att göra avvägningar mot bakgrund av syftet och motivera detta med de särskilda skäl som finns angivna i propositionen till MB.
- ◆ Överklaganderätten för enskilda personer bör beaktas. Detta är en del av rättssäkerheten.
- ◆ Modernäringarna inte bör vara undantagna från bestämmelserna.
- ◆ Även byggnader kan vara av allmänt intresse.
- ◆ Grannar har inte klagorätt, det innebär att 25 § bara gäller de enskilda som planerar utbyggnad eller liknande.
- ◆ Den bofasta skärgårdsbefolkningens behov måste beaktas.

Ett annat problem med lagstiftningen är de oklarheter som gäller vid fastighetsbildning. En fastighetsägare kan vilja få prövat en fastighetsavgränsning för andra syften än att bygga. Vid en nyetablering är fastighetsbildningen samordnad med annan lagstiftning. Allt för ofta sker fastighetsbildning utan att de inblandade har klart för sig att det är tänkt att bebygga de nya fastigheterna. En bättre samordning mellan miljöbalken och fastighetsbildningslagen behövs.

Proportionalitetsprincipen diskuterades utifrån ett tidigare rättsfall i Regeringsrätten. Proportionalitetsprincipen belyser vilket intrång bl.a. strandskyddet får göra på enskilda intressen. 7 kap. 25 § MB reglerar att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark måste stå i proportion till vad som krävs för att syftet med skyddet skall uppnås. Enligt domar i Europadomstolen kan stora intrång i enskilds rätt vara acceptabla.

## Nyanserat strandskydd

Många av deltagarna uttryckte svårigheten med ett nyanserat strandskydd. De ansåg att det inte går och göra generella avgränsningar. För att frånga det generella strandskyddet behövs kunskap om förutsättningarna. Idag saknas sådan kunskap i hög utsträckning. Ett nyanserat strandskydd, enligt bestämmelsernas syfte, innebär ett stort behov av biologisk kompetens och resurser. Små kommuner med mycket vatten saknar resurser för att inventera vattnen i sådan utsträckning som behövs.

Vid diskussionen konstaterades att det finns behov av regionala och lokala anpassningar men att bestämmelserna om strandskydd ändå bör tillämpas på ett jämförbart sätt i hela landet.

Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller förutsättningarna för strandskyddet såväl i tillgången på stränder, önskemålen om att exploatera dem samt praktiska svårigheter. Exempel som nämndes var;

- ◆ Kiruna kommun där 2/3 av ytan är av riksintresse. Här hjälper inga planer då kunskapen om alla vatten är bristfällig.
- ◆ I Skövde har man väldigt lite vatten och vill inte ha några lättnader i bestämmelserna.
- ◆ I Dalarna vill byarnas samfälligheter kunna komplettera med nya byggnader. Det finns många små tjärnar utanför bebyggelsen med höga naturvärden som har stor betydelse för friluftslivet. De måste skyddas trots att de egentligen inte kan kallas för sjöar.

Olika metoder för att praktiskt tydliggöra var strandskydd gäller tillämpas av samtliga länsstyrelser och kommuner. Exempelvis redovisar flera länsstyrelser strandskyddet på en karta, vilket innebär att kartans begränsningar, t.ex. genom valet av kartskala, medför vissa avgränsningar. Utifrån ett på en karta angivet strandskydd kan allmänheten avgöra om de behöver söka dispens. Ska kartor användas för att ange strandskyddets omfattning är det viktigt att bestämma vilken skala som ska användas.

En annan metod som används är att räkna upp de vatten där strandskydd gäller. Även detta innebär en avgränsning i förhållande till var strandskydd gäller enligt lagstiftningen.

Ett exempel som nämndes är de generella avgränsningar som gjorts i Västra Götaland. De har dock gjorts utan detaljkännedom om varje område som undantagits. Länsstyrelsen saknar ofta också en motivering till varför strandskyddet varierar mellan 100 och 300 meter.

I Uddevalla är strandskyddet ibland 300 meter och ibland saknas det helt. På fastigheter mindre än 3 000 m<sup>2</sup> är det också tillåtet att bygga komplementbyggnader utan dispens. Länsstyrelsen har dessutom gjort en karta där man utifrån bl.a. reservat och riksintressen har tagit fram de områden där det varit viktigast att förhindra bebyggelse. Sammantaget har detta gett färre ärenden och det har gått att koncentrera sig på de ställen där man har problem. Uddevallas kartläggning innefattar inte växt- och djurliv.

Det framfördes det att strandskyddet måste hanteras i ett större perspektiv. Samtidigt bör ekonomisk hållbarhet beaktas.

I en kommun med ett högt tryck på stränderna kan man välja att upphäva delar av strandskyddet genom en detaljplan (anm. även för detta krävs en dispens motiverad med särskilda skäl).

Eventuella lättnader bör gå hand i hand med skärpningar. Där det inte betyder så mycket borde det bli lättare att få dispens. I särskilt skyddsvärda områden bör det istället bli svårare att få dispens.

### ***Förutsättningar för eventuella lättnader i strandskyddet***

Det framfördes av ett antal kommuner att en förutsättning för lättnader är att det finns kunskap och tillgång på inventeringar för att på ett seriöst sätt kunna göra bedömningar utifrån strandskyddets syften. Biologiska inventeringar och karteringar utgör underlag för att i översiktsplanen ange var lättnader kan accepteras, och förutsättningarna för dem. Mindre kommuner saknar ofta ett sådant underlag. Några personer uttryckte att det bör vara länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla ett underlagsmaterial för att kunna bedöma behovet av strandskydd. Exempel på eventuella lättnader som diskuterades var;

- ◆ I glesbyggd kan lättnader komma i fråga för möjlighet till regional utveckling. Det kan ske genom regionala tillväxtavtal i vissa områden, som överenskommelser mellan staten och en eller flera kommuner.
- ◆ Lättnader kan genomföras genom att i stället för fasta avstånd på 100 eller 300 m utnyttja naturliga gränser som t ex vägar
- ◆ Man kan underlätta för dispenser inom etablerad tomtplats eller för mindre kompletteringsbyggnader.
- ◆ En kommun med mycket sjöar borde kunna tillåta mer av byggande vid enstaka sjöar. Eventuellt kan listan med särskilda skäl kompletteras i glesbyggd med mycket stränder.
- ◆ Åtskillnad kan göras mellan fritidsboende och fast befolkning i t ex skärgårdar för att underlätta för dem som bor där permanent.
- ◆ Man kan införa en minskad strandskyddszon, t.ex. 50 m, vid mindre vattendrag och i mindre intressanta kustavsnitt.

◆ Ekonomibyggnader bör lättare få dispens

En differentiering på det sätt som diskuterades i utredningen om differentierat strandskydd kan däremot uppfattas som att naturvärdena är mindre viktiga i inre Norrland.

***Förutsättningar för skärpningar av strandskyddet***

Det framfördes att lagstiftningen i sig är kraftfull. Om den tillämpades på rätt sätt skulle inte skärpningar behövas. Att följa intentionerna med lagstiftningen skulle innebära en skärning jämfört med tillämpningen idag.

Några synpunkter på skärpningar som nämndes var:

- ◆ En aktivare tillämpning av de befintliga bestämmelserna bör innebära en skärpning. Detta gäller såväl vid dispensgivning som tillsyn enligt bestämmelserna.
- ◆ Länsstyrelsen har idag möjlighet att utöka strandskyddet från 100 till 300 meter eller välja ut helt dispensfria zoner.
- ◆ Ett bättre biologiskt beslutsunderlag skulle innebära att fler dispenser avslogs.
- ◆ Ett förslag var att strandskyddet kan behandlas som ett riksintresse.
- ◆ Skärpningar kan behövas runt de stora städerna. Ofta finns planer från före -75 där strandskyddet är utsläckt. Det är en anledning till att antalet ärenden är så litet i bl.a. Stockholms kommun.

## **Fysisk planering**

Diskussioner fördes om hur strandskyddsbestämmelserna kan samordnas bättre med den fysiska planeringen. Några synpunkter som framfördes var följande.

PBL och MB är två olika lagar med olika kultur kring användningen av dem. Praktiskt innebär det brister i kommunikation mellan de förvaltningar och nämnder som handlägger ärenden enligt respektive lagstiftning. Det är viktigt att strandskyddet i översiktsplanen får en större betydelse. Innan det finns en fungerande koppling till PBL kommer inte strandskyddet att fungera på ett tillfredsställande sätt. Fördelar respektive nackdelar med att strandskyddsbestämmelserna inte ingår i PBL diskuterades.

I översiktsplaner kan man idag beskriva vilka värden som finns för friluftsliv och vad gäller växt- och djurlivet samt utöka strandskyddet för sträckor med stora värden. Om ett nyanserat strandskydd tillämpas bör de områden där en kommun vill exploatera inom strandskyddat område även anges i översiktsplanen. Det är i ÖP man kan utveckla tankegångar kring ett nyanserat strandskydd. En nackdel är att ÖP inte är juridiskt bindande.

En synpunkt som framfördes var att bebyggelse i sig kan anses vara ett allmänt intresse. All annan tillgänglig mark kan redan vara bebyggt. En stad har rätt att växa.

Detaljplaner (DP) är viktiga när strandskydd diskuteras. DP upprättas även för mindre omfattande byggprojekt, t ex för tio nya hus. Det får inte vara lägre krav för att upphäva strandskyddet inom ett DP- område än för enskilda ärenden.

Ett problem med kommunens översiktsplaner är att de inte överensstämmer med den verkliga utvecklingen av bebyggelsen. Fritidsbebyggelse uppstår där det var tänkt att ha permanentboende och tvärt om.

Även begreppet ”regional utveckling” bör innebära att det ingår någon form av fysisk planläggning.

Kvarstår gör dock problemet med få inventeringar och små resurser. Detta löses inte med planer.

Särskilda skäl som fungerar för fysisk planering saknas idag. De behöver utvecklas.

## Växt och djurlivet

Diskussioner fördes kring frågan vilka svårigheterna är med att tillämpa syftet att bevara goda livsvillkor för växt och djurlivet. Följande synpunkter gavs.

- ◆ Tidsperspektivet är oklart när det gäller syftet. Också nu mindre intressanta områden kan utvecklas om de fick vara fria från exploatering.
- ◆ Ska man i det praktiska arbetet främst utgå från listorna med rödlistade arter? (enligt lagstiftningen gäller ”vanlig natur”).
- ◆ Många arter är knutna till kulturlandskapet och att det bor folk på en plats. Med en hård tillämpning av bestämmelserna kan sådana av hävd gynnade arter missgynnas.
- ◆ Det finns en brist både på resurser och på ekologer. Det spelar ingen roll om handläggarna får mer råd om hur bestämmelserna ska tillämpas om det ändå inte finns pengar att inventera för. Länen har kunskaper om växt- och djurlivet. De måste bidra. Skulle inte staten kunna vika medel för inventeringar kopplat till statens skyldighet att tillhandahålla kunskapsunderlag? Kommunerna kommer inte att ha de resurser som behövs. På kommunerna kommer det inte heller

fortsättningsvis att finnas pengar för detta. Ingen privatperson har heller råd att lägga pengar på inventering. Sökande kan inte tvingas att på detta sätt redogöra för konsekvenserna av ett byggprojekt (anm. jämför andra krav på underlag vid enskilt byggande, tekniskt etc.). En utgångspunkt måste vara helheten och inte bedömningar i det enskilda fallet.

