

Lagrådsremiss

Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 15 januari 2009

Andreas Carlgren

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna remiss föreslås ändringar i miljöbalken, lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) samt vissa följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) m.fl. lagar. Förslagen har inriktningen att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Förslagen innebär en ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen.

Med utgångspunkt från ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet föreslås att kommunerna får ansvaret för att i översiktsplanen redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses att gälla. Redovisningen ska vara vägledande vid prövningar av upphävande- och dispensfrågor.

Det föreslås flera förtydliganden i miljöbalken i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa avser bl.a. strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen.

Förslagen syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. Kommunerna föreslås få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Samtidigt föreslås att länsstyrelsens roll stärks genom nya bestämmelser om att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009, utom vissa av bestämmelserna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som föreslås träda i kraft den 1 februari 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	15
2.3	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	16
2.4	Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	21
2.5	Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	23
2.6	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	25
3	Ärendet och dess beredning.....	27
4	Bakgrund och gällande rätt.....	27
4.1	Historik	27
4.2	Gällande rätt.....	28
4.3	Varför behöver stränderna skyddas?	30
4.4	Varför behöver strandskyddet förnyas?	32
5	Strandskyddets syften	35
6	Strandskyddets omfattning	37
7	Förbuden.....	38
8	Generella undantag från förbuden	41
9	Prövningen av dispenser och upphävanden	45
9.1	Dispens från strandskyddet	45
9.2	Upphävande av strandskydd	48
9.3	Grunderna för dispenser och upphävanden.....	52
10	Ett differentierat strandskydd.....	55
10.1	Redovisning i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	55
10.2	Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	61
10.3	Grunderna för dispenser och upphävanden i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	69
11	Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters roll.....	71
12	Fri passage	76
13	Strandskyddets återinträde när en detaljplan upphävs	77
14	Tillsyn.....	78
15	Miljö- och friluftorganisationers rätt att överklaga ärenden.....	80
16	Ändringar i fastighetsbildningslagen m.m.	83
17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	84

18	Konsekvenser.....	86
18.1	Naturvårdsverket och Boverket.....	86
18.2	Länsstyrelserna.....	87
18.3	Regeringen och miljödomstolarna.....	89
18.4	Statsfinansiella konsekvenser.....	90
18.5	Kommunerna.....	91
18.6	Enskilda och företag.....	92
18.7	Miljö- och friluftorganisationer.....	93
18.8	Miljön och miljömålen.....	94
18.9	Övriga konsekvenser.....	95
18.10	Alternativa lösningar m.m.....	95
19	Författningskommentarer.....	98
19.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	98
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	115
19.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	116
19.4	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	119
19.5	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	120
19.6	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	121
Bilaga 1	Lagförslag i promemorian Stranden – en värdefull miljö, Ds 2008:21.....	122
Bilaga 2	Remissinstanser, promemorian Stranden – en värdefull miljö, Ds 2008:21.....	136
Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) med anledning av förslaget om ändringar i bestämmelserna om strandskydd.....	138
Bilaga 4	Remissinstanser, promemorian Vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) med anledning av förslaget om ändringar i bestämmelserna om strandskydd.....	144

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
4. lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988),
5. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
6. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 7 kap. 15 och 31 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 31 § ska utgå,

dels att 7 kap. 16–18 §§ ska betecknas 7 kap. 15, 16 och 18 a §§,

dels att 7 kap. 13 och 14 §§, de nya 7 kap. 15, 16 och 18 a §§, 7 kap. 26 §, 16 kap. 13 § och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tio nya paragrafer, 7 kap. 17, 18 och 18 b–18 g §§, 16 kap. 14 § och 19 kap. 3 a §, samt närmast före 19 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §

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

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

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

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och

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

14 §

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

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

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

¹ Senaste lydelse av 7 kap. 15 § 2002:175.

Nuvarande lydelse

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

16 §

Inom strandskyddsområde får inte

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

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

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

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

17 §

Förbuden i 16 § gäller inte

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

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

Föreslagen lydelse

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

15 §

Inom ett strandskyddsområde får inte

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

3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för *byggnader, anläggningar eller anordningar* som avses i 1 och 2, eller

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

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

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

17 §

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

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

2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

18 §

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

18 §

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

18 a §

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

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

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

18 b §

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

18 c §

Vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man som särskilda skäl endast beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

2. genom en väg, järnväg, byggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

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

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

5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

18 d §

Trots det som sägs i 18 c § gäller bestämmelserna i denna paragraf också vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet inom ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,

2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,

3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften

a) i eller i närheten av tätorter,

b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Veda vid Storfjärden i Ångermanland eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller

d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Ore-

sjön eller Oreälven mellan Orsa-sjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och

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

Vid prövningen får man som särskilda skäl beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

En översiktsplan enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ge vägledning vid bedömningen av om den plats som upphävandet eller dispensen avser ligger inom ett sådant område som anges i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

18 e §

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, om det inte är omöjligt med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i

anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

18 f §

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område med en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Första stycket 2 gäller inte om det av en bestämmelse i den nya detaljplanen framgår att strandskyddet är upphävt.

18 g §

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

26 §

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

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

16 kap.13 §²

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

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

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

2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

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

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

För att få överklaga *ska* föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

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

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

14 §

Bestämmelserna i 13 § om vissa ideella föreningars rätt att överklaga gäller i fråga om strand-

² Senaste lydelse 2007:660.

skydd också för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintrisen.

19 kap.

Statlig kontroll av strandskyddsdispenser

3 a §

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

1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller

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

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

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

29 kap.

2 §³

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

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

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden en-

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden en-

³ Senaste lydelse 2006:1014.

ligt 7 kap. 16 §, eller

ligt 7 kap. 15 §, eller

3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreseptat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
 2. Bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena får tillämpas först efter den 31 januari 2010.
 3. Äldre bestämmelser gäller för ärenden som har inletts före den 1 juli 2009.
 4. Strandskydd gäller efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av 7 kap. 14 § i dess nya lydelse.
 5. Inom ett strandskyddsområde får man efter den 31 december 2014 inte vidta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad med stöd av undantag som har föreskrivits enligt 7 kap. 17 § i dess tidigare lydelse eller motsvarande äldre bestämmelser.
 6. Bestämmelserna i 7 kap. 18 f § om återinträde av strandskydd gäller även när strandskydd har upphävts enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 15 § andra stycket eller enligt motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser.

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

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

dels att 12 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

10 a §

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

Första stycket gäller inte om det av en bestämmelse i den nya detaljplanen framgår att strandskyddet är upphävt.

12 §

Bestämmelsen i 7 kap. 18 § andra stycket miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, *skall från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.*

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. Äldre bestämmelser gäller för detaljplaneärenden som har inletts före den 1 juli 2009 och som avslutas genom antagande före den 1 juli 2010.

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

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

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

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 5 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §⁴

I översiktsplanen *skall* redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen *skall* riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen *skall* framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön *skall* utvecklas och bevaras, *och*

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser *skall* kunna utläsas utan svårighet.

I översiktsplanen *ska* redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen *ska* riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen *ska* framgå

2. kommunens syn på hur den byggda miljön *ska* utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer, *och*

4. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser *ska* kunna utläsas utan svårighet.

5 §⁵

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

⁴ Senaste lydelse 2007:1303.

⁵ Senaste lydelse 2007:1303.

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

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

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

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken, och

9 §⁶

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

Av yttrandet *skall* framgå om

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

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

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

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

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

Av yttrandet *ska* det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken,

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

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

5 kap.

7 a §

I detaljplanen får det bestämmas att strandskydd enligt 7 kap. miljö-

⁶ Senaste lydelse 2007:1303.

balken upphävs för ett område, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena. En sådan bestämmelse får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt.

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

22 §⁷

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

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

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

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, *att* miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs *och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser*, och

26 §⁸

Under utställningstiden *skall* planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen *skall* redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen *till* pla-

Under utställningstiden *ska* planförslaget åtföljas av

I planbeskrivningen *ska* redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen *för* pla-

⁷ Senaste lydelse 2007:1303.

⁸ Senaste lydelse 1994:852.

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

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

12 kap.

1 §⁹

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

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

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

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

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

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. *strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller*

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

13 kap.

6 §¹⁰

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får

⁹ Senaste lydelse 2007:1303.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:1303.

Nuvarande lydelse

medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket får *överklagas* av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Föreslagen lydelse

överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som

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

2. innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut enligt första stycket 2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009. I fråga om upphävande av strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan enligt 5 kap. 7 a § får dock bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken tillämpas först efter den 31 januari 2010.

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

2.4 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §¹¹

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *skall* fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Får på grund av särskilt medgivande byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd *företagas* i strid mot sådan bestämmelse, *utgör vad nu har sagts ej* hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivet *skall* kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från *bestämmelser som avses i* andra stycket. *Frågor* om undantag prövas på *begäran* av lantmäterimyndigheten av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av *kommunal myndighet*. Att *därvid* regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *ska* fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. *Om det* på grund av *ett* särskilt medgivande får uppföras *en* byggnad eller *vidtas en* annan därmed jämförlig åtgärd i strid mot en sådan bestämmelse, *utgör det som nu har sagts inte* hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivet *ska* kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket *första meningen*. *Frågan* om undantag prövas på *lantmäterimyndighetens begäran* av

1. *länsstyrelsen, om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,*

2. *kommunen, om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strand-*

¹¹ Senaste lydelse 1998:865.

Nuvarande lydelse

En *kommunal myndighets* beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos regeringen.

Föreslagen lydelse

skydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter *länsstyrelsens* förordnande, *kommunen* i *övriga fall*.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

En *kommuns* beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. I fråga om en begäran om undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket som har gjorts före den 1 juli 2009 tillämpas paragrafen i dess tidigare lydelse.

2.5 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs att 8 § ledningsrättslagen (1973:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹²

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får på begäran av lantmäterimyndigheten medges undantag från bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag prövas av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, ska ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket. Frågan om undantag prövas på lantmäterimyndighetens begäran av

1. länsstyrelsen, om undantaget avser ledningsrättens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,

2. kommunen, om undantaget avser ledningsrättens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen i övriga fall.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

En kommuns beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

¹² Senaste lydelse 2001:388.

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsens beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

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

2.6 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Häri genom föreskrivs att 9 § anläggningslagen (1973:1149) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹³

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall anläggning inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får på *begäran av lantmäterimyndigheten* medges undantag från bestämmelser som avses i andra stycket. *Frågor* om undantag prövas av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av *kommunal myndighet*.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, ska anläggning inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket. *Frågan* om undantag prövas på *lantmäterimyndighetens begäran av*

1. länsstyrelsen, om undantaget avser anläggningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,

2. kommunen, om undantaget avser anläggningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen i övriga fall.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En *kommunal myndighets* beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom *besvär* hos länsstyrelsen.

En *kommuns* beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

¹³ Senaste lydelse 2001:389.

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos regeringen.

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsens beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

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

3 Ärendet och dess beredning

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

I september 2004 tillsattes en arbetsgrupp inom Miljödepartementet med uppgift att utifrån Naturvårdsverkets rapport och remissinstansernas synpunkter ta fram ett förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser. Gruppens arbete resulterade i promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23). Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2005/4076/Na).

Miljödepartementet presenterade i december 2005 en promemoria med ett reviderat förslag om ett differentierat strandskydd. Promemorian har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2005/4076/Na).

Efter regeringsskiftet 2006 återupptogs arbetet med ändrade strandskyddsregler i en arbetsgrupp inom Miljödepartementet. Det resulterade i promemorian Stranden – en värdefull miljö (Ds 2008:21). Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/1355/Na).

I december 2008 utarbetades i Regeringskansliet (Miljödepartementet och Justitiedepartementet) promemorian Vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) med anledning av förslaget om ändringar i bestämmelserna om strandskydd. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/1355/Na).

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Historik

Sveriges stränder är en värdefull naturtillgång med omfattande biologisk mångfald och en källa till naturupplevelser. Strandskydd och allemansrätt gör vårt land unikt i ett internationellt perspektiv. Redan på 1940-talet infördes i dåvarande byggnadslagen (1947:385) bestämmelser som gav länsstyrelsen möjlighet att förbjuda bebyggelse inom område utanför stads- och byggnadsplan, om området behövde skyddas på grund av bl.a. naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden. Bakgrunden till detta var en insikt om att tillgängligheten till stränderna på sina håll

höll på att försvinna på grund av den allt mer omfattande strandnära byggnationen, särskilt i tätorternas närhet. År 1950 tillkom en provisorisk strandlag (1950:639), som följdes av 1952 års strandlag (1952:382). Denna ersattes av naturvårdslagen (1964:822).

Fram till 1975 innebar reglerna att länsstyrelsen utsåg områden där strandskydd skulle gälla i syfte att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Inom sådana områden gällde tillståndsplikt för vissa åtgärder. Lagstiftningen visade sig emellertid vara otillräcklig för att hejda den omfattande expansionen av framför allt fritidshusbyggnad under 1960-talet och början av 1970-talet. Detta byggande bidrog till att strandskyddet skärptes 1975 genom ändringar i naturvårdslagen (prop. 1974:166). Det infördes ett generellt förbud mot att bebygga stränderna vid både kusten och i inlandet, kopplat till en möjlighet att ansöka om dispens från förbudet.

Genom en ändring i naturvårdslagen 1994 utvidgades strandskyddets syfte till att också ge skydd för växt- och djurlivet (prop. 1993/94:229).

4.2 Gällande rätt

Strandskyddet

Reglerna om strandskydd finns i dag i 7 kap. miljöbalken. Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd och gäller vid havet, sjöar, vattendrag och öar i hela landet. Syftet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (13 §). Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från båda sidor om strandlinjen. Länsstyrelsen får utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften (14 §). Nästan alla länsstyrelser har beslutat om utvidgat strandskydd i någon omfattning.