- ◆ Det kan vara svårt att vid en successiv utveckling bedöma gränsen för när syftet inte uppfylls t.ex. om en brygga skall få anläggas. Hur gör myndigheten bedömningen om det finns önskemål om tio bryggor i samma område ?
- ◆ Det är svårt att bedöma strandskyddet gentemot andra värden.
- ◆ De biologiskt mest värdefulla områdena kanske inte ligger vid vattnet. Om dispens inte ges kanske huset ligger utanför strandskyddat område på mer intressant mark ur biologisk synvinkel.

## Definitioner

Det fördes diskussioner om att det behövs definitioner för;

- ◆ ”sjö”
- ◆ ”försämrar livsvillkoren” - Det förutsätter att man vet hur villkoren ser ut.
- ◆ ”förutsättningarna för friluftslivet” - Finns det andra värden att bevaka än att allmänheten kan passera vid stranden?
- ◆ ”väsentligen försämrar livsvillkoren”. Hur skall detta tolkas ? På NV är man för tuffa. Det står inte ”bevara” som man vill tolka det.

## Övrigt

Diskussioner fördes om några övriga problem i samband med strandskyddslagstiftningen. Synpunkter framfördes enligt nedan.

Beslut om delegation till kommuner är ofta sedan tiden före det att syftet med växt- och djurliv infördes i lagstiftningen. Den kompetensen saknas ofta hos kommunerna. Delegationsbesluten bör därför prövas om.

*Om bostäder:*

Glesbygdsverket och flera kommuner framförde åsikten att uppdraget även omfattar lättnader för bostadsbyggande trots att det inte uttryckligen står i regeringsuppdraget. Formuleringen i uppdraget ”såsom turism och friluftsliv” måste ses som en exemplifiering. Förändringar/lättnader vad gäller bostadsbyggande har varit en huvudanledning för många att delta i seminariet. I ”hållbar bebyggelse” ingår att även bostads bebyggelse måste ingå.

*Några uttalanden om orsakerna till att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna inte fungerar bra:*

- Det är två lagstiftningar med två olika syften som kolliderar.
- Resultatet beror i hög grad på handläggarens kunskaper.
- Det behövs nya allmänna råd med exempel på svåra gränsfall.
- Det finns tolkningsproblem.
- Hur ska man förhålla sig till att områden successivt bebyggs? Ibland kan ett hus eller en brygga vara acceptabel, men vad säger man då där nästa hus och nästa brygga föreslås? Ibland handlar dispenserna om politik, då har inte skyddet så stor chans.
- Kommunerna har tappat respekt för bestämmelserna, delvis för att så få fall överklagas, det lönar sig oftast att chansa.
- Strandskyddet ses som en bestämmelse som kommer uppifrån. Kraven är för hårda i glesbyggd som allmänheten uppfattar det. Att införa både lättnader och skärpningar skulle öka förtroendet för bestämmelserna. De skulle kännas rimligare.
- De särskilda skälen behöver kompletteras. Om syftet med lagen är att förhindra nybyggnation så bör det stå uttryckt.
- Brister i tillsynen leder till att åtgärder genomförs utan dispens. Detta sker utan att några åtgärder vidtas från myndigheterna. Det leder till en situation där det är bäst att ge dispens för att ge rättvisa gentemot svartbyggen, annars kommer ingen att ansöka i fortsättningen. På andra håll ser det annorlunda ut. Här tillämpar man en hård praxis vid ansökningar. Att kommunerna behandlar strandskyddet olika leder till irritation.

*Förslag på framtida bestämmelser:*

- Att göra om stränderna till riksintressen.

Två olika syften gör det svårt och otydligt. Separera därför syftena ”friluftsliv” och ”skydd av växt- och djurliv”. Dessutom kan en del av bestämmelserna föras över till tredje kapitlet i MB.

Anne Thoren  
Enheten för markanvändning och  
vattenverksamhet  
Tel 08 - 698 12 30  
Fax 08 - 698 14 80  
[anne.thoren@environ.se](mailto:anne.thoren@environ.se)

## ***Minnesanteckningar från diskussionsseminarium med länsstyrelserna, om strandskydd, den 26 oktober 2001.***

**Närvarande:** Se deltagarlista (*bilaga*)

Syftet med seminariet var att presentera och diskutera regeringsuppdraget och arbetet med det. Förmiddagen användes till att redovisa och diskutera resultat från karteringen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna, bl.a. resultaten av den enkät länsstyrelserna har svarat på, juridiska aspekter på strandskyddsbestämmelserna samt NV:s tidigare uppdrag om differentierat strandskydd. Under eftermiddagen diskuterades centrala frågor i mindre grupper. Resultatet av gruppdiskussionerna presenterades i plenum (*schema och OH-bilder finns i bilaga*). De synpunkter som framkom under dagen har sammanställts under rubrikerna,

- Kartläggning av tillämpningen
- Problem i tillämpningen av lagstiftningen
- Avgränsningar
- Nyanserat strandskydd
- Överprövningsordningen
- Fysisk planering
- Växt och djurlivet
- Definitioner
- Övrigt

### ***Kartläggningen av tillämpningen***

När det gäller delegation till kommunerna är det vanligt med oklarheter i vad som egentligen har delegerats. Delegation finns för att besluta om dispens enligt strandskyddsbestämmelserna enligt MB, enligt fastighetsbildningslagen och för tillsynen över strandskyddet enligt miljöbalken. För att kommunen skall ha delegation krävs ett formellt beslut av länsstyrelsen. Det kunde konstateras att det ofta finns ett behov av att förtydliga delegationsbesluten så att det bättre framgår vem som har ansvaret. Detta gäller speciellt vid delegation av tillsynen.



Även avslagsbeslut ska enligt bestämmelserna skickas till Naturvårdsverket, vilket inte alltid görs. Naturvårdsverket kontaktade för ett år sedan de 60 kommuner som inte hade skickat in några dispensbeslut för att höra om detta stämde. Av de 60 kommunerna hörde 9 av sig.

Antalet beslut som borde ha lett till avslag, enligt Naturvårdsverkets granskning av ärenden, står inte i relation till det antal ärenden där man som dispensskäl angivit att det rör sig om ianspråktagen mark. Det bör innebära att NV fäster stor vikt vid syftet växt- och djurlivet. Hur går det ihop med att det även inom riksintresseområden tillåts att utföra åtgärder om de inte väsentligen påverkar riksintresset?

### ***Problem i tillämpningen av lagstiftningen***

Flera länsstyrelser bedömde att allmänhetens och kommunernas önskemål inte överensstämmer med lagstiftningen.

Strandskyddsbestämmelserna har delvis oförenliga syften. T.ex. kan det behövas inskränkningar för friluftslivet för att skydda arter/biotoper.

Länsstyrelserna för ofta diskussioner med kommunerna om 16 §, 4 och 5 MB om vad som strider mot syftena eller inte. Länsstyrelsens inställningen är att man sällan kan säga att en åtgärd inte kommer att medföra en påverkan på syftet med strandskyddet.

Vissa åtgärder kan strida mot syftena på så vis att de tar i anspråk allemansrättsligt tillgänglig mark, som kan upplevas som värdefull för friluftsliv och växt- och djurliv, t.ex. viss djurhållning.

Det är ett pedagogiskt problem att förklara varför det rörliga friluftslivet har företräde framför många andra intressen.

Det är svårt att förstå logiken i flera av strandskyddsbestämmelserna. De särskilda skälen är t.ex. hänförliga till markområdet som sådant, medan 25 § å andra sidan talar om det enskilda intresset av att få utnyttja äganderätten till sin mark. Tillämpningen ser olika ut i olika miljödomstolar. Vissa MD anser att 25 § innebär att en avvägning redan är gjord, medan andra först bedömer de särskilda skälen och sedan gör en avvägning enligt 25 §.

Gäller 25 § för strandskydd undrade en länsstyrelse ? Där talas om skydd och skyddsbestämmelser och inte om dispenser.

Kan landskapsbildafrågan vägas in i ett upphävande? NV: Det står inte i förarbetena. Därför är det tveksamt om man kan göra det. Det finns skäl att utveckla bestämmelserna om detta.

Finns skillnader i de särskilda skälen för upphävande av strandskyddet i en detaljplan jämfört med i ett enskilt ärende? NV: Nej, men skälen är inte anpassade till planförhållanden.

Vad gäller klagorätten så finns ingen skillnad jämfört med tidigare. Grannar har inte rätt att överklaga om de inte har ett egendomsintresse. Jämför Miljööverdomstolens dom M 35:50-00

Ofta uppmärksammas inte de många gånger omfattande markarbeten som utförs inom strandskyddsområde

Tomtplatsbegreppet bör föras in i fastighetsbildningslagen. Idag kan man vid fastighetsbildning undgå strandskyddet och får ta hela fastigheten i anspråk.

Ett problem vid dispensprövning är att den enskilde kommer med ett initiativ genom redan köpt mark eller avtal. Det är då den specifika fastigheten som blir styrande för dispensprövningen.

Miljöintressena vid en dispensprövning kommer ofta i skymundan p.g.a. kommunernas organisation anser många Länsstyrelser. Bygginpektörerna hanterar ofta ärendena utan att tillfråga miljö- och hälsoskyddsförvaltningen eller en kommunekolog. Detta innebär att PBL-synsätt dominerar i beslutsfattandet.

Det finns två vägar att hantera strandskyddsfrågorna i fastighetsbildningslagen, FBL: 3 kap 2 § och 4 kap 10 a §. 3 kap. 2 § undviks i Västra Götalands län för att den är så svårtolkad. Däremot är det inga problem med 3:2 vid fastighetsreglering *utan* tomtplatsbildning. Det är upp till lantmätaren att bedöma risken för att marken ändå ska komma att uppfattas som en privatiserad. Det bör även beaktas hur stort område som överförs. Om 1000 m<sup>2</sup> förs över till 1000 m<sup>2</sup> befintlig fastighet, så är fastigheten inte större än att man kan befara privatisering.

Lantmäteriet missar ofta att informera länsstyrelsen, om beslut, så att de kan överklaga. I Gotlands och Västmanlands län finns en skriftlig överenskommelse från 1999 om i vilka fall det är helt klart att samråd ska ske med länsstyrelsen och i vilka fall det inte behövs. Även Halland har skriftliga rekommendationer sedan ett par år (ska utvärderas i december). Överenskommelser med lantmäteriet har lett till en avsevärt förbättrad tillämpning.