För att tillgodose syftena är det enligt huvudregeln förbjudet att inom strandskyddsområden vidta vissa åtgärder, bl.a. att uppföra nya byggnader (16 §). Den prioritet som bestämmelserna ger åt skyddssyftena innebär att andra, nytillkommande intressen i regel får ge vika.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen ge dispens från, dvs. i det enskilda fallet medge undantag från, förbuden att vidta åtgärder inom ett strandskyddsområde (18 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlåta rätten att besluta om dispenser från länsstyrelsen till en kommun (31 §). Enligt gällande förordningsbestämmelse får länsstyrelsen överlåta beslutanderätten till en kommun, utom i fråga om byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg (12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

Vissa byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder inom jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln är undantagna från de generella förbuden och behöver därför inte dispens. För att undantaget ska vara tillämpligt för t.ex. en ekonomibyggnad krävs att den behövs för näringen och att den inte tillgodoser bostadsändamål (17 §). I förarbeten och praxis ställs även krav på att byggnaden behövs inom strandskyddsområdet för näringens bedrivande.

Länsstyrelsen får upphäva strandskyddet i ett område som avses att tas i anspråk för bebyggelse eller andra åtgärder med stöd av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Det krävs särskilda skäl för ett sådant upphävande. Länsstyrelsen får också upphäva strandskyddet i ett område som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (15 §). Reglerna om upphävande gäller även i områden med utvidgat strandskydd. Länsstyrelsen får också meddela föreskrifter om undantag för sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden (17 §).

Naturvårdsverket får överklaga beslut som rör strandskyddet för att tillvarata de allmänna intressen som skyddet avser att bevara. Miljöorganisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut om dispenser.

Enligt förarbeten och praxis ska reglerna om dispenser och upphävanden tillämpas restriktivt. De exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl enligt miljöbalkspropositionen är i huvudsak situationer då strandskyddsintresset inte alls eller endast obetydligt skadas, t.ex. då åtgärden utförs på redan ianspråktagen mark (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 88–91).

Den kommunala översiktsplanen

Regler om den kommunala översiktsplanen finns i plan- och bygglagen. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Den är inte bindande för myndigheter och enskilda (1 kap. 3 §).

Översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av planen ska framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer. Översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet (4 kap. 1 §). Till planen hör en planbeskrivning. I den ska redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser vidta för att fullfölja planen. Vidare ska redogöras för planens konsekvenser (8 §).

Om genomförandet av översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen göra en miljöbedömning. Inom ramen för miljöbedömningen ska kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms (2 a §).

När ett förslag till översiktsplan upprättas eller ändras ska kommunen samråda med länsstyrelsen och med de regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget ska ges tillfälle till samråd (3 §). Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och

ge möjlighet till insyn och påverkan (4 §). Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen samt tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om vissa allmänna intressen som bör beaktas. Länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer följs och att mark- och vattenanvändningsfrågor som berör två eller flera kommuner samordnas på lämpligt sätt (5 §).

Kommunen ska ställa ut planförslaget under minst två månader. Att planförslaget ställs ut ska kungöras på kommunens anslagstavla och i ortstidning. Synpunkter får lämnas skriftligen under utställningstiden (6 och 7 §§).

Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska framgå hur planförslaget förhåller sig till riksintressen, miljö kvalitetsnormer och den mellankommunala samordningen samt till frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion (9 §). Efter utställningstiden ska kommunen sammanställa de synpunkter som har lämnats och redovisa sina förslag med anledning av dem (10 §). Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige (11 §). Länsstyrelsens granskningsyttrande ska fogas till planen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del ska det anmärkas i planen (2 §).

4.3 Varför behöver stränderna skyddas?

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

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

Allemansrättsligt tillgängliga stränder inom rimligt avstånd för närboende höjer ett områdes kvalitet och kan bidra till nybyggnation av framför allt bostäder. Det bör vara möjligt att förena en god bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning med ett bevarande av bostadsnära stränder. Med ett sådant synsätt råder ingen motsättning mellan att skapa ett attraktivt boende för många och att upprätthålla en attraktiv boendemiljö med tillgång till stränder för allmänheten. Det är snarare så att dessa målsättningar ömsesidigt stärker varandra.

I grunden behövs en bra planering som utgår från målet om en hållbar utveckling enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Ett fenomen som illustrerar strändernas betydelse är att arbetsgivare inte sällan i platsannonser framhäver kommunens natur och kultur, bl.a. de fria stränderna,

som ett stort värde när det gäller att söka arbete i just den kommunen. Ett bostadsbyggande helt nära stränderna kan försämra tillgången till denna gemensamma resurs, till förmån för de förhållandevis få som gynnas av byggandet.

Övergången mellan land och vatten ger utrymme för olika livsmiljöer och funktioner. Havsstrandängar har t.ex. stor betydelse som häcknings- och rastplatser för många fågelarter, med en vegetation av salttåliga arter som saknas i inlandet. Grunda bottnar har en hög biologisk produktion och fungerar bl.a. som yngelkammare för fisk. Den strandnära zonen är för många arter värdefull som skydd och för övervintring. Strandskyddet innebär att korridorer och kantzoner i landskapet kan bevaras, vilket underlättar spridning av djur och växter. Den artrika miljö som finns i strandområdena är med andra ord mycket värdefull i ett biologiskt perspektiv. Det bekräftas bl.a. av att omkring 1 050 av landets för närvarande 3 653 rödlistade arter är knutna till strand- eller vattenmiljöer (Art-databanken, rödlistan från maj 2005).

Vissa naturtyper har särskilt höga värden för strandskyddets syften på grund av att de är ovanliga eller har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Några exempel på områden som hyser sådana naturtyper är öar, uddar och näs som till huvuddelen är obebyggda, naturliga och oreglerade hela vattendrag, klarvattensjöar med kransalger, sandstränder, ravinskogar, sumpskogar och grunda bottnar med tångbälten.

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

Ofta sammanfaller de båda skyddssyftena på så vis att områden som utnyttjas för friluftslivet också innehåller biologiska värden. Ibland överväger det ena syftet, t.ex. kan en sumpig strand vara svårtillgänglig och därför mindre intressant för friluftslivet samtidigt som den hyser ansevärliga biologiska värden. Strandskyddet gäller oavsett om strandområdet har ett värde enligt båda eller endast ett av syftena. Det förhållandet att endast ett av syftena primärt berörs av en viss åtgärd innebär inte att skyddet på den platsen är svagare än om båda syftena hade påverkats.

Strandskyddet och miljömålen

Strandskyddets betydelse för såväl friluftslivet som den biologiska mångfalden bidrar till uppfyllelse av flera av de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen. Målen om en *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* har starka kopplingar till strandskyddet. Innebörden av dessa är bl.a. att en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur ska utvecklas och att människor ska ha tillgång till natur- och grönområden i närheten av bebyggelsen. Båda målen slår fast att den biologiska mångfalden ska bevaras och utvecklas. Även målen om *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust- och skärgård* berörs av de nära kopp-

lingarna till strandskyddet. Målen innebär bl.a. att sjöars, stränders samt kust- och skärgårdslandskapets stora värden för natur- och kulturupplevelser och för bad och friluftsliv ska värnas. Den biologiska mångfalden ska bibehållas och en gynnsam bevarandestatus upprätthållas för hotade livsmiljöer och arter så att de kan fortleva i livskraftiga populationer. Strandskyddet är en viktig förutsättning för arbetet med att uppfylla miljökvalitetsmålen på både kort och lång sikt.

4.4 Varför behöver strandskyddet förnyas?

Naturvårdsverkets rapport från 2002 (Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, rapport 5185) och beredningen av detta lagstiftningsärende visar att det finns brister i strandskyddsregleringen och dess tillämpning. Problemen kan delas in i tre kategorier:

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

Bristerna i tillämpningen bedöms leda till att strandskyddet successivt urholkas, åtminstone i delar av landet. Bristerna medför att allt fler stränder tas i anspråk, särskilt i kustområden som är attraktiva för långt fler än dem som bosätter sig där. Det gäller inte enbart i närheten av storstäderna, utan längs i stort sett hela kusten. Bristerna består av bl.a. dispensbeslut som inte stämmer överens med gällande rätt, få överklaganden och en sporadisk tillsyn. Utöver att strandskyddets syften påverkas negativt kan ett fortsatt byggande längs stränder som är översvämningskänsliga eller ras- och skredbenägna få även ekonomiska och andra konsekvenser.

Till den andra kategorin hör bristen på tydliga riktlinjer för prövningen av frågor om upphävande av strandskydd vid planläggning. Dit hör även problemet med att kunna genomföra en juridiskt hållbar översyn av det utvidgade strandskyddet utan att det har negativa återverkningar för strandskyddet som helhet. Ett annat exempel är att man i större utsträckning än som behövs dispensprövar komplementbyggnader m.m. i direkt anslutning till ett bostadshus.

Den bristande legitimiteten kan främst förklaras med att regelverket saknar tillräcklig flexibilitet. Det har sin grund i att en fråga om dispens bedöms lika strängt i kommuner med god tillgång till obebyggda stränder och ett lågt bebyggelsetryck som i kommuner med en hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsetryck. Ett generellt strandskydd är inte anpassat till geografiska förutsättningar och varierande tillgång till stränder och bebyggelsetryck i olika delar av landet. Från flera håll, inte minst kommuner, har framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utvecklingen i områden där tillgången till obebyggda stränder är god och bebyggelsetrycket är lågt.

Målen med en förändrad strandskyddsreglering kan sammanfattas enligt följande.

Lättnader för att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder

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

Det finns ett behov av att utveckla ett mer ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Ett generellt strandskydd bör fortsatt gälla i hela landet. Reglerna bör dock göras mer flexibla genom ökade möjligheter att beakta de lokala förhållandena och förutsättningarna, framför allt i landsbygdsområden där tillgången till stränder är god och exploateringsgraden är låg.

Ett utpekande av områden där lättnader i strandskyddet ska gälla förutsätter en bred inventering av vilka områden i en kommun som kan vara lämpliga för detta. Hänsyn behöver tas till enskilda och allmänna intressen av skilda slag. Ett differentierat strandskydd förutsätter att en avvägning görs mellan strandskyddsintresset och intresset av att använda en mindre del av stränderna för att stimulera utvecklingen i områden som är förhållandevis glest befolkade. Bedömningen bör göras med beaktande av bl.a. att förändringar i klimatet kan påverka markens lämplighet när det gäller markstabiliteten och risken för översvämningar.

Kommunerna bör ha goda förutsättningar att göra sådana avvägningar. Differentieringen av strandskyddet kan på ett naturligt sätt kopplas till kommunernas planering av användningen av mark- och vattenområden och utvecklingen av den byggda miljön. Inriktningen bör därför vara att ge kommunerna ett övergripande ansvar för differentieringen.

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

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

Nybyggnationen i övriga delar av landet begränsas genom tydligare och stärkta regler och en restriktiv tillämpning

Det finns ett behov av att förtydliga och stärka gällande regler om strandskyddet. Ändringar i lagstiftningen bör tillsammans med andra åtgärder, bl.a. förbättrad vägledning och tillsyn, ge förutsättningar för en mer en-

hetlig och korrekt tillämpning av regelverket. Målet bör vara att begränsa en ytterligare byggnation i områden som inte omfattas av de nya reglerna om lättnader i strandskyddet. Behovet av detta är särskilt stort i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation längs stränderna.

Förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet bör tydliggöras. Det behövs även ändringar i fråga om bl.a. strandskyddets syften och bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen.

I förarbetena till miljöbalkens regler om strandskyddet har betonats vikten av att reglerna tillämpas restriktivt. För att uppnå en restriktiv tillämpning behövs både en förbättrad lagstiftning och andra åtgärder som är riktade mot kommuner och länsstyrelser. Med ett ökat kommunalt inflytande över strandskyddet följer ett ökat ansvar att se till att reglerna tillämpas på ett korrekt sätt. Kommunernas kompetens att bedöma hur strandskyddets syften påverkas av olika åtgärder behöver stärkas, bl.a. i fråga om de biologiska värdena i strandområden. Samtidigt behöver länsstyrelsernas roll stärkas, vilket kan kopplas till deras uppgift att bevaka statens intressen vid granskningen av förslag till kommunala planer enligt plan- och bygglagen.

Ökat lokalt och regionalt inflytande

Formerna för beslutsfattande behöver utvecklas, så att de medger en tillräcklig lokal och regional förankring. En kommun beslutar om planläggning av marken i kommunen med stöd av plan- och bygglagen. Om det vid planläggningen skulle uppkomma en fråga om upphävande av strandskydd, får kommunen vända sig till länsstyrelsen som beslutar i frågan. Reglerna innebär att det är möjligt att kommunen antar en detaljplan som medger åtgärder som strider mot strandskyddet och att länsstyrelsen därefter beslutar att strandskyddet inte ska upphävas. Det kan med andra ord uppstå en situation där fastigheter genom planen fått byggrätter som strider mot strandskyddet och därför inte kan bebyggas.

Hanteringen av strandskyddet i samband med detaljplanering behöver effektivieras genom en samordning av prövningarna enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Det kan uppnås genom att samla beslutsfattandet hos en och samma instans. De flesta kommuner har redan betydande erfarenhet av att tillämpa reglerna om strandskydd och god kännedom om de lokala förhållanden som rör strandskyddet. Utgångspunkten bör därför vara att låta kommunerna få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering.

Kommunerna beslutar redan i dag i stor utsträckning om dispens från strandskyddet, efter delegation från länsstyrelsen. Utgångspunkten bör vara att kommunerna, med vissa undantag, beslutar i dispensfrågor. Det stämmer väl överens med bl.a. kommunernas ansvar för planeringen av markanvändningen inom kommunen. De förslag som syftar till att förbättra lagstiftningen bör tillsammans med andra åtgärder, bl.a. förbättrad vägledning och utbildningsinsatser, ge förutsättningar för kommunerna att tillämpa regelverket på ett enhetligt och korrekt sätt.

Effektivare prövning genom att samordna miljöbalken och plan- och bygglagen

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

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

Frågorna om en ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen behandlas av Miljöprocessutredningen, som har redovisat ett förslag i betänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111). Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Det är angeläget att genom ändringar i reglerna om strandskydd bidra till en ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen. Att föra in delar av strandskyddsfrågorna i den kommunala planeringen bör leda till en effektivare prövning och ett snabbare genomförande av angelägna samhällsbyggnadsprojekt.

5 Strandskyddets syften

<p>Regeringens förslag: Strandskyddet ska syfta till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Naturvårdsverket* har avstyrkt uttrycket allemansrättslig tillgång och anför att skyddet till viss del kommer att bli beroende av rådande allemansrättsliga förhållanden, varmed andra möjliga grunder för att upprätthålla sig i ett strandområde utesluts.

Skälen för regeringens förslag: Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Den del av syftet som rör allmänhetens friluftsliv fanns med redan i 1952 års strandlag. Av tidiga förarbeten framgår att avsikten har varit att bevara den möjlighet att bedriva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten, jfr

Kungl. Maj:ts proposition (1952:187) med förslag till strandlag, s. 48. Avsikten har också varit att skyddet av stränderna ska ses i ett långsiktigt perspektiv. I senare förarbeten har betonats att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden (jfr prop. 1993/94:229 s. 10 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 84).

Sedan de första reglerna om strandskydd infördes i början av 1950-talet har antalet byggnader inom 100 meter från strandlinjen ungefär fördubblats. Införandet av det generella strandskyddet 1975 har inneburit att antalet årligen uppförda byggnader inom 100-meterszonen i genomsnitt halverats jämfört med perioden 1950–1975 (i beräkningen inkluderas bostäder, industrilokaler m.m. men inte de areella näringarnas ekonomi-byggnader, redskapsbodan m.m.). Ändå har nästan 15 procent av den strandnära bebyggelsen tillkommit under perioden 1975–2000. Bebyggelsestrycket är särskilt högt i skärgårdarna och längs kusten. Kuststränderna utgör ungefär fyra procent av den totala strandlängden, men här finns nästan 20 procent av den strandnära bebyggelsen. Ytterst få kuststränder i kommunerna har en bebyggelsepåverkan som är mindre än 20 procent, vilket kan jämföras med att stränderna i hela landet inklusive kusten har en genomsnittlig bebyggelsepåverkan på 10 procent (SCB, Statistiska meddelanden MI 50 SM 0301).

Förbudet att bygga längs stränderna har visserligen fått genomslag, men inte i en sådan omfattning som man borde kunna förvänta sig med en förbudslagstiftning. Den fortsatta exploateringen av kusterna innebär att en krympande andel oexploaterad kust ska tillgodose såväl behovet av kustnära friluftsliv för en växande befolkning som behovet av skydd för det djur- och växtliv som är beroende eller gynnas av övergången mellan land och hav. Situationen vid inlandsstränderna är mer varierande, men exempelvis uppförs enbart vid de fyra stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaran) årligen mellan 400 och 600 byggnader för bostadsändamål och olika verksamheter. Det finns därför skäl att förtydliga att strandskyddets syften är långsiktiga.

Att strandskyddet utgår från allemansrätten framgår inte uttryckligen av bestämmelsen om strandskyddets syften i 7 kap. 13 § miljöbalken, utan endast av förarbetena. Utformningen av lagtexten har gett upphov till en viss osäkerhet i frågan om skyddet gäller i strandområden som för närvarande inte har ett uttalat intresse för friluftslivet, t.ex. områden som är svårtillgängliga eller som av andra anledningar sällan besöks. För att underlätta tillämpningen av reglerna om strandskydd bör bestämmelsen om syftet förtydligas. Det bör anges att syftet är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Genom denna formulering tydliggörs också att skyddet gäller fullt ut inom hela strandområdet och inte enbart i anslutning till vattenbrynet.

Flera remissinstanser har föreslagit att strandskyddets syften utvidgas till att ge skydd för bl.a. naturmiljön i stort, landskapsbilden och klimatanpassning. Behovet av en utvidgning i fråga om naturmiljö och landskapsbild kan ifrågasättas med hänsyn till att det finns andra verktyg i miljöbalken (t.ex. anmälningsplikt enligt 12 kap. 6 §) och andra regler som syftar till att ge skydd i dessa avseenden. Det skulle också behöva undersökas hur en sådan betydande utvidgning av strandskyddets syften skulle förhålla sig till andra regler om strandskyddet, bl.a. reglerna om undantag från strandskyddsförbudet, och vilka konsekvenserna skulle

bli. Det är inte möjligt att göra det inom ramen för detta lagstiftnings-
ärende. På grund av det anförda finns inte grund för att nu föreslå att
strandskyddets syften ska omfatta även naturmiljön i stort och landskaps-
bilden. Frågan om strandskyddets kopplingar till följderna av klimatför-
ändringar behandlas i avsnitt 10 om ett differentierat strandskydd.

6 Strandskyddets omfattning

Regeringens förslag: Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Strandskydd gäller efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av den nya bestämmelsen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har invänt mot en reglering som innebär att tidigare beslut om att utvidga strandskyddsområdet upphör att gälla vid en viss tidpunkt. Om länsstyrelsen inte hinner fatta nya beslut om utvidgat strandskydd före denna tidpunkt, kan det enligt länsstyrelsen leda till en väsentlig minskning av de utvidgade strandskyddsområdena utan att det finns skäl för det. *Svenska Naturskyddsföreningen* har motsatt sig att gällande beslut om utvidgat strandskydd ska upphöra att gälla och ansett att befintliga utvidgade strandskyddsområden i största möjliga mån ska finnas kvar.

Skälen för regeringens förslag: Strandskyddet omfattar enligt 7 kap. 14 § miljöbalken land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddsområdet får utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Möjligheten att utvidga området har funnits ända sedan de första strandskyddsreglerna infördes. Fram till den 1 juli 1994 syftade strandskyddet endast till att tillgodose friluftslivets intressen. Vid denna tidpunkt infördes det ytterligare syftet om att bevara stränderna på grund av deras stora biologiska mångfald.

Av bl.a. Naturvårdsverkets rapport från 2002 (Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, rapport 5185) framgår att det finns stora områden som omfattas av utvidgat strandskydd utan att skälen för utvidgningen har klartgjorts. Vissa av besluten om utvidgat strandskydd kan behöva ändras. Inom ett område som inte omfattas av en detaljplan får strandskyddet upphävas endast om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Kravet för ett upphävande är med andra ord högt ställt.

Bestämmelsen som gör det möjligt att utvidga strandskyddsområdet bör utformas så att en utvidgning sker endast om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Avsikten är att det ska finnas ett tydligt och långsiktigt behov av ett utvidgat strandskydd.

Det finns behov av en översyn av de utvidgade strandskyddsområdena för att bättre anpassa dem till strandskyddets båda syften. För att uppnå

detta behövs en reglering som leder till en sådan översyn. I en övergångsbestämmelse bör därför anges att strandskydd gäller efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen om detta. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att genomföra en översyn och fatta nya beslut om utvidgat strandskydd.

7 Förbuden

Regeringens förslag: Inom ett strandskyddsområde får inte

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget i den del som gäller förbud mot åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller ställt sig positiva till intentionerna med förslaget i den del som gäller förbud mot ändring av byggnader eller byggnaders användning. Flera remissinstanser har dock ansett att den föreslagna lagtexten kan medföra tillämpningsproblem och göra det svårare än i dag att ingripa mot en etappvis privatisering av strandområden. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har avstyrkt förslaget och ansett att åtgärder som avser ändring av byggnad i stället bör samordnas med tillståndspliktiga åtgärder enligt plan- och bygglagen. *Sveboat Båtbranschens Riksförbund* har anfört att förslaget syftar till att förhindra omvandlingar av befintliga byggnader till bostäder, men i praktiken innebär att t.ex. ett varv inte får bygga om byggnader eller ändra verksamheten i en byggnad p.g.a. strandskyddet.

Skälen för regeringens förslag

De generella förbuden mot att uppföra nya byggnader och vidta vissa andra åtgärder inom strandskyddsområden anges i fem punkter i 7 kap. 16 § miljöbalken. Huvuddelen av dessa bestämmelser bör gälla även i fortsättningen. I ett par avseenden finns dock skäl att utforma bestämmelserna på ett något annat sätt. Det gäller förbuden mot ändringar av byggnader som begränsar allmänhetens tillträde till strandområden (andra punkten) och mot anläggningar, anordningar och åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter (del av fjärde punkten och femte punkten).

Ändring av byggnader

Inom strandskyddsområde får enligt 7 kap. 16 § 2 miljöbalken byggnader inte ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till. Avsikten är i första hand att förhindra en privatisering av mark genom att ekonomibyggnader m.m. utnyttjas för bostadsändamål. Tillämpningen av bestämmelsen har medfört att det är svårt att förhindra en privatisering om en byggnad, vid sidan av det egentliga användningssättet, har nyttjats som enkel övernattningsmöjlighet. En sådan praxis innebär att frågan om ändringens effekt på privatiseringen av mark kommer i skymundan, trots att detta är vad bestämmelsen huvudsakligen syftar till att reglera.

Utformningen av den nuvarande bestämmelsen har inneburit att man hittills inte har beaktat att en ändring av en byggnads användning kan ha effekter på strandskyddets biologiska syfte. Bestämmelsen omfattar inte heller utvändiga ändringar som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde. Samtidigt innebär bestämmelsen ett förbud även mot ändringar som möjliggör sådana användningssätt som inte förändrar den allemansrättsliga tillgängligheten.

Mot denna bakgrund bör förbudet i bestämmelsen uttryckligen kopplas till effekterna av en ändring. En ändring som medför att allmänheten hindras eller avhålls från att beträda ett allemansrättsligt tillgängligt område ska vara förbjuden, i likhet med vad som gäller för anläggningar eller anordningar enligt 7 kap. 16 § 4.

En situation som kan uppkomma är att exempelvis ett fritidshus som har varit obebott i tio år, men som fortfarande är beboeligt, börjar användas för permanentboende. I ett sådant fall bör regleringen innebära att användningen av huset inte anses ändrad, dvs. det bör inte krävas någon dispens. Det synsättet stämmer överens med vad som gäller enligt den nuvarande bestämmelsen, dvs. att huset börjar användas för permanentboende innebär inte att det ändamål som huset tillgodoser anses ändrat.

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

Förslaget innebär en skärpning i flera avseenden och en lättnad i ett avseende. Skärpningarna består i att fler fysiska förändringar av byggnaden än tidigare kan vara dispenspliktiga, att användningssättet i sig kräver dispens om det innebär en ökad privatisering och att förbudet mot ändringar gäller även i förhållande till det biologiska syftet. Den sistnämnda delen av bestämmelsen bör utformas på samma sätt som i nuvarande fjärde och femte punkterna i paragrafen.

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

Remissinstanserna har överlag varit positiva till förslagets inriktning. Flera miljödomstolar och länsstyrelser har dock invänt mot utformningen av bestämmelsen i det remitterade förslaget. Det har anförts att det i

praktiken är omöjligt att visa vilken faktisk användning en byggnad har och att det blir möjligt att ingripa mot en otillåten ändring genom tillsynsåtgärder först när t.ex. en redan ombyggd sjöbod börjat användas.

Bestämmelsen i det remitterade förslaget har dock utformats på ett sådant sätt att intentionerna med förslaget bör få genomslag i praktiken. Bestämmelsen innehåller två olika moment – fysiska ändringar av byggnader och ändringar av byggnaders användningssätt – som bör ge förutsättningar för att komma till rätta med tillämpningsproblemen. Den del av förbudet som gäller fysiska ändringar innebär att man inte ska behöva avvakta med tillsynsåtgärder till dess att en ändrad byggnad har börjat användas på ett nytt sätt.

Anläggningar, anordningar och åtgärder

Enligt 7 kap. 16 § 4 och 5 miljöbalken är det förbjudet att inom strandskyddsområde utföra anläggningar, anordningar eller åtgärder bl.a. om de väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Det har vid tillämpningen visat sig svårt att skilja den grad av försämring som gör att förbuden är tillämpliga från den grad av påverkan som innebär att en dispens enligt 7 kap. 18 § inte kan godtas. Det betyder att om en åtgärd inte innebär en väsentlig förändring av livsmiljön för djur- eller växtlivet så bedöms den inte dispenspliktig, eftersom den inte innebär en oacceptabel påverkan på strandskyddets syften. Om åtgärden däremot bedöms vara dispenspliktig genom att den innebär en väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- eller växtarter, så kan den inte godtas vid en dispensprövning på grund av att den medför en oacceptabel påverkan på strandskyddets syften. Eftersom prövningen enligt dispensbestämmelsen är svår att skilja från bedömningen av dispensplikten, riskerar dispensbestämmelsen att förlora sin betydelse.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att den enskilde under straffansvar förväntas kunna ta ställning till om en anläggning, anordning eller åtgärd är dispenspliktig, bör förbudsbestämmelserna i 16 § 4 och 5 förtydligas. De nuvarande reglerna i 16 § 2, 4 och 5 bör i ett sammanhang förtydligas på så sätt att förbuden gäller alla åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Med åtgärder avses även anläggningar och anordningar. I sådana fall kommer det att krävas en dispens. Förslaget ökar förutsebarheten i fråga om det straffbara området i bestämmelsen om brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.

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

8 Generella undantag från förbuden

Regeringens förslag: Förbuden inom ett strandskyddsområde gäller inte

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

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

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att förbuden inom ett strandskyddsområde inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas

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

2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

Inom ett strandskyddsområde får man efter den 31 december 2014 inte vidta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad med stöd av undantag som har föreskrivits enligt äldre bestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget i den del som avser undantag från strandskyddsförbuden för vissa ekonomibygnader, vägar och järnvägar samt för vissa verksamheter som har tillåtits av regeringen m.m. *Lantbrukarnas Riksförbund* har föreslagit att lagtexten omformuleras så att undantaget avser ekonomibygnader som behövs inom strandskyddsområdet för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Några remissinstanser har föreslagit att även vissa andra verksamheter och anläggningar undantas, t.ex. vindkraftsanläggningar (*Energimyndigheten*), verksamheter som har en funktionell koppling till vatten såsom fisketurism och båtliv (*NUTEK*), varvsverksamhet eller marin verksamhet av stadigvarande karaktär (*Sweboat Båtbranschens Riksförbund*) och turistanläggningar för tillfälligt fritidsboende (*Svensk Turism*). Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Hallands län*, har ansett att en ändring behövs i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg så att det ställs krav på att beakta strandskyddet.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget i den del som avser ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från strandskyddsförbuden för vissa kompletteringsåtgärder. Flera länsstyrelser har avstyrkt eller invänt mot delar av förslaget. *Länsstyrelserna i Kronobergs* och *Skåne län* har ansett att

undantag endast bör komma ifråga inom utpekad tomtplats. *Länsstyrelsen i Gotlands län* har ansett att komplementåtgärder som avses uppföras närmare vattnet än huvudbyggnaden inte bör omfattas av bestämmelsen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har ansett att det föreslagna avståndet från strandlinjen bör ändras från 25 meter till 50 meter eftersom 25 meter är en för smal remsa för att allmänheten ska kunna passera på ett otvunget sätt. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt förslaget i den del som avser kompletteringsåtgärder närmare strandlinjen än huvudbyggnaden. *Statens fastighetsverk* har anfört att 15 meter är ett förhållandevis kort avstånd i en komplex gårdsmiljö med ett stort antal befintliga nödvändiga ekonomibyggnader och att en ny komplementbyggnad på så nära avstånd till huvudbyggnaden helt kan förändra och förvanska en kulturhistoriskt känslig bebyggelsemiljö. *Skärgårdarnas riksförbund* har ansett att frågan om åtgärder inom 15 meter från huvudbyggnaden inte lämpar sig för generella undantag utan måste avgöras på plats när man ser de lokala förhållandena.