Enligt länsstyrelserna vore det en fördel om all prövning av strandskyddet gick via balken, även om 3.2 FBL säkert måste finnas för en rad andra fall.

FBL och miljöbalken är divergerande lagstiftningar vilket bör åtgärdas. Det framgår inte i FBL att strandskyddet kan upphävas.

En principiell intressekonflikt finns i att lantmätarna betalas av enskilda uppdragsgivare samtidigt som de skall bevaka allmänna intressen.

I miljödomstolarna lägger man stor vikt vid vad sökanden uppger t.ex. beträffande ekonomibyggnader för jordbruket.

Kronobergs län hanterar ekonomibyggnader genom samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. och kan t.ex. kräva att de söker bygglov enligt PBL eller meddela villkor eller förbud. Problemet är bl.a. att få kännedom om alla fall.

## ***Avgränsningar***

Länen har gjort olika tolkningar av vad som gäller för att undanta vissa områden från strandskyddsbestämmelserna. Besluten om undantag enligt äldre lagstiftning gäller inte. Nya beslut måste fattas inom ramen för vad balken medger, annars gäller de inte. Undantagen måste bygga på upphävande enligt 15 §, vilket inte kan anses vara fallet vid schablonmässiga undantag av vissa områden.

Bengt Frizell, länsstyrelsen i Västra Götaland län, presenterade arbetet med avgränsning av strandskyddsområden i Öckerö kommun. 1975 lades strandskyddsområdena i länet ut på ekonomiska kartor. Besluten har reviderats de senaste åren. Naturvårdsverket överklagade när bara en kommun återstod, med hänvisning till att besluten var alltför generella. Öckerö och länsstyrelsen arbetar nu med inventeringar. Man har utgått från vissa kriterier, t.ex. biotoper som är skärskilt viktiga. Utgångspunkten är ett strandskydd på 300 m. Såväl värden som påverkan beskrivs. Arbetet överensstämmer med NV-övervakningsprojektet om strandbiotoper. Fältinventeringar ligger till grund för de bedömningar som görs. Även för vattensidan finns underlag. Resultatet innebär viktiga skillnader jämfört med tidigare avgränsningar. Arealförändringarna för strandskyddet är inte så stora, men fördelen är ett kvalitativt och kvantitativt bättre material. Personåtgång är ca 1 man i 1 år.

Andra metoder för att avgränsa strandskyddet diskuterades, t.ex. ansåg några att komplementbyggnader på bebyggda tomter mindre än 2500 m<sup>2</sup> i vissa fall kan undantas från strandskyddet. Vid mindre vattendrag skulle strandskyddet kunna minskas till 30-50 m.

Det vore bra om samma digitala kartmaterial, för att redovisa strandskyddet, används i hela landet. Någon ansåg att skala 1:50 000 är bra. Det är praktiskt om det är samma karta som andra bestämmelsekartor. I Västmanland och Västra Götaland används ekonomiska kartan, skala 1:10.000. Norra Sverige har valt skalorna 1:250.000 och 1:500.000. De tycker inte att man kan använda samma skala över hela landet. Norrlandslänen har fört allmänna diskussioner om växt- och djurlivet som berörs när man undantar samtliga små vattendrag, men inte på objektsnivå.

Det är viktigt att hänvisa beslut om avgränsning av strandskyddet till en karta. Kartor har inte en juridisk innebörd utan de är en illustration till besluten.

NV: Det finns ett problem med vissa av länsstyrelsernas beslut om upphävande. De överensstämmer inte med lagen i och med att det inte är uppenbart att inga värden skadas. Någon länsstyrelse undrade om domstolarna verkligen kan låta bli att tillämpa ett lagakraftvunnet länsstyrelsebeslut om generella undantag. NV:s jurist menade att det är möjligt eftersom det kan ifrågasättas om besluten inte är normbeslut som skall åsidosättas i de fall de strider mot överordnad lagstiftning. I vart fall bör en domstol ha möjlighet att låta bli att tillämpa ett sånt beslut om den bedömer att det saknas laglig grund för det.

Man bör kunna upphäva strandskyddsbestämmelserna, när andra lagstiftningar täcker upp, t.ex. samråd enligt 12 kap. Ett sådant system skulle kräva mer resurser.

## ***Nyanserat strandskydd***

Den synpunkten framfördes att strandskyddsbestämmelserna idag inte utgör något hinder för utvecklingen av befintliga byar i glesbygd.

Vid diskussion om att utvecklingen av turism o friluftsliv samt tätorts- och näringslivs inte ska hindras av strandskyddsbestämmelserna är det viktigt att fundera om denna utveckling måste ske inom strandskyddsområde. Varför ska inte turism och friluftsliv kunna utvecklas utanför det direkta strandskyddsområdet? Att kunna komma fram till sjöarna och vattendragen är viktiga även vid en utveckling. Strandskyddet är i många fall en direkt förutsättning för utvecklingen av turism och friluftsliv. Utgångspunkten måste vara att användningssättet inte ska vara avgörande utan ianspråktagande av marken.

I Anna Lindh:s dåvarande återtagande av den tilltänkta propositionen och uttalandet att gällande bestämmelser är tillräckliga för en differentiering av det slag som verket föreslog, ligger att en differentiering kan innebära att kommunen gör en fördjupad översiktsplan. Där kan man redovisa goda skäl för inskränkningar och utvidgningar av strandskyddet, som sedan kan fastställas av länsstyrelsen. Inget hindrar att man jobbar på detta sätt idag, men det görs sällan eller aldrig.

Glesbygd är inte synonymt med lågt bebyggelsetryck.

Mycket stora områden utgör riksintresse i olika avseenden. En del av dem gäller t.ex. infrastruktur. Behöver finnas krav på dispens för dessa riksintressen?. Det är viktigt att vara tydlig med vilka intressen som avses med riksintresset.

*Några synpunkter på lättnader som diskuterades:*

- Dispenser bör kunna jämföras med bestämmelserna i PBL där små anläggningar inte kräver bygglov. Mot detta talar ”de små stegens tyranni”.
- I en förordning till 7 kap. kan åtgärder för utveckling av befintliga tätorter undantas (Jämför med 4 kap. 1 § MB).
- Om ett strandskyddsområde anpassats efter individuella/lokala förhållanden bör krav kunna ställas på att det finns synnerliga skäl för dispens inom kvarvarande områden. Det finns även idag områden inom 100-meterszonen där det är motiverat med dispenser.
- Jämför PBL-metodik att skapa instrument inom balken att fatta beslut om lättnader inom vissa områden på vissa grunder. Processuella regler liknande dem i PBL hindrar godtyckliga bedömningar .
- Västmanlands län: Strandskyddets omfattning bör kunna regleras i planprocessen, då kommun och län förhoppningsvis blir överens. Upphävandet blir då en administrativ åtgärd.
- Det är ett problem att de kommuner som vill ha lättnader i bestämmelserna samtidigt inte vill inventera de biologiska värdena, vilket bör vara grunden för att medge lättnader.
- Fler särskilda skäl vore bra.
- Kommunen bör kunna utpeka områden i översiktsplanen där den är positiv till bebyggelse. Det skulle kunna kombineras med en möjlighet till lättnader i synen på dispenser som länsstyrelsen beslutar.
- Det bör finnas en möjlighet att kunna undanta vissa typer av åtgärder inom t.ex. områden med områdesbestämmelser och detaljplaner.

*Följande synpunkter på skärpningar diskuterades:*

- Bör det vara krav på synnerliga skäl för dispens inom för riksintresseområden ?
- Bör det införas restriktioner som gäller stora orörda områden ?

## ***Överprövningsordning***

Följande synpunkter framfördes och diskuterades.

Överprövningsordningen är ett skäl till att systemet inte fungerar idag.

Länsstyrelsen bör på eget initiativ kunna överklaga kommunernas beslut. Ett alternativ kan vara att miljöprövningsdelegationen prövar överklagandena. NV:s jurist framförde att det inte är möjligt för närvarande utan kräver regeländringar och innebär en ny roll för miljöprövningsdelegationen som nu en överklagningsmyndighet.

Andra förslag som diskuterades var att

- i varje län tillsätta en ombudsman på deltid som skulle representera NV när det gäller överklagandet,
- låta strandskyddet överprövas enligt samma modell som enligt 12 kap. PBL.

Länsstyrelsen har frånhänt sig möjligheterna att påverka eftersom de vanligen har delegerat beslutsfattandet till kommunerna.

Besluten och beslutfattandet bör formaliseras genom att man anger vad ett beslut måste innehålla. På så sätt skulle beslut som inte överensstämmer med de kraven vara ogiltiga.

Vilken instans ska överpröva om man tar bort miljödomstolen?

Det ligger i tiden att delegera ansvaret för strandskyddsbestämmelserna från länsstyrelsen till kommunerna.

Det är inte vettigt att låta kommunerna bestämma om strandskyddets omfattning med tanke på de tillämpningsproblem som framgår av NV:s kartläggning.

## ***Fysisk planering***

Det framfördes att det finns ett ”mörkertal” även för detaljplaner, på samma vis som för avslag på förfrågningar som aldrig går så långt som till en ansökan,. Vid utarbetandet av DP är det endast då kommunikationen mellan kommun och län misslyckats som det blir aktuellt med att avslå en begäran om upphävande av strandskydd inom detaljplan. Den största insatsen görs innan kommunen hemställer om upphävande av strandskyddet. Kommunen går sällan vidare, bl.a. av kostnadsskäl, om de vet att länsstyrelsen inte kommer att upphäva strandskyddet.

Samtliga länsstyrelser instämmer i att praxis för upphävande inom detaljplaner är mindre sträng än för enskilda ärenden. Någon menar att det vore förödande om inte planläggning skulle utgöra ett särskilt skäl. Någon annan anser att planläggning i sig inte kan få utgöra särskilda skäl. Flera instämmer i att det måste finnas andra slags särskilda skäl för planer.

Upphävande av strandskyddet inom detaljplaneområden leder ofta till krav på kompensationsåtgärder.

Detaljplaneprocessen är en lämplig metod för att göra alla de avvägningar som krävs, inte bara de som gäller strandskydd. När det gäller motstående allmänna intressen finns visst stöd för en mindre restriktiv syn på försvarsanläggningar, vägar och ev. vindkraftverk. En länsstyrelse återger vad Boverket tidigare ska ha framfört om avvägningsprinciper, nämligen att ett riksintresse går före ett allmänt intresse och ett allmänt intresse mot ett annat lika tungt vägande allmänt intresse väger i princip lika. Eftersom strandskyddet har utpekats som särskilt viktigt borde det därför alltid vinna enligt denna princip. Boverkets representant modifierar denna tolkning. Boverket ser inte strandskyddet lika särställt som Naturvårdsverket. Därför kan ibland andra allmänna intresse få gå före. Detta är ett pedagogiskt problem.

Strandskyddet är en fysisk företeelse, liksom fastighetsbegreppet. Det är egentligen inte relaterat till den enskilde och dennes behov.

Miljöbalkens bestämmelser och PBL bör harmoniseras. Åtgärder som kräver bygglov borde även kräva dispens och tvärtom.

Strandskyddsfrågorna är strategiska och långsiktiga. Översiktsplanen har samma karaktär, men det är oklart hur den rättsliga kopplingen skall ske i enskilda beslut. Det är inte meningsfullt att i översiktsplanen endast ange vilka bestämmelser som gäller. Frågorna måste få större tyngd än så.

Tre kommuner i Jämtland har utpekat vissa strandområden som undantagna från strandskydd. Det förutsätter särskilda beslut om upphävande, vilket förutsätter väl underbyggda beslut p.g.a. den långsiktiga verkan det har. Översiktsplanen ger riktlinjer, men inte skäl i det enskilda fallet. Det gäller för bygglov och det måste gälla även för strandskyddet.

Det finns problem med många dåliga planer enligt gamla bestämmelser. Ofta har kommunerna själva tagit initiativ till ändringar.

Det är uppenbart att kommunerna tillämpningar bestämmelserna olika, till stor del beror på den politiska majoriteten.

I tvistefall är det oklart om det är översiktsplanen som gäller eller länsstyrelsens granskningsyttrande. I de fall länsstyrelsen har prövningen är översiktsplanen värdelös om inte en samsyn gäller.

### ***Växt och djurlivet***

Beträffande problematiken kring växt- och djurlivet i strandskyddsbestämmelserna framfördes och diskuterades följande.

Havtorn är en mycket karaktäristisk växt för norra Uppland och förekommer i vart och vartannat strandskyddsärende. Även om den är vanlig där, så är den inte det i ett större perspektiv. Därför är den viktig att värna trots sin lokala "vanlighet".

2 fall av 100 har med en hänvisning till växt- och djurlivet medfört avslag på dispensansökningar i domar. I det ena fallet var det en fridlyst växt på en golfbana. Det saknas domar som tar upp vad "väsentligen försämrar livsvillkoren" betyder.

Strandskyddets syfte innefattar även ”trivial natur”, men ribban för förbudet enligt 16 § ligger på väsentligen försämrar, vilket gör att det bör ha betydelse om det rör sig om värdefull natur i något avseende.

Det är svårt med acceptans för bestämmelserna när grannen, i form av jord- eller skogsbrukare, får göra vad som helst med naturen på sin mark.

Uttrycket ”väsentligen försämrar” innebär att det måste vara antingen utpekade naturvärden eller omfattande ingrepp.

Får man väga in den långsiktiga utvecklingen om flera tillåts göra samma sak?

Uttrycket ”påtagligt förändrar” skulle vara lättare att tillämpa än ”väsentligt försämrar”.

Ett problem med tolkningen av 16:4 MB är att om en åtgärd är dispenspliktig strider den egentligen mot syftet med strandskyddet.

## **Definitioner**

Problem med tolkningen av begrepp i lagtexten påverkar såväl dispensbesluten som tillsynen med åtföljande åtalsplikt.

Det är problem med definitionen av;

- **”väsentligt försämrar”**. En liten spång kanske inte strider mot syftet, men om den prövas – vad är då särskilda skäl? Möjligen att den inte hindrar eller avhåller allmänheten eller väsentligen försämrar livsvillkoren för djur och växter. Därmed skulle den inte behöva prövas. Detta utgör något av ett moment 22. Vad skiljer uttrycket ”väsentligen försämrar” från uttrycket ”påtagligt? Vad är skillnaden jämfört med 12 kap. 6 §: ”väsentligt ändra naturmiljön”?
- **”Vattendrag”** Gäller strandskyddet även om vattendraget inte finns på ekonomiska kartan? Var går gränsen nedåt ? Omfattas diken ?
- **”Viltvatten”** – Olika praxis gäller i olika län.
- **”Märgelhålor”**
- **”Gruvdammar och gruvhålor”**
- **”Glesbygd”**, En stor majoritet av Sveriges kommuner har idag en minskande befolkning. Ska hela Sverige utom storstäderna betraktas som glesbygd? Trycket finns mot kusterna. Hur går det ihop med en hållbar utveckling?
- **”Växt- och djurliv”**, vilket avses?

## **Övrigt**

Det är olyckligt att det inte krävs dispens för de areella näringarna. Kategorin ”mindre djurhållning” börjar bli ett problem i länen. Strandängar stänglas in för betande får och begränsar därmed framkomligheten.

I områdesbestämmelser kan beslutas om att ekonomibyggnader för jordbruken skall dispensprövas.

Även rennäringens byggnationer är intressanta ur strandskyddssynpunkt.. De används ofta med tiden till annat än de ursprungligen avsetts för. Här finns samma problem som med sjöbodrar. Användningen och ändringar är inte dispenspliktiga när de använts för övernattnng.

Kan det finnas möjlighet att få pengar från NV för inventeringar? Det är rimligt ta upp frågan om resurser om NV föreslår att man ska jobba med ett anpassat strandskydd.

Sjöar och vattendrag finns inte utpekade som riksintressen på grund av att det inte fanns ett heltäckande underlag. Det finns även ett behov av översyn av riksintresse för friluftsliv.

Tillsynen bör stå i proportion till den stränga lagstiftning som gäller. I Örebro län sker en översyn vart 5:e år. Med hänsyn till att mycket sker som inte prövas är det svårt att upprätthålla respekten för systemet.

Åsikten framfördes att det inte går att bedriva tillsyn, för tjänstemannen begår tjänstefel när inte samma krav gäller för alla överträdelse.

Kusten drabbas av krav på bryggor m.fl. anläggningar som bedöms kunna utgöra särskilda skäl för att de måste ligga vid vattnet.

Det borde finnas en möjlighet att väga andra viktiga allmänna intressen mot strandskyddet.

I samhället ges motstridiga signaler. Å ena sidan förekommer det flera bomässor där boende vid vatten framhålls som en viktig kvalitet. Å andra sidan finns kommuner, som Storuman, där man trots en liten befolkning och mycket gott om vatten inte "tillåts" bo vid vattnet.



## Referensgrupp för arbetet

Till arbetet har en referensgrupp varit knuten. Gruppen har bestått av länsstyrelserepresentanter. Gruppen tillsattes i samråd med Jan Hällgren, ordförande för miljövårdsdirektörernas förening.

Referensgruppen har haft tre sammanträden, den 24 oktober 2001, den 5 december 2001 samt den 31 januari 2002.

### Referensgruppens representanter:

Janet Jander, Länsstyrelsen i Dalarnas län

Lars Furuholm, Länsstyrelsen i Värmlands län

Leif Göthe, Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Anders Nylén, Länsstyrelsen i Stockholms län

Sven Swedberg, Länsstyrelsen i Västra Götalands län



# Bilaga 9

Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektör  
Lars G. Furuholm

## System Strand

### Redovisning av en metodstudie för biologisk analys av strandskyddsområden

#### Bakgrund

Länsstyrelsen Värmland fick 1995 i uppdrag att utveckla en metod att i första hand kartlägga, analysera och bedöma de biologiska värdena i strandskyddsområden, i andra hand bedöma värden för friluftslivet. Resultatet av studien skulle redovisas till Naturvårdsverket senast 15 september 1996. **Metoden** skulle vara så enkel och billig som möjligt att använda för de myndigheter som ansvarar för strandskyddsbeslut. **Metodstudien** skulle klarlägga dels vilka biotoper som hör till stranden enligt Naturvårdsverkets definition. Slutligen skulle metodik för inventering tas fram liksom kompetensbehovet. Studien har genomförts i samarbete med Metria i Luleå, Artdatabanken i Uppsala och Naturvårdsverket. I projektets slutskede har Naturvårdsverkets metodstudie för inventering av vattendrag redovisats och utnyttjats för blankettutformningen.

#### Biologisk mångfald

##### Definitioner

”Strandskyddsområde är område som enligt 15 § naturvårdslagen generellt omfattas av strandskydd liksom område för vilket strandskydd i förekommande fall har utvidgats. Strandskyddet omfattar både landområde och vattenområde med dess undervattensmiljö.”

Begreppet ”goda livsvillkor för växt- och djurlivet” har av Naturvårdsverket definierats enligt följande:

”Strandskyddet syftar till att skapa goda livsvillkor för växt- och djurlivet genom att upprätthålla förutsättningarna för värdefulla naturmiljöer på land och i vatten, vilkas bevarande och utveckling är beroende av vatten eller närheten till vatten eller vars livsmiljö är vatten. Strandskyddet är sålunda ett skydd för växters och djurs livsmiljöer”.

Se Naturvårdsverkets Råd och anvisningar för övriga definitioner.





97-03-03

Naturvårdsdirektören

### Sammanfattning av resultatet

Strandbiotoperna har indelats i tre huvudgrupper:

1. biotoper med mycket högt naturvärde
2. biotoper med allmänt naturvärde
3. biotoper utan särskilt naturvärde.

I metodstudien har framkommit att det generellt finns få områden inom grupp 1. De är lätta att identifiera på flygbild och de vanligtvis är lätta att avgränsa i naturen. De utgörs huvudsakligen av olika våtmarker och vattenvegetation men även av naturskog vid strand. Dessa biotoper är i de flesta fall inte attraktiva boendemiljöer, varför ett restriktivt skydd mot exploatering lätt bör kunna vinna allmän acceptans. De bör regelmässigt skyddas så långt lagen tillåter, dvs med strandskydd på upp till 300 meter. I vissa fall, t ex större myrar och vassområden, kan ytterligare inskränkningar av markanvändningen krävas för att säkerställa naturvärdena, men i sådana fall måste andra skyddsinstitut användas.

Biotoper i grupp 2 utgörs i huvudsak av den trädridå som växer närmast strandlinjen samt även sand- och grusstränder. Den biologiskt viktiga trädridån vid stranden är oftast en ca 30 m bred zon, ofta med en rad av al eller björk närmast vattnet. Det är inom denna 30 m-zon som det normalt sker en tydlig interaktion mellan vatten- och landstranden.

Biotoper i grupp 3 består av vägar, industrimark, åkermark m fl av människan starkt påverkade stränder.

**Slutsatsen är att 100 m strandskydd normalt är fullt tillräckligt för bevarande av förutsättningarna för ett rikt strandanknutet biologiskt liv.** Inom denna zon ska inte dispenser medges, annat än då synnerliga skäl föreligger.