Skälen för regeringens förslag

Areella näringar, vägar, järnvägar m.m.

Det behövs ett separat beslut om dispens från strandskyddet för vägar och järnvägar som anläggs inom ett strandskyddsområde och som inte tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Dispenserna prövas ofta i ett sent skede när planprocessen är långt framskriden. Prövningen kan då reduceras till en formsak. En bidragande orsak till den sena prövningen är att en dispens måste tas i anspråk inom två år.

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

Genom att undanta väg- och järnvägsprojekt som bygger på fastställda planer från strandskyddsförbuden uppnås en administrativ förenkling eftersom ett prövningsmoment försvinner. Några remissinstanser har ansett att en ändring behövs i väglagen och lagen om byggande av järnväg så att det ställs krav på att beakta strandskyddet vid prövningar enligt dessa lagar. Även med den föreslagna ordningen gäller dock enligt 14 § andra stycket väglagen och 1 kap. 5 § andra stycket lagen om byggande av järnväg att en väg eller järnväg ska byggas så att strandskyddets syften inte motverkas. Bedömningen sker vid samrådet före fastställandet av arbetsplanen eller järnvägsplanen. Länsstyrelsen kan med hänvisning till strandskyddets intressen ställa villkor för sin tillstyrkan. För att Vägverket eller Banverket ska kunna fastställa planen krävs att det råder enighet vid samrådet (18 § väglagen och 2 kap. 8 § lagen om byggande av järnväg). Om länsstyrelsen inte tillstyrker planen på grund av att strandskyddet inte har beaktats tillräckligt, kommer frågan att avgöras av regeringen. Det finns också en möjlighet för länsstyrelsen att i fråga om en arbetsplan eller järnvägsplan medge undantag från strandskyddsbestämmelserna, om det finns särskilda skäl.

Mindre projekt som inte genomförs med stöd av en fastställd arbetsplan eller järnvägsplan kommer även fortsättningsvis att behöva dispensprövas.

De areella näringarna omfattas sedan lång tid tillbaka av ett undantag från strandskyddsförbuden. Undantaget gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål. Bestämmelsen bör förtydligas så att det framgår att de undantagna byggnaderna, åtgärderna m.m. för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Att lagstiftaren avsett att paragrafen skulle tolkas på detta sätt framgår av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87).

Några remissinstanser har föreslagit att ett generellt undantag ska gälla även för vissa andra verksamheter och anläggningar, t.ex. fisketurism och marin verksamhet. Det finns dock skäl att vara försiktig med en sådan utvidgning. Praxis i fråga om ekonomibygnader för de areella näringarna visar att undantag av detta slag kan leda till svåra gränsdragningsfrågor. Det finns en risk att införandet av nya undantag leder till problem i tillämpningen. De verksamheter och anläggningar som har föreslagits för undantag kommer att omfattas av de vanliga strandskyddsreglerna som ger möjlighet att upphäva eller ge dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl. I förslaget finns en bestämmelse om att man vid prövningen av upphävanden och dispenser särskilt ska beakta om ett område behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet, om behovet inte kan tillgodoses utanför området. En annan bestämmelse avser områden som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Dessa regler bedöms vara tillräckliga för att kunna tillgodose ett behov av etableringar i strandnära lägen.

Komplementbyggnader

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

Bemyndigandet bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från strandskyddsförbuden både om en tomtplats har angetts i ett dispensbeslut och om en sådan tomtplatsavgränsning inte har gjorts. För sådana fall då en tomtplats har angetts i ett dispensbeslut bör bemyndigandet endast avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats.

Enligt det nuvarande bemyndigandet får undantag från dispensplikten endast avse komplementåtgärder som vidtas längre från stranden än huvudbyggnaden. Områden närmast strandlinjen har ofta stora värden för den biologiska mångfalden. En alltför omfattande bebyggelse närmast stranden ökar risken för en okontrollerad påverkan på strandskyddets

båda syften. Bemyndigandet bör därför begränsas så att komplementåtgärder inte får vidtas närmare strandlinjen än 25 meter.

I det nuvarande bemyndigandet anges ingen begränsning i fråga om avståndet mellan komplementbyggnader och huvudbyggnaden. Det innebär att sådana byggnader kan uppföras förhållandevis långt från huvudbyggnaden och därmed på sikt utgöra grund för fastighetsbildning. För att undvika en omotiverad utökning av det privatiserade området bör bemyndigandet begränsas så att avståndet mellan de generellt undantagna komplementbyggnaderna och huvudbyggnaden inte får vara större än 15 meter.

Flera remissintanser har föreslagit att avståndet utökas till exempelvis 25 meter. En begränsning till 15 meter innebär dock i praktiken att kompletteringen skulle kunna vidtas någonstans inom en tomt på cirka 1 500 kvadratmeter, dvs. en förhållandevis stor tomt (om exempelvis huvudbyggnadens yttermått är 10 meter gånger 10 meter blir den tomt inom vilken kompletteringen skulle kunna vidtas cirka 40 meter gånger 40 meter.) Det är därför inte lämpligt att utöka det angivna avståndet från huvudbyggnaden. Statens Fastighetsverk har anfört att 15 meter är ett förhållandevis kort avstånd i en komplex gårdsmiljö med ett stort antal befintliga nödvändiga ekonomibygnader och att en ny komplementbyggnad på så nära avstånd till huvudbyggnaden kan helt förändra och förvanska en kulturhistoriskt känslig bebyggelsemiljö. Det nuvarande bemyndigandet i fråga om komplementbyggnader syftar emellertid inte till att reglera den typen av kulturmiljöfrågor. De föreskrifter om undantag från strandskyddsförbud som meddelas avser endast komplementbyggnader som uppfyller kriterierna men har ingen betydelse för frågan om bebyggelsen är förenlig med annan lagstiftning. För komplementbyggnader som inte uppfyller kriterierna gäller strandskyddsförbud och dispensreglerna på vanligt sätt.

Bestämmelsen bör förenas med en övergångsbestämmelse som anger att man inom ett strandskyddsområde inte får vidta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad efter den 31 december 2014 med stöd av undantag som har föreskrivits enligt äldre bestämmelser. Det kommer att finnas behov av generella undantag för kompletteringsåtgärder även efter detta datum. Övergångsbestämmelsen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan besluta nya föreskrifter om undantag innan föreskrifterna enligt de äldre bestämmelserna upphör att gälla.

Länsstyrelsens föreskrifter om undantag från strandskyddsförbud bör grundas på ett underlag som är lämpligt för ändamålet. Detta bör vara lokalt förankrat. En kommun bör med kännedom om de lokala förhållandena kunna tillhandahålla underlag för länsstyrelsens beslut. Kommunens underlag kan t.ex. utarbetas i samband med den kommunala översiktsplaneprocessen.

9 Prövningen av upphävanden och dispenser

9.1 Dispens från strandskyddet

Regeringens förslag: Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från strandskyddsförbuden, om det finns särskilda skäl och dispensen avser byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller avser ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet. I övriga fall får kommunen besluta om dispens.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller i huvudsak ställt sig positiva till den föreslagna ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om prövningen av dispenser.

Tre länsstyrelser och tre universitet samt *Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (miljödomstolen)*, *Statskontoret*, *Fiskeverket*, *Artdatabanken*, *Centrum för biologisk mångfald*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Svenska Turistföreningen*, *Friluftsförbundet*, *Nordbruk*, *Nätverket för bevakning av byggnation i skärgården* och *Svenskt Friluftsliv* har avstyrkt eller i huvudsak ställt sig negativa till att kommunerna får ökad beslutanderätt.

Trelleborgs kommun, *Lysekils kommun* och ytterligare några kommuner i Bohuslän har invänt mot att kommunerna ska besluta om dispenser inom områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Samma invändning har gjorts av några andra remissinstanser i fråga om områden av riksintresse enligt 4 kap. 1–2 och 4 §§. Många remissinstanser har ansett att förslaget innebär att många kommuner behöver stärka sin kompetens i naturvårdsfrågor.

Länsstyrelsen i Kalmar län m.fl. har anfört att det bör tydliggöras hur dispensprövningen ska gå till i anslutning till ett område som omfattas av annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, exempelvis vem som har beslutanderätten avseende en ansökan om dispens för att uppföra en byggnad på land där det utanförliggande vattenområdet är utpekad som ett Natura 2000-område. *Länsstyrelsen i Skåne län* har ansett att länsstyrelsen bör ha beslutanderätten i tillstånds- och anmälningsärenden om vattenverksamhet som länsstyrelsen ska pröva enligt 11 kap. miljöbalken. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har anfört att kommunerna inte bör få rätt att ge dispens från strandskyddet inom s.k. obrutet fjäll. *Gotlands kommun* har avstyrkt förslaget i den del som det innebär ett minskat kommunalt inflytande över dispenser på Gotland. Enligt kommunens bedömning hanteras dispenser på ett bra sätt och det finns ingen anledning att kommunen av detta skäl inte ska ges delegation av minst nuvarande omfattning. *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt förslaget eftersom det rimmar illa med ”rättsröten” i den kommunala hanteringen av strandskyddet som klart dokumenterats bl.a. av Naturvårdsverket. *Svenska Turistföreningen* har avstyrkt förslaget och anfört att regeringen i stället måste – om den på allvar anser att strandskyddet ska skärpas där

det behövs – lägga fram ett nytt förslag där länsstyrelsen i huvudsak blir beslutande i första instans och får erforderliga resurser för detta. Enligt föreningen bör delegation till kommunerna endast tillåtas dels i områden där en fortsatt dispensgivning inte kan utgöra något som helst hot mot allmänhetens friluftsliv, dels i övriga områden när det gäller kompletteringsbebyggelse som på intet sätt minskar allmänhetens tillgång till stränder. Liknande synpunkter har framförts av *Friluftsförbundet*, *Svenskt Friluftsliv* och *Nätverket för bevakning av byggnation i skärgården*.

Skälen för regeringens förslag

Enligt gällande regler får länsstyrelsen ge dispens från de förbud som gäller inom ett strandskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Med stöd av bemyndiganden har länsstyrelserna i stor utsträckning delegerat till kommunerna att besluta i frågor om dispens från strandskyddet.

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

Även med beaktande av de tillämpningsproblem som har rapporterats finns det skäl att nu låta kommunerna få huvudansvaret för prövningen av strandskyddsdispenser. Ett sådant ansvar stämmer väl överens med kommunernas ansvar för planeringen av användningen av mark- och vattenområden inom kommunen. En nybyggnation eller tillbyggnad kan ibland komma till stånd endast om det också finns förutsättningar att ge dispens från strandskyddet. En dispensfråga har därför ofta en nära koppling till detaljplanering och bygglovsgivning. En kommunal prövning av dispensfrågan kan genom en ökad samordning med beslut enligt plan- och bygglagen och genom en gemensam instansordning för överklaganden av beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bidra till att angelägna samhällsbyggnadsåtgärder kan genomföras både enklare och snabbare än om dispensbesluten fattas av länsstyrelsen, utan att strandskyddets syften behöver äventyras. En annan fördel är att kommunen som regel har god kännedom om de lokala förhållanden som kan påverka bedömningen i en strandskyddsfråga.

Samtidigt som kommunerna får ökat ansvar för dispensprövningen behövs tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna förbättras. Ett av förslagets syften är att uppnå en bättre och mer enhetlig tillämpning av regelverket. Ett viktigt exempel på det redovisas i avsnitt 9.3 och avser preciseringen av vad man får beakta som särskilda skäl för att ge dispens från strandskyddet.

Det finns även en koppling till förslaget om en differentiering av strandskyddet genom att i översiktsplanen redovisa områden där vissa lättnader i strandskyddet ska gälla. En sådan redovisning kommer att kräva en relativt omfattande kartläggning av kommunens strandområden, som visar vilken betydelse olika områden har för strandskyddets syften. Detta kommer att kräva en hög kompetens i strandskyddsfrågor. Det är särskilt angeläget att kommunens kunskap i frågor som rör skyddet för djur- och växtlivet stärks. Länsstyrelsen får en viktig roll att bevaka hur kommunerna hanterar strandskyddet, att ge vägledning i bl.a. frågor som

rör strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet och att överpröva kommunala beslut i strandskyddsfrågor.

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

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

Det har föreslagits att länsstyrelsen ska ha kvar beslutanderätten inom områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet enligt 3 kap. 6 § och 4 kap. miljöbalken. Dessa riksintresseområden är omfattande, framför allt i Norrland, och en förändring av det slaget skulle i praktiken innebära att kommunerna knappast får någon ökad beslutanderätt. Man skulle med andra ord inte uppnå de fördelar med förslaget som angetts i det föregående. Det bedöms inte heller finnas skäl att låta länsstyrelsen få beslutanderätten när en strandskyddsfråga har samband med ett tillstånd eller anmälningsärende om vattenverksamhet som länsstyrelsen prövar enligt 11 kap. miljöbalken. Prövningen i sådana fall bör kunna ske på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till bestämmelsen i 7 kap. 16 §, som innebär att strandskyddsförbuden inte gäller verksamheter och åtgärder som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken. Prövningen av en strandskyddsfråga får på samma sätt som i dag ske i samband med tillståndsprövningen. Om vattenverksamheten inte kräver tillstånd prövas strandskyddsfrågan enligt huvudregeln av kommunen.