Endast i ett fåtal fall per sjö är det biologiskt befogat med bredare strandskydd. Dessa fall är också lätta att identifiera från flygbild, varför beslutsunderlaget är relativt enkelt att ta fram. Sådana områden ska också undantas från alla former av exploatering.

### Diskussion



Som framgår av bifogade rapport är det strandanknutna biologiska livet normalt koncentrerat till en mycket smal remsa utmed stranden.

Strandzonen fungerar som ett bryn som inom sig hyser extremt goda förutsättningar för biologisk mångfald. Dessa zoner kan också fungera som spridningskorridorer i landskapet, åtminstone för vissa arter. Vidare förtätas nätet av skyddad natur genom att strandskyddsområdet bevaras så intakt som möjligt. För att förutsättningarna för det biologiska livet ska kunna bibehållas krävs dock att strandskyddet respekteras fullt ut. Dels måste dispensgivningen inom strandskyddsområdet minimeras. Dels måste den vilda utvidgningen av tomtmark hindras.

### **Fragmentering**

Ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden är uppdelningen av biotoper i små delar, s k fragmentering. En biotop kan normalt inte delas upp alltför många mindre områden utan att den biologiska mångfalden påverkas negativt även om arealminskningen är måttlig. Enligt Naturvårdsverkets System AQUA för bedömning av biologiska värden i sjöar och vattendrag, är dock fragmenteringen av strandzonen positiv om den består av varierat naturlandskap. Den är negativ om den består av byggnader, anläggningar, kalhyggen och åkermark.

### **Kanteffekter**

Strandzonen är normalt mycket smal enligt definitionen. Det biologiska livet i den är därför starkt påverkat av s k kanteffekter, dvs temperatur, solinstrålning, luftfuktighet mm. Det är därför avgörande för deras biologiska funktion att de lämnas orörda så att buskskiktet kan utvecklas. Detta ger ett gott skydd inne i ridån, men det hindrar också effektivt utsikten från eventuella hus.

### **Biologisk funktionsanalys**

För varje sjö bör göras en **biologisk funktionsanalys**, dvs en övergripande bedömning av hur mycket av de aktuella biotoperna som redan försvunnit. Alla återstående orörda stränder är ovärderliga tillgångar i arbetet med bevarande av den biologiska mångfalden och måste bevaras. Vid de sjöar där bebyggelse och odling tidigare tagit stora delar av stranden i anspråk kan det bli fråga om totalförbud mot ytterligare minskning av de biologiska värdena.

Det är, som redan nämnts, mycket viktigt att den 30 m-zon som i normalfallet hyser de viktigaste biologiska värdena lämnas helt orörd från ingrepp av alla slag. Ett stort problem i sammanhanget är att bebyggel-



Länsstyrelsen  
Värmland

BILAGA 9

4 av (30)

97-03-03

Naturvårdsdirektören

se i strandnära lägen alltför ofta tenderar att breda ut sig med siktröjningar, gräsmattor, båtuppläggningsplatser och bryggor. Dessa ingrepp är förbjudna eftersom de inverkar negativt på allmänhetens allemansrättsliga utnyttjande av stränderna. Ändock är de mycket utbredda. De är också mycket negativa ur biologisk synvinkel, varför särskilda insatser bör göras för att dels motverka att naturmark domesticeras, dels återta redan olagligt ianspråkstagna strandskyddade områden.

Ett annat problem är skogsbruket som ju inte omfattas av strandskyddet, men som kan åstadkomma skador på strandzonen av samma typ och i samma omfattning som nämnts ovan. Skogsvårdsorganisationen har idag ansvaret för naturvården i skogsbruket och bör i sin rådgivning verka för att strandskogarna sparas så långt det är möjligt. Om inte Skogsvårdsorganisationen kan utverka att strandskogszonen bevaras intakt inom ramen för gällande Skogsvårdslag, behövs förändrad lagstiftning på detta område.

Ibland kan anspråk på byggnation bli aktuell i, eller i anslutning till, redan etablerad bebyggelse. Komplementbyggnader på tomtmark bör normalt kunna godkännas, men sådant luckfall måste begrundas särskilt noggrant eftersom dessa kan ha stor betydelse för den biologiska mångfalden.

Vid sjöar med obebyggda stränder ska strandskyddsdispenser över huvudet taget inte lämnas inom 100-m-zonen.

Den bilagda rapporten ”Strandskyddszoner och värdebiotoper” är avsedd att tjäna som handledning för länsstyrelser och kommuner i arbetet med strandskyddsfrågor.

Lars Furuholm

Bilaga

Strandskyddszoner och värdebiotoper



Länsstyrelsen  
Värmland

Naturvårdsdirektören

97-03-03

M E T R I A

INGÅR I LANTMÄTERIVERKET

## **STRANDSKYDDSZONER OCH VÄRDEBIOTOPER**

**En studie av strandvärdebiotopers utbredning i Molkomtrakten, Värmland, relaterat till bredd hos strandskyddszoner**

**1996 09 13**

**Lars I. Andersson**

**METRIA Region Nord**

**Box 847**

**971 26 LULEÅ**

### **Sammanfattning**

Strandknutna värdebiotoper för den biologiska mångfalden tolkades i IR-flygbilder och relaterades till tänkta strandskyddszoner på 100, 200 och 300 meter. Fem vattenområden (sjöar och vattendrag) på kartbladet 11 D SO (Molkomtrakten, Karlstad kommun, Värmlands län) studerades. Vid de studerade sjöarna ligger större delen av strandvärdebiotoperna inom 100-meterszonen, men i vissa terrängtyper kan värdebiotoperna ha en utvidgning långt från sjöstranden. Det gäller t ex våtmarker såsom myrar i flack terräng och välutvecklade ravinsystem. De biotoperna, i synnerhet myrarna, kan ha en omfattande utsträckning, i vissa fall bortom 300-meters zongräns. De väsentliga biotoperna går bra att identifiera i IR-flygbild, och även med vegetationsdatabas eller vegetationskarta med höjdkurvredovisning.



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

## INLEDNING

### Bakgrund

"Strandskyddsområde är område som enligt 15 § naturvårdslagen generellt omfattas av strandskydd liksom område för vilket strandskyddet i förekommande fall har utvidgats. Strandskyddet omfattar både landområde och vattenområde med dess undervattensmiljö." (ur Förslag till Allmänna råd för strandskydd, naturvårdsverket, preliminär version 1996).

Strandskyddet kom till med syfte att förhindra exploatering och andra ingrepp som skulle leda till att stränderna blev otillgängliga för allmänhetens friluftsliv. Numera, sedan lagändringen i naturvårdslagen 1994, är syftet i lika hög grad att bevara land- och vattenområdena på grund av att de är biologiskt värdefulla. Vissa strandskyddsområden är viktiga biotoper på grund av att de har viktiga ekologiska funktioner och för att de ger speciellt goda livsbetingelser för särskilda djur- och växtarter, vilka är beroende av just strandmiljön.

Generellt strandskydd (100 m) gäller i princip för samtliga stränder vid havet, insjöar och vattendrag. I huvudsak omfattar det alla på topografiska kartan i skala 1:50 000 redovisade sjöar, samt vattendrag med dubbel linje.

I den proposition som föregick lagändringen motiveras utvidgningen av strandskyddets syfte. Här sammanfattas motiven (ur Förslag till Allmänna råd för strandskydd, naturvårdsverket, preliminär version 1996).

"Stränderna är särskilt värdefulla miljöer för djur och växter och ger utrymme för en rad olika livsmiljöer. Övergången mellan och tillgången till både land och vatten är betydelsefull för en rad olika livsmiljöer som många arter är beroende av. Den strandnära zonen är också för många arter värdefull bl a som skydd och för övervintring.



Vissa särskilt värdefulla miljöer är specifika för stränderna. Flacka stränder där landhöjning pågår är en särskilt viktig biotop. Låga stränder som ibland översvämmas ger ofta en fuktig lövskog där bl a glasbjörk, al, asp, ask, sälg och hägg trivs. Värdefulla biotoper i strandnära områden är också våtmarker av olika slag, viktiga för bl a olika fågel- och däggdjursarter och groddjur, sumpskogar med bl a ett rikt liv av ryggradslösa djur och kryptogamer, strandängar och mader som utgör viktiga häcknings- och uppehållsplatser för vadarfåglar och som kan ha särskild betydelse under flyttningen, naturliga sandstränder och forsdimmelokaler.

En annan väsentlig aspekt är att stränderna och andra strandnära miljöer fungerar som sk spridningskorridorer och som tillflyktsort för flora och fauna i landskap som annars i övrigt präglas av rationell produktion.

Strandskyddet gäller även ute i vattnet, vilket innebär skydd av både bottarna, "vattenstranden" och själva vattnet. Vissa bottnar kan exempelvis vara särskilt värdefulla miljöer som yngelplats för fisk, mollusker m m.

Natursträndernas funktion som biologiska filter är viktig. Näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav.

### Syfte

Mot bakgrund av behovet av underlag för bedömning av biologiskt värdefulla miljöer har denna studie utförts av Lars Andersson, METRIA, på beställning av länsstyrelsens miljöenhet i Värmlands län med syfte att:

- utröna hur stor del av stränderna och hur breda strandzoner som har särskild betydelse för strandknuten biodiversitet, för att relatera till olika tillämpbara strandskydds-bredder 100, 200 och 300 m.





Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

- testa indirekta metoder för att få fram denna information - i vilken grad vegetationskarta resp flygbildstolkning kan vara tillfyllest i stället för fältinsatser.

Samtidigt med denna uppgift provtolkades i området flygbilder för vegetationskartering, varför viss samordning har kunnat göras. En utvärdering görs därför av vilka av de flygbildsidentifierade biotoperna som också kommer att redovisas i vegetationsdatabas och vegetationskarta.

## MATERIAL OCH METODER

En förteckning över biologiskt värdefulla strandbiotoper sammanställdes på basis av bidrag från forskare, naturvårdstjänstemän, skogsstyrelsens nyckelbiotopbeskrivningar och den pågående utredningen på naturvårdsverket (se bilaga 1). I förteckningen urskiljdes biotoper som kan anses ha ett särskilt högt naturvärde, och biotoper som kan anses ha ett allmänt naturvärde. Naturvärderingen och metoden här baseras på strandbiotoper angivna av fackkompetensen, och inte på detaljinventeringar av artförekomster i fält. Metoden baseras på att dessa biotoper kan identifieras i fält, eller mer kostnadseffektivt i vegetationskarta eller flygbild, vilket är en nödvändig utgångspunkt om sakfrågan ska vara hanterbar. Strandskydd kan inte baseras på exempelvis förekomsten av enskilda gamla hålträd, eller andra punktobjekt.

Studien utfördes inom kartbladet 11 D Munkfors SO enligt topografiska kartans indelning.

Följande sjöar studerades: V Örten, Molkomssjön, S Barsjön, del av Lungälven, Lungen samt delar av Alstern.

Strandbiotoper tolkades i IR-bilder i skala 1:30 000 från 1994 i analytiska fotogrammetriinstrument med konventionell vegetationskarteringsbas som bakgrund. Den konventionella vegetationsdatabasen utnyttjades för att identifiera vissa värdebiotoper. Gräns för strandavsnitt med naturvärden lades in i databasen. Värdebiotoper enligt upprättad lista avgränsades. Karaktärer som utnyttjats vid bildtolkningen anges i bilaga 3.



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

Efter överföring till Arc/Info klipptes en 300 m zon runt berörda vattenområden ur databasen för vidare bearbetning.

I instruktionerna ingick att enbart inkludera "strandregimens" värdebiotoper. Det innebär att naturskogar, ängar m fl värdebiotoper utanför strandkontaktzonen ej inkluderades här. Dessa värdebiotoper omfattas av andra inventeringar och hanteras med andra skyddsinstrument. Vidare omfattar denna inventering enbart biotoper som bildar geografiskt avgränsbara ytor (större än ca 1/4 ha, undantag källor), och inte punktobjekt med naturvärden såsom enskilda stora träd etc. Däremot avgränsas exempelvis ridå eller rad av träd längs strand även på kanten till ointressant mark såsom åker. På värdebiotopkartan framgår detta som vit kant mot sjön innanför värdebiotopzon. Värdebiotop som sluttar upp från stranden, exempelvis fuktskog, som ovan en viss nivå inte är strandberoende (utan i detta fall fuktig beroende på markvattentillgången) delades med gränslinje där strandpåverkan kan anses upphöra.

Med stöd av topokarta och fältarbete noterades om vattendraget var reglerat eller ej.

Fältarbete utfördes för att kolla om flygbildtolkningen fångade värdebiotoplistans strandtyper och gav rätt information. Dels gjordes kontroller av punkter utvalda vid flygbildstolkningen, och dels företogs vandring längs strandavsnitt där få ytor åsatts biologiska värden. På ängar noterades hävdintensitet, i skogar noterades naturskogskaraktärer, vid sandtränder söktes källflöden, i fuktiga och våta skogar eftersöktes ungefärlig gräns för strandpåverkan vid eutrofa strandavsnitt gjordes noteringar om fågellivet. Allmänna noteringar gjordes om strandens vegetation, flora och fauna. Fältblankett redovisas i bilaga 4.

## RESULTAT

En enkel karaktäristik av strandbiotopernas utseende vid stereobetraktning av IR-bilder har gjorts (bilaga 3). Kartor redovisas som bilagor till rapporten (och databas med den geografiska informationen om undersökta strandområden tillhandahålls länsstyrelsen i Värmlands län).



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

Kortfattade uppgifter om besökta objekt (fältkontroller) presenteras i bilaga 2.

### **Identifiering av strandbiotoper med IR-flygbilder**

I bilaga 2 redovisas resultatet av flygbildstolkning utan fältstödskorrigeringskorrigering. Vegetationstyperna på samtliga 21 fältkontroller hade klassificerats på ett godtagbart sätt och strandbiotoperna hade klassificerats godtagbart enligt den upprättade listan i 18 fall, medan 3 fall hade avvikande klassning. Samtliga felklassificerade strandbiotoper rörde källor. Två förväntade källor var inte källor och en källa påträffades där ingen förväntades. Förutom källor är det svårt vid bildtolkning att fånga in smala grus- och sandstränder, smalare än strandträdens kronradie. Vid konventionell vegetationstolkning tolkas inte källor på skogsmark medan ansatsen vid strandtolkning var att försöka finna sådana. Detta förklarar skillnaden i resultat.

Vid tillämpning av generell 20 - 30 m strandskogszon fångas ändå smala grus och sandstränder in, såväl som strandkällor. För strandvärdebiotoperna på listan råder osäkerhet om tolkningsbarhet endast för forsande vatten och grunda bottnar. Svaga forsar går i viss mån att se på flygbild genom skummande vatten. Därför antas även kraftigare forsar och vattenfall vara möjliga att identifiera i flygbild. Grunda bottnar kan vara svårtolkade om vattenståndet vid fotograferingen är högt.



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

### **Identifiering av strandbiotoper med vegetationsdatabas**

En konventionell vegetationsdatabas har upprättats runt de aktuella sjöarna. Följande strandbiotoper går att urskilja med vegetationsdatabas eller vegetationskarta (tabell 1). För naturskogar och bäverdammar förutsätts att databasen inkluderar sådana, vilket diskuteras inför kartering av Värmlands län.

Alla här behandlade strandbiotoper som går att tolka i flygbild planeras även redovisas på vegetationskartan/databaserna. Oklarhet råder endast om naturskog och bäverdammar. Vad som ej går att få ur vegetationskarta redovisas i tabell 2.

Vid tillämpning av ovan nämnda 20 - 30 m strandskogszon fångas strandkällor, smala grus- och sandstränder in, även om gränsen dras på karta utan flygbildsstöd. Av strandvärdebiotoperna på listan är det åter för forsande vatten och grunda bottnar som det råder osäkerhet. Kraftigt forsande sträckor och vattenfall framgår dock på topokarta av höjdkurveätheten. Grunda bottnar kan gå att identifiera m h a sjökort där sådant finns, dock återstår att bestämma bottentypen. Den enda biotop som kan vara svår att fånga med vegetations- samt topokarta/höjdkurveplanbild som underlag är då måttligt forsande vatten .



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

**Tabell 1. Strandbiotopers identifierbarhet i vegetationskarta + höjdkurvor**

<b>Följande särskilt värdefulla strandbiotoper går att identifiera m h a vegetationskarta + topokarta/planbild med höjdkurvor</b>
Breda sandstränder
Breda grusstränder efter rinnande vatten

Strandskogar	(följande varianter)
	fuktiga och våta (sump) lövskogar - [natura skog - evt i S län]
	lövskogskärr
	fuktiga och våta (sump) barrskogar - [na tura skog - evt i S län]
	barrskogskärr
	[natura skogar på torrare mark - evt i S län]
Ravinskog	
Brink	

Eutrofa strandavschnitt
Strandängar (betade såväl som naturligt öppna)

<b>Följande allmänt värdefulla strandbiotoper går att identifiera m h a vegetationskarta + topokarta/planbild med höjdkurvor</b>
Strandvåtmarker allmänt - även oligotrofa/ombrotrofa
Övrig strandskog (inkl ungskog o hygge) på torrare marker - 20 - 30 m zon
Strandklippor och hållar
Bävergenererade biotoper



Naturvårdsdirektören

**Tabell 2. Strandbiotoper som ej är möjliga att identifiera med vegetationsdatabas**

<b><u>Följande särskilt värdefulla strandbiotoper går INTE att identifiera m h a vegetationskarta+topografiska höjdkurvor</u></b>
1. Forsande vatten med liten fallhöjd
2. Strandkällor/strandkällkärr
3. Smala sandstränder
4. Smala grusstränder

Om vattnen är reglerade eller oreglerade får bestämmas utifrån dammkonstruktioner etc på karta och i fält. Det är dock bara lokalt oreglerade vatten man kan finna utanför de outbyggda storälvsystemen.

## DISKUSSION

I princip behöver inget omfattande fältarbete utföras för att identifiera de väsentliga strandvärdebiotoperna. IR-flygbilder eller vegetationskarta är tillräckligt underlag för att få fram den sökta informationen, men naturligtvis är det lämpligt att med begränsad insats koppla informationen till fältförhållanden. Läget för vegetationskarta i Värmlands län är så, att just nu görs en provkartering av 11 D SO som ska ligga till grund för evt kartering av vegetation i S län. Vilka vegetationstyper som kommer att redovisas på kartan är beroende av provkarteringens utfall. Ovan redovisade vegetationstyper ingår i den basala karteringsnivån, med undantag av naturskogsartad skog, som kan ingå i en påbyggnadsnivå. Strandkällor och källkärr som inte urskiljs i det materialet inkluderas ändå i den generella värdebiotopzonen på 20 - 30 meter på skogs- och ängsmark utan strandregim.

Den ca 20 - 30 m zon av allmänt naturvärde vid strand för "vanlig" skog har ingen skarp gräns. Omedelbart bortom vattenkontakten svär-



97-03-03

Naturvårdsdirektören

mar inga sländor, där genereras inget förnafall i vattnet, men hålhäckande sjöfåglar och fiskgjuse kan nyttja träd längre upp för att ta några exempel på ekologisk koppling.

Kan man få acceptans för att skogszonen hålls helt orörd utan siktröjningar och skogsavverkningar av något som helst slag? Om strandskydd skulle omfatta endast själva "värdezonerna" på 20 - 30 m i vanlig skog och stugbebyggelse mm fick uppföras därovan finns anledning att anta att stuginnehavare i många fall skulle iscensätta omfattande röjningar för att få sjöutsikt under trädskronorna. Därmed skulle strandzonens biodiversitet utarmas, inte minst med avseende på fågellivet, då ett större antal arter och individer har sitt livsrum i snårig tät strandskog. Under fältarbetet noterades ett antal fall där man röjt glest eller helt öppet ända ned till stranden trots att stugorna låg ca 100 m från stranden. Om man antar att den befintliga 100-meters gränsen tillämpas, men mycket strikt, är risken mindre att man frestas röja. En annan möjlighet är att tillämpa de större avstånden för strandskydd, 200 el 300 m för att inte ge sken av att bebyggelsen som avses får ett strandnära läge. Studien har visat att inom detta område ligger nästan alla biologiskt värdefulla strandområden inom 100 m från strand, och längs de undantagssträckor där man har breda värdefulla strandzoner, t ex flacka vidsträckta våtmarker eller ravinskogar räcker ofta att tillämpa strandskydd på 200 eller 300 meter. Endast raviner och stora myrar når i området utanför 300-meterszonen.

Förekomst av vidsträckta våtmarker vid stränderna och andra typer av mycket breda strandbiotoper bestäms främst av ett områdes geomorfologi. Emellertid är sjöar som representeras av Västra Örten och Molkomsjön d v s sjöar till stor del omgivna av skogsklädd kuperad moränmark kanske den vanligaste sjötypen. Där dominerar friska barrskogar med en smal strandpräglad zon.

Då strandskyddet har en funktion att säkerställa den biologiska mångfalden (vid sidan av tillgängligheten för friluftsliv) men bara gäller mot bebyggelse och anläggningar finns en svaghet. Strandskyddet gäller inte emot markanvändning som skogsbruk, och det är väl känt att skogsavverkningar försämrar resp förstör livsbetingelserna för ett stort antal arter. Om man ska ha ett verkligt funktionellt strandskydd för att säkerställa strandbiotopernas biologiska mångfald behövs därför en



Länsstyrelsen  
Värmland

97-03-03

Naturvårdsdirektören

förstärkning som innebär att inga skogsavverkningar över huvud taget företas närmare än 30 m från vattendrag, eller med en skyddszon gärna en distans på 50 meter från sjön. Även dikning/torrläggning av strandvåtmarker måste förhindras. I de fall biologiskt gynnsam markanvändning som strandbete eller slåtter pågår är inte strandskydd tillfyllest, utan aktiva insatser för att stödja denna hävd kan vara avgörande för den biologiska mångfalden och förhindra igenväxning resp igenplantering.