9.2 Upphävande av strandskydd

Regeringens förslag: Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om

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

2. området enligt plan- och bygglagen (1987:10) avses att omfattas av en detaljplan och behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena.

Kommunen får i en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen upphäva strandskyddet för ett område, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena. En sådan bestämmelse får inte avse sådana anläggningar, vägar eller områden som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller i huvudsak ställt sig positiva till förslaget. Flera av de remissynpunkter som i avsnitt 9.1 redovisas i fråga om vem som ska ha rätt att besluta om dispens från strandskyddet är relevanta även i fråga om upphävanden. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har anfört att det är mycket lämpligt att ge kommunerna rätt att i samband med detaljplaneprocessen upphäva strandskydd genom en planbestämmelse, eftersom det tvingar kommunerna att seriöst behandla strandskyddet tidigt i planprocessen. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att det är olämpligt att kommunen prövar frågor om upphävande inom ramen för en detaljplan, bl.a. då handläggningen av beslutsunderlagen kommer att ske inom kommunens stadsbyggnadskontor eller motsvarande och inte inom dess miljökontor eller motsvarande.

Skälen för regeringens förslag

Länsstyrelsen får i dag upphäva strandskyddet i ett område enligt bestämmelser i 7 kap. 15 § miljöbalken och 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bestämmelsen i 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken ger en möjlighet att upphäva strandskyddet i ett område, om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. En sådan bestämmelse behövs även i fortsättningen och det är lämpligt att beslutanderätten ligger kvar på länsstyrelsen.

Bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken innebär att länsstyrelsen också får upphäva strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, om det finns särskilda skäl. Denna reglering innebär att kommunen vid en detaljplanering behöver vända sig till länsstyrelsen för att i

ett separat ärende få prövat om det finns förutsättningar för ett upphävande av strandskyddet. Ett förfarande med separata beslut i strandskydds- och planfrågorna kan försena angelägna samhällsbyggnadsåtgärder och skapa en osäkerhet om de planerade åtgärderna över huvudtaget kan genomföras. Det finns fall då en kommun har antagit detaljplanen och först i ett senare skede fått länsstyrelsens besked om att det saknas förutsättningar att upphäva strandskyddet.

Det finns ett behov av en ökad samordning i vissa frågor där prövningar aktualiseras enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen. Så är fallet i fråga om områden som ska detaljplaneras och som omfattas av strandskydd. En reglering som innebär att strandskyddet i materiellt hänseende överförs till plan- och bygglagen är inte lämplig med hänsyn till att strandskyddet då skulle utgöra ett bland många allmänna intressen som ska beaktas vid lämplighetsavvägningar i markanvändningsfrågor. Strandskyddets karaktär som skyddslagstiftning skulle kunna gå förlorad.

En lösning är att samla prövningarna hos en och samma myndighet genom att överföra rätten att besluta om upphävande av strandskydd till kommunerna. Kommunerna har redan i dag i stor utsträckning rätt att besluta om dispenser, efter delegation från länsstyrelserna. Flertalet kommuner har bred erfarenhet av att tillämpa reglerna om strandskydd och god kännedom om de lokala förhållanden som rör strandskyddet. I avsnitt 9.1 föreslås en lagändring som innebär att kommunerna enligt huvudregeln ska besluta om dispens från strandskyddet.

Sammantaget finns det skäl att ge kommunerna en möjlighet att upphäva strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan. Detta bör kombineras med en rätt för länsstyrelsen att pröva kommunens beslut. Förslaget innebär att kommunens planering av angelägna samhällsbyggnadsåtgärder kan effektivieras i fall då strandskyddet behöver upphävas. Genom förslaget förenklas planprocessen och separata prövningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen undviks. Därmed undanröjs risken för att det uppkommer en situation där ett beslut tillåter en bebyggelse och ett annat innebär förbud mot samma bebyggelse. Dessutom säkerställs att kommunerna beaktar strandskyddsfrågan tidigt i planprocessen.

Det är endast reglerna om förfarandet vid upphävande av strandskydd i samband med planläggning som överförs till plan- och bygglagen. De materiella reglerna bör finnas kvar i miljöbalken. En invändning i det här sammanhanget skulle kunna vara att prövningen av en strandskyddsfråga kommer att påverkas materiellt av att den sker i ett annat sammanhang. Prövningen skulle kunna påverkas av att en kommunal detaljplanläggning enligt plan- och bygglagen karaktäriseras av övergripande avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen. Detta skiljer sig från en prövning enligt en förbudsreglering i miljöbalken som inte medger samma handlingsutrymme för beslutsmyndigheten.

De nu aktuella bestämmelserna om upphävande av strandskydd bör införas i en ny paragraf i 5 kap. plan- och bygglagen, skild från övriga bestämmelser om innehållet i en detaljplan. Ett upphävande av strandskydd inom ett planområde bör förutsätta att vissa av miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda. Det innebär bl.a. att särskilda skäl kommer att krävas och att proportionalitetsprincipen i 7 kap. 25 § miljöbalken kommer att vara tillämplig. Reglerna bör utformas på ett sätt som gör att de skiljer sig från de avvägningsregler som är tillämpliga vid detaljplane-

läggning. Kommunerna ansvarar för att strandskyddsfrågan, i likhet med det som gäller andra miljöfrågor som kan aktualiseras i en detaljplan, hanteras så att bl.a. ett tillräckligt underlag är tillgängligt och kommunens kompetens i naturvårdsfrågor tas till vara. Av betydelse i sammanhanget är också förslagen om att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att strandskyddet inte upphävs i strid med gällande bestämmelser och att länsstyrelsen, om så är fallet, ska pröva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan enligt reglerna i 12 kap. plan- och bygglagen. Därutöver föreslås i avsnitt 9.3 nya regler som innebär ett förtydligande av vad som menas med särskilda skäl. Detta skapar tydliga ramar för när undantag från strandskyddet kan göras och underlättar prövningen. Reglerna kommer i princip att vara desamma som vid prövning av en dispens från strandskyddet.

Med hänsyn till det anförda är bedömningen att prövningen av en fråga om upphävande av strandskydd inte kommer att påverkas materiellt av att den sker i samband med detaljpaneläggning.

I avsnitt 9.1 föreslås att kommunerna får huvudansvaret för ärenden om dispens från strandskyddet. Enligt förslaget bör dock länsstyrelsen även i fortsättningen besluta om dispenser i vissa fall. Samma begränsning bör gälla i fråga om kommunens möjlighet att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. En sådan planbestämmelse bör därför inte få avse byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, och inte heller ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet. I dessa fall bör länsstyrelsen besluta, huvudsakligen enligt det förfarande som gäller i dag.

Ingen möjlighet att upphäva strandskyddet med områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen

Gällande bestämmelser innebär att länsstyrelsen får upphäva strandskyddet även i ett område som avses omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Så har skett endast i ett begränsat antal fall. PBL-kommittén har sett över reglerna om områdesbestämmelser och funnit att det finns en stor variation i användningen och synen på områdesbestämmelser i olika kommuner. Kommittén har föreslagit att områdesbestämmelser ska finnas kvar som en regleringsmöjlighet i plan- och bygglagen men att användningsområdet ska begränsas och förtydligas (slutbetänkandet Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77, s. 513).

Övervägande skäl talar för att inte behålla möjligheten att upphäva strandskydd med områdesbestämmelser. Markens lämplighet för bebyggelse kan inte prövas genom områdesbestämmelser utan sker vid detaljpaneläggning eller bygglovsprövning. Den slutliga lämplighetsprövningen är inte genomförd med områdesbestämmelser, vilket gör att underlaget för prövningen av upphävande av strandskydd kan vara otillräckligt. Inriktningen i PBL-kommitténs förslag är att begränsa användningsområdet för områdesbestämmelser, bl.a. genom att ta bort möjligheten enligt 5 kap. 16 § 2 plan- och bygglagen att reglera grunddragen i markens användning. Förslaget har motiverats av de svårigheter som uppkommit vid tillämpningen av områdesbestämmelser. Utredningen visar att det i vissa fall finns en osäkerhet om bestämmelsernas räckvidd

och om regleringsmöjligheterna samt att regleringen lämnar ett oklart och varierande utrymme för bygglovsprövningen. Erfarenheter från överprövningen hos länsstyrelserna och regeringen visar att områdesbestämmelser har upphävts i flera fall på grund av oklarheter. Andra tillämpningsproblem har hängt samman med att byggrätter och byggnaders omfattning inte kan regleras med områdesbestämmelser.

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

Normgivning och förvaltningsbeslut

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

Ett beslut av länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet i ett område som avses ingå i en detaljplan omfattar ett avgränsat område och kan beröra markägare och nyttjanderättshavare inom detta område. Att beslutet inverkar på de skyddsändamål som strandskyddet har innebär dock inte att allmänheten kan anses berörd på ett sådant ingripande sätt som brukar krävas för att det ska vara fråga om ett normbeslut. Beslutet har rättsverkningar inom ett så avgränsat geografiskt område och beträffande en så bestämd och avgränsad personkrets att det bör anses vara ett förvaltningsbeslut.

Denna bedömning stämmer överens med det synsätt som brukar anläggas i fråga om rättsverkningarna av en detaljplan, dvs. planen innehåller bestämmelser som är bindande för en avgränsad personkrets (sakägarna) inom ett avgränsat geografiskt område. I förarbetena till plan- och bygglagen görs bedömningen att en detaljplan inte kan anses utgöra normbeslut som omfattas av bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeeringsformen (plansystemets förenlighet med regeeringsformens normbegrepp behandlas bl.a. i prop. 1985/86:1, s. 87–93, bostadsutskottets betänkande 1986/87:1, s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i lagstiftningsärendet).

Det är alltså möjligt att införa bestämmelser i plan- och bygglagen om att en kommun får upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan.

9.3 Grunderna för dispenser och upphävanden

Regeringens förslag: Vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man som särskilda skäl endast beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt att det i lagtexten anges några omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad som är särskilda skäl. Ganska många remissinstanser har haft synpunkter på den närmare utformningen av vissa av omständigheterna. Flera remissinstanser, bl.a. *Uppsala universitet*, har ansett att vissa av de uppräknade omständigheterna ger ett för stort tolkningsutrymme. Det har också framförts önskemål om att definiera vissa begrepp som används i bestämmelsen. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har invänt mot förslaget eftersom det är tveksamt om en lagstiftning på den föreslagna detaljnivån, i kombination med allmänna skrivningar om att skälen trots detta inte är uttömmande, är ändamålsenliga för att nå det angivna syftet. Hovrätten har ansett att det finns en risk att den avsedda precisionen blir närmast skenbar och i stället förordad mer allmänt hållna bestämmelser, som korresponderar mot ändamålet med strandskyddet, i kombination med mer utförliga och konkreta exempel i motiven avseende hur undantagsbestämmelserna ska tillämpas. Liknande synpunkter har framförts av bl.a. *Länsstyrelsen i Uppsala län*. *Svenska Turistföreningen* har anfört att förslaget är olämpligt och att vad som behövs för att åstadkomma en uppstramning i stället är en lagtext som preciserar olika skäl mot dispens, lämpligen hämtade ur miljöbalkens förarbeten. Föreningen har förordat en bestämmelse om att i områden som är av riksintresse för friluftslivet enligt 4 kap. 2 § miljöbalken eller som annars är av stor betydelse för det rörliga friluftslivet får bebyggelse i annan form än kompletteringar som inte minskar allmänhetens tillgång till stränderna komma till stånd endast om det föreligger synnerliga skäl.

Skälen för regeringens förslag

Det samlade förslaget innehåller flera åtgärder som syftar till att komma till rätta med de problem som finns i tillämpningen av gällande strand-

skyddsregler. I detta avsnitt behandlas innebörden av kravet på särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.

Strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten är att strandskyddet i normalfallet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen. Det finns dock en möjlighet att i det enskilda fallet besluta om undantag från de förbud mot att uppföra nya byggnader m.m. som gäller inom strandskyddsområden, om det finns särskilda skäl.

I avsnitt 10 om ett differentierat strandskydd föreslås att vissa särskilda regler ska gälla vid bedömningen av vad som är särskilda skäl för att besluta om undantag från strandskyddet. De särskilda grunderna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet kommer endast att gälla i vissa s.k. områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

När det gäller upphävanden och dispenser som inte kan medges med stöd av dessa särskilda grunder är utgångspunkten för förslaget detsamma som tidigare, dvs. möjligheten att besluta om undantag från strandskyddet ska tillämpas med stor restriktivitet (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 317 f.). Det finns inte heller skäl att beträffande upphävanden och dispenser enligt de vanliga grunderna göra någon annan bedömning än tidigare i fråga om utgångspunkten för den intresseprövning som ska ske enligt 7 kap. 25 § miljöbalken (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 320–323).

Gällande regler om att det krävs särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet har visat sig vara otillräckliga för att begränsa påverkan på strandområden så som har varit avsikten med regleringen. Det är inte ovanligt att kommunala dispensbeslut antingen saknar uppgifter om vilka skäl som har motiverat en dispens eller innehåller skäl som inte motsvarar vad som har varit avsikten med regleringen.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning bör reglerna ändras så att det i lagtexten preciseras vad man får beakta som särskilda skäl för att upphäva strandskyddet i samband med detaljplaneläggning eller för att ge en dispens. Det bör framgå att de omständigheter som räknas upp inte i sig medför att dispens bör ges, utan att det är fråga om omständigheter som får beaktas vid prövningen.

Några remissinstanser har invänt att det finns en risk att en precisering av omständigheter som kan vara skäl för ett undantag inte löser problemet med otydlighet utan i stället skapar nya gränsdragningsfrågor. En uppräknig av omständigheter i lagtext bedöms dock vara ett verktyg som är lätt att hantera och som ger prövningsmyndigheterna vägledning vid bedömningen i det enskilda fallet. Remissbehandlingen visar att det finns ett starkt stöd för förslaget, inte minst hos kommunerna som redan i dag i stor utsträckning ansvarar för prövningen av dispenser.

Svenska Turistföreningen har förordat en reglering som använder uttrycket synnerliga skäl och som skulle innebära en skärpning av reglerna i bl.a. områden av riksintresse för friluftslivet och turismen enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. En sådan reglering skulle innebära att det finns ytterligare en bedömningsnivå i lagstiftningen. Det skulle vara svårt att förklara i vilka situationer det kan finnas synnerliga skäl eftersom redan de gällande reglerna om särskilda skäl ska tillämpas restriktivt. Med hänsyn till de tillämpningsproblem som skulle kunna uppkomma bör det inte införas en sådan reglering som Svenska Turistföreningen förordat (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 317 och 322).

Förslaget utgår från de omständigheter som enligt praxis ansetts kunna utgöra skäl för att ge dispens. Flera remissinstanser har ansett att några av de fem omständigheter som enligt promemorians förslag bör kunna utgöra skäl för undantag från strandskyddet är otydliga och innebär ett för stort tolkningsutrymme jämfört med praxis.

Med anledning av det som kommit fram i remissvaren bör lagtexten justeras beträffande två av de fem omständigheter som föreslogs i promemorian. Det bör också komma till klarare uttryck i lagtexten att utrymmet att i övrigt besluta om undantag från strandskydd är litet och endast kan avse situationer som är mer eller mindre unika till sin karaktär.

Reglerna är inte avsedda att tillämpas på det sättet att det alltid ska anses finnas särskilda skäl om en av omständigheterna föreligger. En av omständigheterna är att man ska beakta om det område som ett upphävande eller en dispens avser behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl är det inte tillräckligt att konstatera att exempelvis en brygga för sin funktion måste ligga vid vattnet. Man ska också pröva om behovet av bryggan kan tillgodoses utanför området, t.ex. genom att det finns eller planeras en gemensam brygganläggning i närheten. Vidare ska man vid prövningen göra en avvägning mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta området i anspråk. Den enskildes intresse av att uppföra bryggan ska väga tyngre än områdets strandskyddsvärden, dvs. dess långsiktiga betydelse för allmänhetens friluftsliv och den biologiska mångfalden. Den restriktiva tillämpning som är avsedd med reglerna kan innebära att även om de skäl som den enskilde anför är starka, kan bryggans inverkan på strandskyddsvärdena vara så betydande att en ansökan om dispens bör avslås (jfr Högsta domstolens dom den 18 januari 2008, mål T 4786-05).

En annan omständighet avser situationer då det område som undantaget från strandskyddet avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintressena kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappanpassning eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 91).

10 Ett differentierat strandskydd

10.1 Redovisning i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Regeringens förslag: Av kommunens översiktsplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) ska framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs att kommunen i översiktsplanen även ska redovisa hur strandskyddets syften långsiktigt ska tryggas i och i närheten av tätorter.

Remissinstanserna har med något undantag tillstyrkt att kommunens översiktsplan används för att redovisa områden för landsbygdsutveckling där lättnader gäller i fråga om vad som är särskilda skäl för dispenser och upphävanden. Däremot finns det skillnader i synen på hur ett differentierat strandskydd ska utformas. Det gäller framför allt kriterierna för vad som är sådana områden där lättnader i strandskyddet gäller, men även de specifika grunderna för undantag från strandskyddet i sådana områden.

Länsstyrelsen i Skåne län har ansett att redovisningen bör utökas till att omfatta samtliga strandskyddsområden i kommunen och hur strandskyddets syften långsiktigt ska tryggas. Liknande synpunkter har framförts av bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*. *Länsstyrelsen i Gotlands län* har anført att det bör vara ett nödvändigt krav att kommunen har pekat ut områden i en översiktsplan för att lättnadsreglerna ska vara tillämpliga. *Lantbrukarnas Riksförbund* har anført att förslaget inte får medföra att frågor om lättnader i strandskyddet bara behandlas med många år mellan översynerna och utan att behövliga uppdateringar görs i översiktsplanen. *Centrum för biologisk mångfald* har angett flera frågor som behöver utredas, bl.a. om kommunen har kompetens att bedöma strändernas biologiska värden, om det kommer att finnas ett tillräckligt inventeringsunderlag och om stränderna längs kuster och sjöar bör betraktas som en kommunal eller nationell angelägenhet. *Boverket* har framført att länsstyrelsen bör ha ett uttalat ansvar för att ta fram planeringsunderlag med en regional bedömning av tillgången till fria strandområden och en skyldighet att föra en dialog med kommunerna om kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har avstyrkt förslaget i den form som presenterades i promemorian eftersom det är svårtolkat och bedöms strida mot det grundläggande långsiktiga syftet och det generella förbud som strandskyddet utgör. Enligt länsstyrelsen bör en differentiering i huvudsak utformas enligt det förslag från november 2005 som innebar en revidering av förslaget i promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23). *Svenska Naturskyddsföreningen* har anført att förslaget innebär betydande lättnader i strandskyddet utan några skärpningar som skulle kunna balansera effekterna.

Skälen för regeringens förslag

Förslaget i detta avsnitt syftar till att med utgångspunkt från ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet bättre anpassa strandskyddet till de lokala förhållandena och förutsättningarna. Det bör vara möjligt att finna vissa områden inom vilka lättnader i strandskyddet kan komma ifråga på ett sådant sätt att det långsiktiga skyddet för stränderna består. Det gäller framför allt i de delar av landet där bebyggelsestrycket är lågt och tillgången till orörda stränder är god.

Kommunerna bör redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda. I planen ska redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Kommunerna bör i översiktsplanen redovisa områden som enligt kriterier i miljöbalken är s.k. områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka lättnader i strandskyddet gäller när man gör prövningar i det enskilda fallet. Det finns flera fördelar med att göra en sådan redovisning i översiktsplanen.

I översiktsplanen behandlas frågor om användningen av mark- och vattenområden utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det gör att den är väl lämpad för hantering av vissa frågor om strandskyddet eftersom strandskyddets syften är långsiktiga och har betydelse för möjligheterna att bebygga mark- och vattenområden.

Genom att låta översiktsplaneringen utgöra processen för att identifiera områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan frågan hanteras inom ramen för ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Översiktsplanen utarbetas på ett sätt som garanterar insyn och en demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter. Länsstyrelsen ansvarar för att ta till vara statens intressen. Genom att länsstyrelsen medverkar vid planeringen och avger ett granskningsyttrande kan kommunen få besked om länsstyrelsen som företrädare för staten delar kommunens bedömningar.

Det har framhållits som en svaghet att en översiktsplan får överklagas endast i den ordning som anges för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Detta bör dock vägas mot de redovisade fördelarna med en översiktsplanering och att planen inte kommer att vara rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. Sammantaget har remissinstanserna gett ett starkt stöd för att använda översiktsplaneprocessen för att peka ut områden inom vilka vissa lättnader i strandskyddet ska gälla.

Redovisningen i översiktsplanen bör göras efter en bred kartläggning och inventering av en kommuns strandområden och en samlad bedömning av vilka områden som bedöms vara lämpliga för att främja en utveckling av landsbygden genom lättnader i strandskyddet.

Det är angeläget att kommunen tidigt involverar medborgare, företag och andra intressenter, t.ex. friluftorganisationer och andra ideella organisationer, i arbetet med att redovisa områden där vissa lättnader i strandskyddet kommer att gälla. Med hänsyn till att reglerna syftar till att främja utvecklingen av landsbygden bör också lokala utvecklingsgrupper delta i översiktsplaneringen och bidra med kunskap och erfarenheter i lokala utvecklingsfrågor.

Sambandet mellan kommunens redovisning och miljöbalksreglerna

Strandskyddet ska fortsatt vara en generell skyddslagstiftning. I miljöbalken anges de förbud som gäller mot att uppföra nya byggnader och vidta andra åtgärder inom strandskyddsområden, liksom förutsättningarna för att besluta om undantag från förbuden. Förslaget om vissa lättnader i strandskyddet bör anpassas till dessa grundläggande regler.

Samtidigt skapar den föreslagna regleringen ett nytt samband mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Redovisningen i översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör göras enligt kriterier som anges i en ny paragraf, 7 kap. 18 d § miljöbalken. Redovisningen bör vara vägledande vid prövningen i det enskilda fallet, dvs. vid bedömningen av om ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet avser ett område som uppfyller dessa kriterier. Det är först vid prövningen i det enskilda fallet som det på ett rättsligt bindande sätt, med vägledning av översiktsplanen, avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller kriterierna. Särskilt angivna grunder för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet bör gälla inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. På samma sätt som i dag bör det vid prövningen fortfarande göras en avvägning mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta marken eller vattenområdet i anspråk.

Om kommunen under arbetet med översiktsplanen redovisar ett område som tydligt avviker från kriterierna, t.ex. om redovisningen avser en olämplig del av ett kustområde där reglerna ska tillämpas mer restriktivt eller omfattar en alltför stor del av kommunens strandskyddsområden, bör länsstyrelsen påtala detta. Skulle kommunen ändå redovisa området i översiktsplanen bör länsstyrelsen ha en skyldighet att i sitt granskningsyttrande ange att planen i den delen inte är förenlig med kriterierna i miljöbalken.

Översiktsplanens vägledande karaktär

Förslaget innebär att vissa frågor som rör strandskyddet behandlas i den kommunala översiktsplanen. Kommunens redovisning får betydelse för prövningen av ärenden om upphävande av eller dispens från strandskyddet.

Att översiktsplanen inte är bindande för myndigheter och enskilda utan endast vägledande vid rättstillämpningen framgår av 1 kap. 3 § första stycket plan- och bygglagen. Detta har sin bakgrund i att översiktsplanen inte får innehålla normer som faller under bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen. Regleringen i plan- och bygglagen innebär att riksdagen direkt till kommunerna har delegerat rätten att besluta om bl.a. översiktsplanen. Översiktsplanen har nämligen inte ansetts utgöra normgivning, utan har betraktats som beslutsunderlag inför kommande

rättstillämpning. Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp behandlas i bl.a. prop. 1985/86:1 s. 87–93, bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i det lagstiftningsärendet.

Reglerna om ett differentierat strandskydd behöver utformas på ett sådant sätt att innehållet i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. I miljöbalken bör anges kriterierna för vad som är områden där särskilda bestämmelser gäller i fråga om upphävande av och dispens från strandskyddet. Det ska vara möjligt att i det enskilda fallet, t.ex. ett dispensärende, pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett sådant område där lättnader i strandskyddet gäller. Avsikten är att utforma ett system som fungerar på väsentligen samma sätt som riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, som enligt gällande regler ska anges i översiktsplanen. Redovisningen av riksintressen i översiktsplanen är vägledande vid kommande prövningar i enskilda ärenden, t.ex. tillståndsprövningar enligt miljöbalken. I det enskilda fallet ska det dock självständigt prövas om den aktuella platsen ingår i ett område som är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

En redovisning i översiktsplanen bör vara vägledande vid bedömningen i det enskilda fallet av om den plats som berörs av en åtgärd ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det bör, som Boverket har anfört, införas en bestämmelse i miljöbalken som gör detta tydligt.

Det bör normalt inte finnas anledning att frånga den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen.

Reglerna bör utformas så att det kan vara möjligt att, även om det inte finns någon redovisning i översiktsplanen, i det enskilda fallet avgöra om den sökta åtgärden avser en plats som ligger inom ett sådant område där vissa lättnader i strandskyddet gäller. I en sådan situation är det inte rimligt att man ska behöva göra en samlad bedömning av vilka dessa områden är i hela kommunen.

I avsnitt 10.2 föreslås de kriterier som ska gälla vid bedömningen av vad som är ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. För tillämpningen av kriterierna i det enskilda fallet kommer det att behövas ett underlag som visar om det aktuella området är lämpligt för åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen, vilken inverkan en tillämpning skulle få på strandskyddets syften och andra omständigheter som har betydelse för prövningen. Även om sökanden i ett ärende har ett ansvar för detta kommer kommunens bedömning att vara betydelsefull. För att kunna göra en tillräckligt omsorgsfull bedömning av frågan bör det i avsaknad av en redovisning i översiktsplanen finnas något slags policydokument som anger riktlinjer för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Bedömningen i det enskilda fallet måste inte göras utifrån förutsättningarna i hela kommunen. Med väl utformade riktlinjer bör kriterierna kunna tillämpas utifrån förhållandena på den aktuella platsen och ett närområde av rimlig omfattning. Länsstyrelsen bör ha fått möjlighet att lämna synpunkter på det underlag som ligger till grund för bedömningen och dess synpunkter bör beaktas vid prövningen.

Det anförda innebär att det i avsaknad av en slutförd översiktsplanering i vissa fall inte kommer att vara möjligt eller meningsfullt att tillämpa de

nya reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Ett ärende får då prövas med tillämpning av de regler som i övrigt anger förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.

Sammanfattningsvis bör reglerna utformas så att redovisningen i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. Redovisningen kommer i likhet med andra delar av planen att utgöra ett beslutsunderlag inför kommande rättstillämpning.

Redovisning genom ett tillägg till översiktsplanen

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

En redovisning i översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör kunna behandlas som ett tillägg till planen, under förutsättning att planen i övrigt är aktuell och att sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.

Utformningen av bestämmelsen

En fråga är om bestämmelsen om redovisning i översiktsplanen bör göras obligatorisk eller inte. Bestämmelserna i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § plan- och bygglagen anger vissa skyldigheter som kommunen har i fråga om översiktsplanen. I den senare paragrafen anges att kommunen ska redovisa vissa förhållanden i översiktsplanen. Det finns inget som hindrar att en kommun därutöver redovisar även vissa andra förhållanden i översiktsplanen. Det har emellertid ännu inte införts någon bestämmelse i plan- och bygglagen om att kommunen har en möjlighet att redovisa förhållanden av ett visst slag i översiktsplanen.

Förslaget innebär att kommunen har en skyldighet att i översiktsplanen redovisa de områden som enligt kommunens bedömning uppfyller miljöbalkens kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Förslaget stämmer överens med den systematik som hittills gällt i fråga om kraven på översiktsplanen. Om det skulle visa sig att det blir svårt för en kommun att finna områden som uppfyller kriterierna, kommer någon redovisning i översiktsplanen inte att behövas i den kommunen.

Ska en översiktsplanering avse även andra strandskyddsfrågor?