Att bedöma regleringspåverkan av vattendrag kan ibland vara vanskligt. Av Sveriges stora vattensystem är endast Kalix och Torne älvar helt oreglerade med fritt utbyte till havet. Därtill kommer ett antal helt oreglerade mindre vattensystem. De flesta vattensystem är dock reglerade, ofta är också det lokala vattenflödet bestämt av dammar etc. Alla vattendrag som ingår i studien är påverkade av reglering. Förutom att de alla avvattnas på distans till Vänern som är reglerad i Göta älv, finns lokala dammar och regleringsstrukturer i direkt anslutning till samtliga. I vissa fall avgör ändå inte den lokala regleringen vattenståndet. T ex i Lungälven finns en damm i Brattfors ovan ravinsystemet, men nedströms har den ett fritt fall

med liten lutning under ett par mils lopp ned mot Storlungen, och strandekologin störs inte av lokal reglering.

Minder öar är viktiga till hela sin areal om deras tvärsnitt från strand till strand är mindre än ca 50 meter, då hela ytan kan sägas ligga inom strandregimen. Detta förutsätter att biotopen är av åtminstone allmänt naturvärde, och inte enbart tomt, gräsmatta, åker, exploaterad mark eller dylikt.





**Länsstyrelsen  
Värmland**

BILAGA 9

16 av (30)

97-03-03

Naturvårdsdirektören

## **TACK**

Ett tack till Mora Aronsson, Bengt Ehnström, Anna Sahlén, Ulf Gärdenfors, Martin Tjernberg (alla vid artdatabanken) samt Björn Owe-Larsson.

## **REFERENSER**

Anon. 1996. - Förslag till Allmänna råd för strandskydd. (Naturvårdsverket ) (opubl)

Norén, M. 1994. -Biotopbeskrivningar. ( Skogsstyrelsen )



Länsstyrelsen  
Värmland

BILAGA 9

17 av (30)

97-03-03

Naturvårdsdirektören

### **Bilaga 1. Strandvärdebiotoplista enligt fackkompetensen**

På basis av bidrag från Mora Aronsson, Bengt Ehnström, Anna Fah-lén, Ulf Gärdenfors, Martin Tjernberg (alla vid artdatabanken), Björn Owe-Larsson samt information ur naturvårdsverkets utredning och skogsstyrelsens nyckelbiotopbeskrivningar. I vissa fall överlappar biotoperna varandra

#### **Högvärdebiotoper :**

<b>Huvudkategori</b>	<b>Underkategori</b>	<b>Förklaringar</b>
<i>Forsande</i> vatten	Vattenfallskog Falldimme klippor	
Vattendrag som ansluter till <i>åsar - käll</i> påverkan	Strandkällsprång	
Öppna <i>sandstränder</i> , såväl vid sjöar som vattendrag	Allmänt  Speciellt värdefulla är sandstränder längs meandrande vattendrag, där stor variation av olika lutningar, fraktioner och exponeringsgrader finns representerade inom korta strandavsnitt.	
<i>Grusstränder</i> efter rinnande vatten.	Allmänt  Speciellt värdefulla är avsnitt i inlandsdeltan.	

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

<b>Strandskogar</b> (präglade av strandläget)	Fuktiga ( och våta/sump-) lövskogar  Lövskogskärr  Fuktiga ( och våta/sump-) barrskogar (kontinuitet) .  Barrskogskärr	Lövskogar m al, hägg, Salix spp, m äldre, särskilt grova och gärna exponerade träd och död ved (kontinuitet)  Översvämningspåverkan i strandläge  Översvämningspåverkan i strandläge  Översvämningspåverkan i strandläge
<b>Ravinskog</b>	Lövskog (med kontinuitet) i raviner  Barrskog (med kontinuitet) i raviner	Mer eller mindre skogklädd dalform utbildad i finkornigt jordartsmaterial (mjäla och finmo). Då skredaktivitet alltjämnt pågår ger de upprepade störningarna karaktär åt biotopen. Dock är det vanligt att skogen bundit marken så att den idag är stabil. I ravinens botten finns ett vattendrag som åstadkommer dalformen i aktiva raviner. Här råder hög luftfuktighet.
<b>Brink</b>		Mer eller mindre skogklädd brant, sluttande ned mot ett vattendrag, vanligtvis en norrländsk älv. Jorden är av fraktionerna mjäla - finmo, och branten har uppkommit genom floderosion och nedrasning (skred). Dynamisk biotop med upprepade störningar i varierande skala. Stort lövinslag.

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

<b>Eutrofa stränder</b> med rik vegetation, speciellt med dybotten.	Allmänt  Grunda stränder med gyttje/ävjebotten och vattenståndsväxter	(Kommentar: Här ingår även öppna kärr, små gölar och andra småvatten, antingen isolerade i landskapet eller i nära anslutning till sjöstränder. )
<b>Öppna stränder på gäddbetad el isskjutning / isrivning</b>	Intensivt betad mark - gräsvegetation "kortsnaggad" ned till vattnet.  Öppna (naturmarks-)stränder med låg eller ingen betesintensitet.	
Stränder av alla slag längs <b>oreglerade</b> vattendrag och sjöar.		Naturlig vegetationszonering och fauna betingad av naturlig vattenståndsvariation och frihet från vandringshinder
<b>Flacka landhöjningsstränder</b>		Breda zoner kan upptas av primära successioner av terrester vegetation Framst på flacka delar av norrlandskusten
<b>Grunda bottnar</b>	mjuka sedimentbottnar vass- och tångbälten ålgrensängar kransalgsängar musselbankar	

**Allmänna värdebiotoper:**

Huvudkategori	Underkategori	Förklaringar
<b>Strandvåtmarker</b> i allmänhet även oligotrofa	Öppna och trädklädda mossar Öppna, icke eutrofa kärr	
<b>Lokalt oreglerat</b> vattendrag		Fritt från dammar omedelbart uppströms och nedströms vattendraget/sjön

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

<b>Övrig strandskog</b>		Ridån av avvikande skog närmast vattnet (ungefär den ridå som skuggar vattnet, något - några 10-tal meter från vattnet enl Anna Sahlén). Skuggan är väsentlig för svärmande insekter, vattendjur och detritusfall är viktigt för fisk mm. Å andra sidan poängteras även den kontinuerliga expositionen av träden för vind, is, sol o översvämning. Dessutom är ridån viktig för skogsberoende (hålhäckande m m) vattenfåglar. Även ungskog och hygge omfattas då där utvecklas skog. Denna zon omgärdar även strandvåtmarker t ex sumpkärr.
<b>Strandklippor och hållar</b>	"Fågeltopp"-klippor Exponerade klippor	Vissa lavar/samhällen av vikt Bl a <i>Aspicilia leproscens</i>  <i>Lecanora argophollis</i> lämplig indikatorart för rikare lavsamhällen
<b>Bävergenererade</b> biotoper	Öppna såväl som delvis trädklädda, även vattendränkta.	

**Bilaga 2. Besökta objekt och deras naturvärde.**



97-03-03

Naturvårdsdirektören

Förklaringar till tabellen:

Hävd av äng bedöms till alternativen: låg, ingen	intensiv,
Skogskontinuitet bedöms till alternativen: bruten	lång, viss,
Lokal reglering av vattendraget (damm) alternativen:	ja, nej
Biologiskt värde anges som alternativen mänt, utan särskilt värde	högt, all-
Tolkningsriktighet anges som alternativen: (=acceptabel), fel,	ok, acc

(inom parantes anges avvikande tolkning, ex "fuktblandskog")

Sjö	Ktrl nr	Vegeta- tionstyp /tolkning	Strand- biotop /tolkning	Hävd (äng)	Konti- nuitet (skog)	Reg- lerat	Biolo- giskt värde	Kommentar
V Örten	1	frisk äng  /ok	betad äng  /ok	låg		ja	högt	till stor del belägen ovanför strandpå- verkan
	2	strand- äng  /ok	naturligt öppen äng  /ok	ingen		"	högt	vid åutlopp till sjö, le- véeer och zonering
	3	frisk barrskog m lö- vinsl  /acc (fukt- blandsk)	övrig strand- skog  /acc (övr stra- skog)		bruten	"	allmänt	ungskog i sluttning, mkt gråal



Länsstyrelsen  
Värmland

BILAGA 9

22 av (30)

97-03-03

Naturvårdsdirektören

	4	frisk barrskog m trivlövinsl  /acc (fr barrsk m ädellöv)	övrig strandskog  /ok		viss	"	allmänt	fritt utvskog i sluttn, förr öppet, stora aspar !
Molkomssjön	1	strandäng /ok	eutrof strand /ok			"	högt	bladvasszon på land
	2	strandäng /ok	eutrof strand /ok			"	högt	välutveckl zonerings, sävsångare
	3	barrskog frisk o lavristyp /acc (barrsk frisk m fuktinsl)	övrig strandskog /ok		viss	"	allmänt	hällar, klippor, gammel-tallar finns
	4	örtrikt mjukmattekärr /acc (sumpkärr)	eutrof strand /ok			"	högt	tätare strandkant m högt gräs, enst al
	5	frisk barrskog /ok	övrig strandskog /ok		bruten	"	allmänt	kant med vuxna träd, därovan ungskog
	6	kultiv. gräsmark /ok	- ej definerad /ok			"	utan särskilt värde	gräsmark mellan stuga och strand

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

	7	hällmark tallskog  /ok	övrig strand- skog /ok		viss	"	allmänt	gamla tallar och granar i klippbrant
	8	frisk äng  /ok	obetad äng /ok	ingen		"	allmänt	friskäng m hällar, trol gödslat
S Barsjön	1	videkärr (högt)  /acc (alkärr)	strand- sump- skog /ok		bru- ten	"	allmänt	högvuxet videkärr, vatten- ståndvaria- tion
	2	sump- kärr, vatten- veg, äng  /ok	eutrof sjö  /ok	inten sivt bete		"	högt	eutrof sjö m betad äng på strand, "blå bärd", rikt fågelliv
Alstern	1	lövträd vid strand av barr- skog  /ok	källa- kontroll: ingen. => övrig strand- skog /fel		bruten	"	allmänt	lövträds- gruppen står på stranden av en grus /sand- avlagring
	2	lövträd, sand- strand, mjuk- mat- tekärr  /ok	källa- kontroll: ingen. => skog, sand- strand, liten våtmark /fel		viss	"	allmänt	liten sand- strand om- given av barrskog på grus/sandav- lagring, fattigt kärr