Boverket har framhållit vikten av att sambandet mellan miljöbalken och plan- och bygglagen blir tydligt. I promemorian föreslogs att kommunerna i översiktsplanen också ska redovisa hur strandskyddets syften ska tryggas i och i närheten av tätorter. En översiktsplanering sker utifrån en helhetssyn på användningen av mark- och vattenområden och efter att

kommunen gjort övergripande avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Det kan med hänsyn till strandskyddets karaktär av skyddslagstiftning ifrågasättas om den typen av avvägningar bör vara vägledande vid prövningen i det enskilda fallet. Det är med andra ord osäkert vad en översiktsplanering i fråga om strandskyddets hantering i tätortsområden, eller andra förhållanden som rör strandskyddet, skulle betyda när man prövar om det finns förutsättningar för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Den bestämmelse som föreslogs i promemorian skulle göra förhållandet mellan miljöbalken och plan- och bygglagen otydligt.

Det bör beaktas att de föreslagna reglerna om redovisning av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen passar väl in i sak i plan- och bygglagens planbestämmelser, som ju är exploateringsinriktade till skillnad mot miljöbalkens strandskyddsregler. Syftet med förslaget är att främja utvecklingen av landsbygden genom regler som kan medge en exploatering som annars skulle stå i strid med strandskyddet. Något sådant exploateringsinslag finns inte i övriga delar av strandskyddsregleringen.

För att inte komplicera regelverket i onödan och för att inte tynga kommunerna med krav som inte är nödvändiga för förslaget om ett differentierat strandskydd, bör kravet på redovisning i översiktsplanen begränsas till att avse vilka områden som enligt kommunens bedömning uppfyller de föreslagna kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Miljökonsekvenser

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

Redovisningen i översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen gör inte att planens genomförande alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, jfr de presumtioner som anges i 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Redovisningen ska dock beaktas vid den bedömning som ändå ska göras i frågan om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den bedömningen ska göras med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till förordningen. Dessa kriterier avser dels planens karaktäristiska egenskaper (fem punkter), dels typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat (sju punkter). Det som ska redovisas i översiktsplanen – områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen – får anses vara relevant enligt dessa kriterier. Hur stor miljöpåverkan planen har får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid översiktsplaneringen vet kommunen sällan i detalj vilka byggnader, verksamheter eller åtgärder som kan komma att lokaliseras till de redovisade områdena och hur dessa kan komma att påverka miljön. När man överväger om det behövs en miljöbedömning bör även beaktas att byggnaders och åtgärders inverkan på strandskyddets syften kommer att

bedömas i de enskilda ärendena om upphävande av och dispens från strandskyddet.

Sammanfattningsvis måste alltså översiktsplanens miljökonsekvenser prövas enligt gällande bestämmelser. Användningen av översiktsplanen innebär allmänt att kommunernas intentioner beträffande strandskydd blir en del i kommunens samlade miljö- och markanvändningsstrategi.

10.2 Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Regeringens förslag: Särskilda bestämmelser ska gälla vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet inom ett område som

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

- a) i eller i närheten av tätorter,
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Veda vid Storfjärden i Ångermanland eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
 - c) på Gotland, eller
 - d) vid Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Ore-sjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och
4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Veda vid Storfjärden till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ge vägledning vid bedömningen av om den plats som ett upphävande eller en dispens avser ligger inom ett sådant område. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Den bestämmelse som regeringen föreslår innehåller även kriterier om tätorter och om Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan samt vissa vattenområden norr om Siljan. Det föreslås att Gotland inte helt undantas från reglerna om landsbygdsutveckling utan i stället omfattas av samma kriterium som bl.a. merparten av Norrlandskusten och som innebär en viss möjlighet att tillämpa reglerna om landsbygdsutveckling. Det föreslås också att det i paragrafen anges att en kommunal översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om ett upphävande eller en dispens avser ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och att planen inte är bindande för myndigheter och enskilda.

Remissinstanserna: Kommunerna har överlag tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot de föreslagna kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, även om några ansett att förslaget inte går tillräckligt långt i fråga om lättnader. Ganska många instanser,

däribland länsstyrelser, har ansett att reglerna är för vaga eller otydliga. Flertalet länsstyrelser har ansett att reglerna lämnar ett för stort tolkningsutrymme och vissa har föreslagit att även Vänern, Vättern och Mälaren undantas från reglerna om ett differentierat strandskydd. *Värmdö kommun* har ansett att undantaget för kuststräckan från Bohuslän till Roslagen bör utgå eftersom även tätortsnära glesbygd behöver möjligheter att utvecklas. *Lysekils kommun* och ytterligare några kommuner i Bohuslän har tillstyrkt ett undantag för kuststräckan i Bohuslän. *Gotlands kommun* har ansett att reglerna ska gälla även för kommunen. *Örn-sköldsviks kommun* har ansett att reglerna ska gälla även för områden inom Höga kusten. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har ansett att Höga kusten inte bör undantas från reglerna om ett differentierat strandskydd. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* har ansett att även kuststräckan i norr bör undantas från reglerna om ett differentierat strandskydd. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har haft samma synpunkt beträffande kuststräckan i det länet. *Skärgårdarnas Riksförbund* har anfört att behovet av en positiv landsbygdsutveckling måste omfatta alla landets skärgårdsbor och att alla berörda kommuner utmed kuststräckan från Norge till Forsmark och vid Höga kusten ska tillåtas arbeta med samma förutsättningar som övriga och motivera om de anser att lättnader ska införas. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att om förslaget genomförs bör åtminstone landets kuster och de fem största sjöarna undantas i sin helhet, liksom områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv. *Friluftsrådet*, *Sportfiskarna* och *Svenskt Friluftsliv* har haft liknande synpunkter.

Naturvårdsverket har ansett att lagförslaget inte är tillräckligt restriktivt hållet, att kommunernas redovisning av områden för landsbygdsutveckling medför en risk för överexploatering i de gränsområden där glesbygds- och landsbygdsområden övergår i tätort och att undantag från lättnaderna bör gälla för samtliga kust- och skärgårdsområden samt för samtliga riksintressen enligt 3 kap. 6 § och 4 kap. miljöbalken. Flera instanser har efterfrågat ett förtydligande av vad som menas med landsbygd och landsbygdsutveckling. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har anfört att det bör klargöras vilken eller vilka tätortsdefinitioner som ska tillämpas, eftersom synen på vad som är landsbygd varierar mellan gles- och tätbefolkade kommuner och mellan olika delar av landet. *Skellefteå kommun* har ansett att begreppet landsbygdsutveckling bör utgå då det är otydligt och att det är tillräckligt att områden med lättnader anges i översiktsplanen utan hänvisning till detta begrepp. *Sveriges Kommuner och Landsting* har ansett det positivt att den enskilda kommunen får göra sin egen tolkning av begreppet landsbygdsutveckling eftersom landsbygdsutveckling innebär helt olika saker i olika delar av landet. *Skogsindustrierna* har anfört att industrins betydelse för långsiktig landsbygdsutveckling inte framhålls i förslaget.

Uppsala universitet har anfört att förslaget måste omarbetas eftersom kombinationen av det otydliga utpekandet och de vidöppna dispensgrunderna inte utgör en differentiering av strandskyddet i dessa områden utan snarast ett allmänt upphävande. *Svenska Turistföreningen* har avstyrkt förslaget och anfört att på längre sikt torde en god tillgång till fria stränder öka invånarnas trivsel och livskvalitet samt därmed främja lokal och regional utveckling.

Skälen för regeringens förslag

Landsbygdsutveckling

Syftet med att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden och där en viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Behovet av att stimulera en sådan utveckling finns främst i glesbygds- och landsbygdsområden som inte är belägna i närheten av stora tätorter.

Det finns i dag inte en utan flera vedertagna definitioner av vad som menas med landsbygd. Gleshet, avstånd och tillgänglighet används ofta som indikatorer för att avgränsa och indela landsbygden. Enkla gleshetsmått, t.ex. invånare per kvadratkilometer i en kommun, visar inte hur befolkningen är fördelad inom kommunen och är därför i de flesta sammanhang otillräckliga för att avgränsa de områden som anses utgöra landsbygd. Vid indelning av olika områden är det ofta mer meningsfullt att utgå från individen och ställa frågan om tillgänglighet eller avstånd till olika samhällsfunktioner och människor.

Landsbygden kan också definieras som något som tar slut där tätorten börjar. I ett internationellt perspektiv skulle hela Sverige, utom tätortsområdena i de tre storstadsregionerna, kunna betraktas som landsbygd. Enligt OECD:s definition av landsbygd – kommuner med en befolkningstäthet som är lägre än 150 invånare per kvadratkilometer – bor 70 procent av Sveriges befolkning i landsbygdsregioner, vilket kan jämföras med 55 procent i hela EU. Den genomsnittliga befolkningstätheten i Sverige är 22 invånare per kvadratkilometer.

Helt andra siffror får man om man utgår från en definition som innebär att landsbygden inte ens omfattar de allra minsta tätorterna. Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar sedan lång tid tillbaka befolkningsutvecklingen i tätorter (minst 200 invånare) respektive icke tätorter (landsbygd). Med tätort avses här ansamlingar av hus med högst 200 meters luckor. Enligt denna indelning bor 16 procent av befolkningen på landsbygden.

Glesbygdsverket har en indelning som baseras på medborgarnas tillgång till grundläggande service och där gränsen för tätorter ligger på 3 000 invånare (vid beräkningen används SCB:s täthetskriterium). Enligt en sådan indelning bor 24 procent av befolkningen på landsbygden, antingen i tätortsnära landsbygd eller i glesbygd. Med tätortsnära landsbygd avses här områden inom 45 minuters bilresa från tätorterna och med glesbygd övriga områden.

En jämförelse mellan definitionerna visar att det finns stora skillnader i fråga om hur stor andel av befolkningen som anses bo på landsbygden, från 16 procent till 70 procent.

Att det finns flera definitioner av landsbygd är inte unikt för Sverige utan ser likadant ut i många länder. Avgränsningarna ser olika ut i olika sammanhang beroende på sakområdet, syftet med avgränsningarna och vad som är praktiskt möjligt.

Det bör inte krävas att någon av de angivna definitionerna av landsbygd används vid redovisningen i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Vid behov bör man kunna välja någon av definitionerna som utgångspunkt för en be-

dömning av om ett visst område är ett sådant område där lättnader i strandskyddet får tillämpas i syfte att utveckla landsbygden.

Flera remissinstanser har önskat ett förtydligande av vad som menas med landsbygd i de nya reglerna. Det finns emellertid nackdelar med en definition i lagtexten. Även med en definition kan det vara svårt att bestämma var gränserna för landsbygden går eftersom det beror på bl.a. den närmare avgränsningen av ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En definition riskerar att bli ett stelt verktyg som leder till oönskade effekter vid gränsdragningen av områdena. Det bör därför inte införas någon definition av landsbygd i lagtexten utan överlämnas till kommunerna att bedöma vilka områden som har sådan karaktär att de kan vara lämpliga för en utveckling av landsbygden. Länsstyrelsen kommer att ha en viktig roll vid bedömningen genom att ge råd och stöd till kommunerna men också genom att granska om kommunernas förslag stämmer överens med kriterierna för områden där lättnaderna i strandskyddet får tillämpas. Det kommer även att behövas ett vägledningsmaterial när det nya regelverket börjar tillämpas.

Det finns områden i och i närheten av landets större tätorter som inte kan komma i fråga för en landsbygdsutveckling enligt det föreslagna regelverket. I de delar av de tre storstadsområdena som karaktäriseras av tätbebyggelse och i andra större tätortsområden, bl.a. länscentra, där det inte finns god tillgång till orörda stränder bör det inte vara möjligt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Däremot bör det vara möjligt att i och i närheten av andra tätorter peka ut områden som bidrar till landsbygdsutveckling, så till vida detta inte förhindrar att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Olika delar av landet har genom gleshet, småskalighet och särprägel sina specifika förutsättningar för utveckling av boende, företagande och arbetsmarknad. Landsbygdens nyckel till utveckling kan sägas ligga i ”de smarta kombinationernas möjligheter”, dvs. i en mångfald av verksamheter för individ, företag och bygd. För att detta ska kunna uppnås krävs en lagstiftning som med lokal och regional förankring förmår främja en långsiktigt hållbar utveckling ur såväl miljömässigt som socialt och ekonomiskt perspektiv. Det är mot denna bakgrund som det i syfte att främja utvecklingen av landsbygden föreslås regler som medger vissa lättnader i strandskyddet för åtgärder inom vissa områden.

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

Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

En kommun bör som utgångspunkt vara fri att efter en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen och med beaktande av statens intressen, som bevakas av länsstyrelsen, bedöma vilka områden i kommu-

nen som är lämpliga för lättnader i strandskyddet. Behovet av landsbygdsutveckling får vägas mot den inverkan på strandskyddets syften som långsiktigt kan förutses i de redovisade områdena. Områdena avgränsas i första hand utifrån de kriterier som föreslås här. Reglerna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken är tillämpliga vid översiktsplaneringen och kommer därför också att ge vägledning för vilka områden som kan vara lämpliga för lättnader i strandskyddet. Om behovet av landsbygdsutveckling kan tillgodoses inom flera olika områden, bör de områden väljas där inverkan på strandskyddet bedöms bli minst. En restriktivare syn bör gälla i fråga om områden som har stora värden för djur- och växtlivet eller för allmänhetens friluftsliv.

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

Kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör vara förhållandevis öppna. Samtidigt kommer kommunerna vid redovisningen att vara begränsade av syftet med områdena, dvs. att genom bostäder, verksamheter, anläggningar eller åtgärder främja utvecklingen av landsbygden.

Många remissinstanser har ansett att de i promemorian föreslagna reglerna om lättnader i strandskyddet är för vaga och lämnar ett för stort tolkningsutrymme. Med beaktande av remissinstansernas synpunkter och förslag till ändringar bör det nya regelverket förtydligas och utformas på ett något mer restriktivt sätt. Förslaget i avsnitt 10.1 innebär att de nya reglerna om den kommunala översiktsplanen tydliggörs och renodlas. Därutöver finns det skäl att, jämfört med promemorians förslag, förtydliga och något skärpa kriterierna för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det ger bättre förutsättningar för att det på lång sikt ska finnas kvar obebyggda stränder även i områden där lättnader gäller. Det gäller inte minst i områden som är känsliga från strandskyddssynpunkt.