**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

	3	lövträd vid strand av barr- skog  /ok	källa- kontroll: ingen. => övrig strand- skog  /acc (viss källpåv)		bruten	"	allmänt	dödisgrop bildar av- snört "la- gunkärr" runtom skog på sandmark, viss källinfl
	4	lövskog med fuktinsl  /acc (frisk lövskog)	strand- källkärr  /fel (missat vid tolkn)			"	högt	hittat käll- kärr i fält, ej gm bild- tolkn, källarv mm
Lungen	1	mjuk- matte- mosse m ristu-vor och tall- kant- skog /ok	strand- våtmark, oligotrof  /ok			"	allmänt	mossen "kalvar" vid stranden, gölar, ett tranpar
Lungälven	1	fuktig o våt barr- skog m lövinsl  /ok	ravin- skog  /ok		viss	"	högt	naturskogs- artat men måttl hög ålder, äv källkärr, gullpudra, springkorn

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

	2	fuktig o våt barr- skog m lövinsl  /ok	ravin- skog  /ok		viss	"	högt	naturskogs- artat men måttl hög ålder, al- sumpskog, äv källkärr, gullpudra, springkorn
--	---	---	---------------------------	--	------	---	------	--

Summering (tolkningsresultat för fältkontrollerna):

Vegetationstolkning utan fältstöd:	21 godtagbara (15 exakta, 6 acceptabla, 0 felaktiga)
Strandbiotoptolkning utan fältstöd:	18 godtagbara (16 exakta, 2 acceptabla, 3 felaktiga)
Totalantal fältkontroller:	21

**Bilaga 3. Karaktäristik vid bildtolkning:**

Följande karaktäristik avser att vara enkel och kortfattad och gör inte anspråk på fullständighet.



**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

- |  |   |
|--|---|
| Breda sandstränder                       | - Rent vit reflektion   |
| Breda grusstränder efter rinnande vatten | - Blåaktig - vit reflektion med något skarpt grymig textur  |
| Strandskogar                             |   |
| -fuktiga och våta (sump-) lövskogar      | - Trädkronor med röd reflektion, ofta ett sammanflytande krontäcke, ofta ej distinkt avgränsade kronor, beläget i m l m tydliga svackor och dräneringsstråk   |
| -lövskogskärr                            | - Trädkronor med röd - rosa reflektion ofta "luddigt" intryck, träd av tydligt lägre höjd än normalt, jämn ytnivå hos marken (torvtäcke kan anas)   |
| -fuktiga och våta (sump-) barrskogar     | - Trädkronor med låg reflektion, hos gran mörkt vinrött - brunt ibland nära svart hos tall ibland mörkt gråblåaktigt, kronorna bildar ofta ett sammanflytande träd-täcke ofta med något hämmad utveckling, i gläntor kan undervegetationen ofta ha en rödrosa ton, beläget i sänkor/dal |
| -barrskogskärr                           | - Trädkronor med mörk reflektion (jfr ovan), träd av tydligt lägre höjd än  |



Länsstyrelsen  
Värmland

Naturvårdsdirektören

97-03-03

	normalt, jämn ytnivå hos marken (torvtäcke kan anas), mellan träden finns ofta en varmt rödbrun eller rödtonande färg
Strandzon med naturskog	- Vanligen ett ojämnt trädtag, stor spridning i höjd men ofta även luckigt, ofta överståndare, ofta mörk skog
Ravinskog	- I stereo framträder de skarpt nedskurna ravinerna tydligt
Brink	- I stereo framträder den skarpt slutande brinken tydligt
Eutrofa strandavsnitt	- Rödfärgade, ofta flammiga ytor, ofta med fläckar av gråblått, vanligen öppet eller med "luddigt" busktäcke eller enstaka buskar
Strandängar (betade och isrivna)	- Viss överlappning med föregående typ. Mer el mindre tydligt röd trädfri yta vid strand. Utan striering (linjer) från plöjning. Ofta viss ojämnhet hos marken



Länsstyrelsen  
Värmland

BILAGA 9

28 av (30)

97-03-03

Naturvårdsdirektören

## FÄLTBLANKETT - STRANDBIOTOPER

### Bilaga 4.

Sjö: \_\_\_\_\_

Fältkontroll nr: \_\_\_\_\_

Strandavsnitt nr (sätts vid avslutad Arc/Info-hantering): \_\_\_\_\_

Vegetationstyp: \_\_\_\_\_

Strandbiotop: \_\_\_\_\_

Resultatbedömning IR-bildtolkning (rätt / näraliggande klassning / fel)

Vegetationstolkning: \_\_\_\_\_ Strandtolkning: \_\_\_\_\_

Allmän beskrivning (översiktligt, men även intressanta detaljer som förekomst av hålträd, död ved, grodyngel, "fågeltopp"-klippor, pågående bete etc):

**Länsstyrelsen  
Värmland**

97-03-03

Naturvårdsdirektören

---

---

---

---

---

---

---

---

Indikatorarter:

---

---

Ängar. Hävd - intensiv / låg / ingen: \_\_\_\_\_

Skog. Kontinuitet - lång / viss / bruten: \_\_\_\_\_

Damm / lokal reglering. (Ja / Nej) Uppströms: \_\_\_\_\_

Nedströms: \_\_\_\_\_

Värdebedömning för biologisk mångfald (Högt värde / allmänt värde / utan särskilt värde):

---

Grund för värdebedömning finns samlad i dokumentet "Strandbiotop-kartering ". I korthet gäller följande:



**Länsstyrelsen  
Värmland**

BILAGA 9

30 av (30)

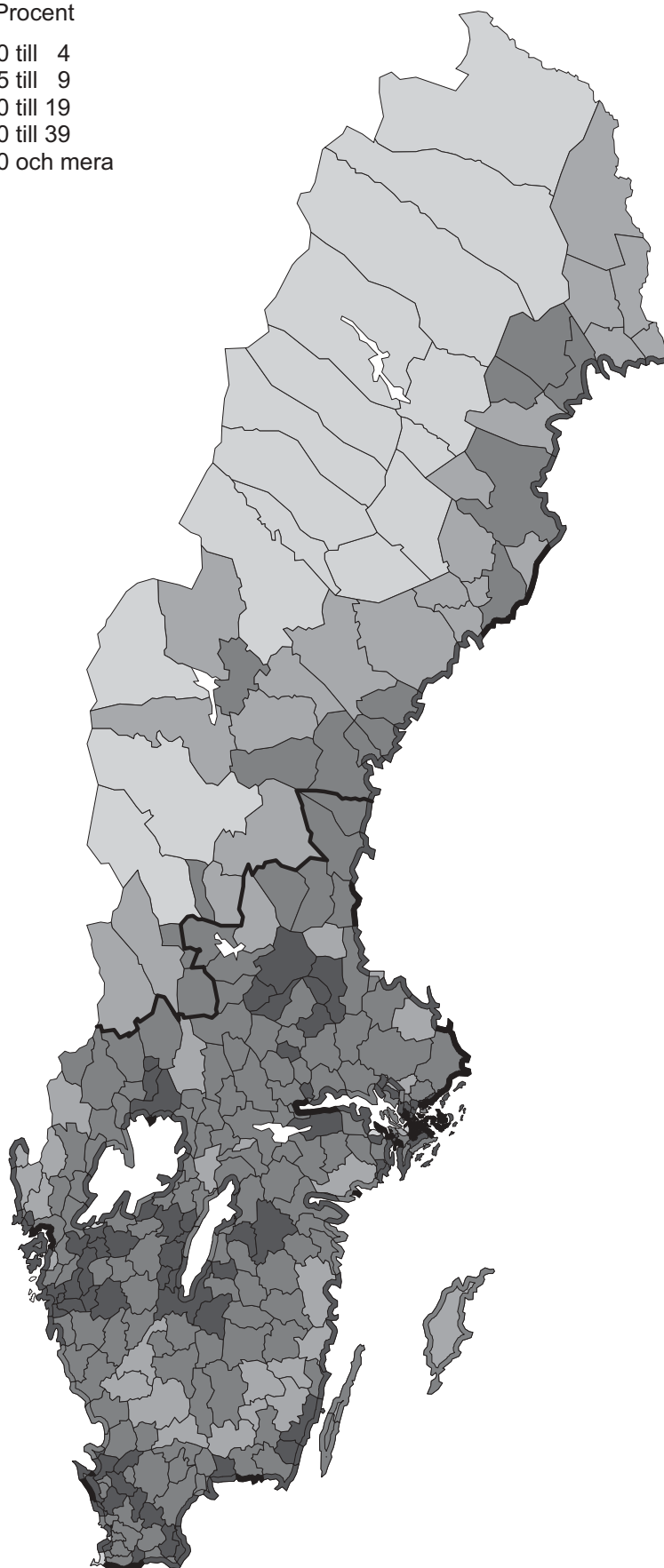
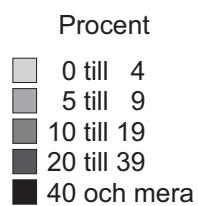
97-03-03

Naturvårdsdirektören

- Högt värde = Biotoper enligt listan från sakkunniga.
- Allmänt värde = Övrig skogskant, lokalt oreglerat vattendrag, häll- och klippstränder (vilka måste kollas specifikt), skog som saknar kontinuitet på fuktig och våt mark. Intakt våtmark.
- Utan ssk värde = Lågt värde för biologisk mångfald; industrimark, täkter, vägar, tätbebyggelse, åker, granplantering, hygge, hamn etc.

# Bilaga 10

Andel kust- och strandlinje inom 100 m från byggnad per kommun. År 2000. Gräns för målområde 1 inlagd





# Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna

## Redovisning av ett regeringsuppdrag

På regeringens uppdrag har Naturvårdsverket kartlagt och analyserat hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas i landet samt utarbetat förslag till hur tillämpningen kan förbättras. I uppdraget ingick också att utreda förutsättningarna för såväl lättnader som skärpningar av strandskyddet.

Med utgångspunkt från bl.a. en enkät till länsstyrelserna och en genomgång av dispensbeslut bedömer vi att strandskyddsbestämmelserna, som de tillämpas i dag, inte leder till att strandskyddets syften nås långsiktigt. Detta beror på brister både i bestämmelserna och i tillämpningen av dem. Vi har funnit en rad möjligheter till förbättringar.

Bestämmelserna förtydligas. På så sätt skapas förutsättningar för att syftena uppnås även på lång sikt. Samtidigt ges länsstyrelserna fler möjligheter att anpassa skyddet till regionala förutsättningar.

Under vissa förutsättningar ges det möjligheter att lätta på strandskyddet, samtidigt som det i vissa områden kan skärpas. Vi har studerat förutsättningar och konsekvenser och lämnar förslag till såväl lättnader som skärpningar.