Reglerna behöver utformas på ett sådant sätt att strandskyddets syften inte undergrävs. Det bör ställas ett grundläggande krav på att redovisningen i översiktsplanen ska tydliggöra att strandskyddets syften kan tillgodoses trots de lättnader i strandskyddet som föreslås. Man behöver uppskatta vilka långsiktiga effekter som de föreslagna lättnaderna kan ha på strandskyddets syften. Det ska fortfarande långsiktigt finnas god allemansrättslig tillgång till strandområden och bevaras goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Områdena bör sammantaget inte omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd. Större områden bör normalt inte heller behövas för att stimulera utvecklingen av landsbygden.

Utrymmet för utpekande av områden bör vara större i de kommuner som har en låg grad av bebyggelsepåverkan vid stränderna. Ett lågt bebyggelsetryck bedöms som väsentligt för att strandskyddets syften långsiktigt ska kunna upprätthållas.

Vid utpekandet av områdena är det angeläget att kommunen samråder med angränsande kommuner. Förhållandena i två angränsande kommuner kan vara likartade men det kan också vara så att den ena kommunens

landsbygd gränsar till den andra kommunens tätortsområden. De aktuella områdenas belägenhet och utbredning i en kommun kan komma att påverkas av förhållandena i angränsande kommuner. Kommunernas planering behöver därför samordnas. Länsstyrelsen har enligt plan- och bygglagen ett särskilt ansvar att verka för att kommunernas planering samordnas på ett lämpligt sätt. Denna uppgift bör även avse kommunernas planering för landsbygdsutveckling i strandnära lägen eftersom staten har ett särskilt och övergripande ansvar för att strandskyddets syften beaktas.

Reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör inte gälla för kust- och kustskärgårdsområdena från norska gränsen i Bohuslän till Forsmark i Roslagen, vid Ölandskusten och vid Höga kusten i Ångermanland mellan Storfjärden vid Ångermanälvens mynning och Näskefjärden. Inom kust- och skärgårdsområdena är efterfrågan på tomter generellt hög, framför allt för fritidshusbebyggelse. Samtidigt hör dessa delar av kusten och skärgårdarna till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. De angivna kustområdena har stora värden för naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv och turism. Att dessa kustområden är särskilt skyddsvärda framgår också av att de omfattas av särskilda bestämmelser om hushållning med mark och vatten i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

Kriterierna bör skärpas något jämfört med förslaget i promemorian. Av ett av kriterierna bör framgå att det ska vara fråga om områden som endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i och i närheten av tätorter eller i ett kust- eller kustskärgårdsområde norr om Forsmark, med undantag för Höga kusten enligt vad som angetts ovan. Samma begränsning bör gälla för Väneren, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungens, Oresjön och Oreälven mellan Orsasjön och Skattungens, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området.

Avsikten är främst att begränsa möjligheterna att tillämpa reglerna i områden där det råder ett fortsatt högt bebyggelsestryck eller där strandskyddsvärdena är särskilt höga. De angivna områdena är inte undantagna från regleringen men en restriktivare syn än vanligt bör gälla. I de områden vid de angivna sjöarna och i Dalarna där det inte råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse gäller inte denna begränsning utan i stället det grundläggande kravet om att ett område ska vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

När det gäller områden i och i närheten av tätorter är det naturligt att tillämpningen kommer att variera med hänsyn till att förutsättningarna är olika i olika delar av landet och till de specifika förutsättningarna i och i närheten av en viss tätort. Hur stort utrymme är att redovisa områden i närheten av en tätort får bedömas utgående från hur stor del av de tätortsnära strandområdena i kommunen som redan har exploaterats, med beaktande av förutsättningarna även i angränsande kommuner. Hänsyn får tas till hur en redovisning inverkar på skyddet för den biologiska mångfalden och eventuella andra skyddade områden och riksintressen enligt miljöbalken. I de delar av de tre storstadsområdena som karaktäriseras av tätbebyggelse och i andra större tätortsområden, bl.a. länscentra, där det inte finns god tillgång till orörda stränder bör det i regel vara svårt att visa att områden för landsbygdsutveckling har endast en liten betydelse för strandskyddets syften. I sådana områden bör en tillämpning

av reglerna inte heller stämma överens med syftet att bidra till utvecklingen av landsbygden. En något mindre restriktiv bedömning bör gälla i större tätortsområden där det finns god tillgång till orörda stränder. I små tätorter i de delar av landet som har karaktär av landsbygd bör bestämmelsen i regel inte innebära någon begränsning utöver vad som följer av det grundläggande kravet om att områdena ska vara av sådant slag och omfattning att strandskyddets syften fortfarande långsiktigt tillgodoses.

Även om dessa kriterier gör att vissa områden till viss del utesluts från de föreslagna lättnaderna, omfattas områdena av de mer generella förtydliganden som förslaget innebär. Inom sådana områden kommer de vanliga strandskyddsreglerna att gälla.

Beträffande Gotland görs bedömningen att det finns ett behov av en viss möjlighet till landsbygdsutveckling enligt de nya reglerna.

Risk för översvämning m.m.

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

I fråga om översvämningsrisker anförde utredningen bl.a. att många strandnära områden redan i dag är översvämningskänsliga och att situationen kommer att förvärras i ett förändrat klimat. Risken för översvämning, ras, skred och erosion kommer att öka på många håll i landet. Att förebygga skador i befintlig bebyggelse är både komplicerat och kostsamt, varför det enligt utredningen är viktigt att man undviker att bygga på mark- och vattenområden med risker för översvämningar eller på mark med dålig stabilitet. Ökad hänsyn behöver tas till konsekvenserna av klimatförändringarna vid översikts- och detaljplanering liksom vid planering av infrastruktur. Utredningen framhöll att kravet i plan- och bygglagen på att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet måste tillämpas strikt. Lämpligheten bör också beaktas på sikt, dvs. kommande klimatförändringars påverkan på markens lämplighet bör beaktas. Översvämnings-, erosions-, ras- och skredrisker bör beaktas med avseende på effekter av klimatförändringarna.

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

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker. Syftet med direktivet är att upprätta en ram för bedömning och hantering av översvämningsrisker i syfte att minska de ogynnsamma följderna för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med översvämningar i gemenskapen. Direktivet ska vara genomfört i nationell lagstiftning före den 26 november 2009.

Svenska Naturskyddsföreningen har ansett att förslaget om ändringar i strandskyddsreglerna kommer att leda till en försämrad klimatanpassning eftersom ett ökat byggnad nära stränderna innebär ökade risker p.g.a.

klimatförändringarna. Föreningen och ytterligare några remissinstanser har föreslagit att strandskyddets syften ska utvidgas till att ge skydd för klimatanpassning.

Regeringens förslag om ett differentierat strandskydd skapar möjligheter till en ökad nybyggnation längs stränderna inom vissa områden som ska redovisas i den kommunala översiktsplanen. Avsikten är att främja utvecklingen av landsbygden i de delar av landet där bebyggelsestrycket är lågt och stränderna inte har exploaterats i hög grad. Samtidigt föreslås förtydliganden och skärpningar som syftar till att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning av strandskyddsreglerna. Det föreslås bl.a. en ny bestämmelse som innebär att man i normalfallet inte ska få uppföra bostadshus och andra byggnader i området närmast strandlinjen. Sammantaget innebär detta att strandskyddet även i fortsättningen kommer att begränsa möjligheterna att exploatera landets stränder.

Hur man ska hantera risken för olyckor, översvämningar och erosion vid lokalisering av bebyggelse prövas i första hand enligt plan- och bygglagen. Kommunens skyldighet att beakta riskfaktorer har förtydligats genom den lagändring som trätt i kraft till följd av att riksdagen antagit ett förslag i regeringens proposition Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop. 2006/07:122). Risken för olyckor, översvämning och erosion ska enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen beaktas vid lokalisering av bebyggelse. Av länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens förslag till översiktsplan och vid länsstyrelsens prövning av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska det framgå om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till bl.a. behovet av skydd mot olyckor, översvämning eller erosion. Regleringen innebär att hänsyn ska tas till riskfaktorerna inte bara vid kommunens översiktliga planering utan även vid detaljplaneläggning och vid prövning av bygglov och förhandsbesked enligt plan- och bygglagen.

Förslaget om ett differentierat strandskydd har den fördelen att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, där vissa lättnader i strandskyddet bör gälla, görs i översiktsplanen. När kommunen överväger vilka områden som är lämpliga för detta ska den också beakta behovet av skydd mot olyckor, översvämning och erosion. Det är kommunens ansvar att se till att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma risken för översvämning m.m. Länsstyrelsens granskning av förslaget till översiktsplan kommer att avse både om bebyggelsen är lämplig med hänsyn till riskfaktorerna och om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenliga med kriterierna för sådana områden i miljöbalken.

Att exempelvis översvämningensrisken är förhållandevis hög i ett strandområde behöver inte definitivt utesluta att det redovisas som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I syfte att begränsa risken för skador vid en översvämning kan dock området behöva planeras så att nya byggnader förläggs på ett tillräckligt stort avstånd från strandlinjen. En närmare bedömning av detta kan behöva göras vid bygglovsprövningen eller när en detaljplan upprättas.

Det finns en fördel även med förslaget om att kommunen under vissa förutsättningar ska kunna upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. Kommunen ska vid ett upphävande av strandskydd även beakta riskfaktorerna enligt reglerna i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen

ska i sin tur göra prövningen av en detaljplan med hänsyn till både riskfaktorerna och förutsättningarna för att upphäva strandskyddet.

Sammantaget innebär detta en bättre samordning av prövningar som rör både strandskyddet enligt miljöbalken och risken för olyckor, översvämning och erosion, inklusive ras och skred, enligt plan- och bygglagen. Det ger bättre förutsättningar än tidigare att undvika en byggnation i strandnära lägen som är olämplig med hänsyn till dessa riskfaktorer. Det samma gäller frågor om boendes och övrigas säkerhet.

Översvämningens risk m.m. bör inte införas som ett nytt moment i strandskyddet och dess syften, exempelvis genom ett särskilt kriterium i reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det finns inget behov av en sådan ändring med hänsyn till de lagändringar som nyligen genomförts i plan- och bygglagen och den samordning av strandskyddet enligt miljöbalken och riskbedömningar enligt plan- och bygglagen som detta förslag innebär. Det skulle också innebära en betydande förändring av strandskyddet vars innebörd och konsekvenser inte är möjliga att behandla inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

Förslagen i det här lagstiftningsärendet bedöms inte vara oförenliga med EU:s översvämningdirektiv. En mer djupgående analys av hur reglerna om strandskydd förhåller sig till översvämningdirektivet kommer att göras i samband med genomförandet av det direktivet i svensk lagstiftning.

10.3 Grunderna för upphävanden och dispenser i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Regeringens förslag: Vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet får man i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som särskilda skäl beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Om prövningen gäller en dispens för att i ett sådant område uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder, får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår ett tillägg som innebär att den grund som gäller vid prövningen av en fråga om dispens för att uppföra en- eller tvåbostadshus i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska gälla även tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder som omfattas av den prövningen. I bestämmelsen om en- eller tvåbostadshus ersätts uttrycket ”befintligt bebyggelse” med ”ett befintligt bostadshus”.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen)* har anfört att det genom förslaget införs en andra och lägre nivå för vad som är särskilda skäl för undantag, som kan vara svårt att definiera och som förutsätter en ingående kännedom om närområdet och därför kommer att förorsaka tillämpningsproblem. *Centrum för biologisk mång-*

fald har anfört att gemensamt för de förslag som lämnas kring angivande av skäl för upphävande och dispens är att de öppnar för godtycke och tolkningsproblem och att den föreslagna differentieringen i praktiken innebär en uppluckring av strandskyddet eftersom de skarpa förslagen enbart avser lättnader. *Naturvårdsverket* har avstyrkt att reglerna om landsbygdsutveckling ska kunna tillämpas för en- och tvåbostadshus. *Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)* har uppgett att studier visar att människor i högre utsträckning än tidigare flyttar till attraktiva boende- och livsmiljöer än till arbetsplatser. *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt att det införs en dispensgrund som avser landsbygdsutveckling.

Skälen för regeringens förslag

De generella reglerna om strandskydd kommer även i fortsättningen att gälla i hela landet, inklusive områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Strandskyddet upphävs inte genom att en kommun redovisar ett sådant område i översiktsplanen, utan fortfarande gäller det grundläggande kravet på särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. De i avsnitt 9.3 föreslagna reglerna som avser att precisera grunderna för undantag från strandskyddsförbuden gäller även i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Dessa grunder ska tillämpas med samma restriktivitet som i övriga delar av landet.

Det föreslås dock att det i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska gälla vissa särskilda grunder vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Avsikten är att det ska bli lättare att visa att det finns särskilda skäl för att göra undantag från strandskyddsförbuden.

I likhet med vad som gäller vid andra prövningar ska en avvägning fortfarande göras mellan den enskildes intresse av att ta marken eller vattnet i strandskyddsområdet i anspråk och syftena med strandskyddet. Intresseprövningen bör göras med beaktande av de särskilda bestämmelser som föreslås gälla i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det innebär att man vid prövningen mot strandskyddsintresset ska väga in även intresset av landsbygdsutveckling.

För en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd som ska utföras eller vidtas i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör man som särskilda skäl få beakta om ett strandnära läge bidrar till utvecklingen av landsbygden. I många fall kan det vara en fördel utifrån strandskyddets intressen att en sådan verksamhet eller åtgärd lokaliseras i anslutning till befintlig bebyggelse. Det bör dock inte ställas ett ovillkorligt krav på detta eftersom vissa projekt kan vara av en sådan art att ett visst mått av avskildhet är en förutsättning för verksamheten. Det blir då å andra sidan särskilt angeläget att redovisningen av områden enligt 7 kap. 18 d § föregås av noggranna bedömningar av vilken typ av verksamhet som kan godtas inom områdena och i så fall under vilka förutsättningar.

I fråga om byggande av enstaka nya bostadshus med tillhörande komplementbyggnader m.m. i områden för landsbygdsutveckling, bör det som särskilda skäl inte få beaktas om byggnationen bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det bör i stället få beaktas om huset avses att uppföras i anslutning till ett redan befintligt bostadshus. Utan en sådan särskild be-

stämme för enstaka bostadshus skulle det finnas en risk att ny bebyggelse utvecklas på ett ostrukturerat sätt och med stora avstånd och att det i vissa fall långsiktigt inte skulle finnas kvar några stora orörda strandskyddsområden. När det gäller uppförande av enstaka nya bostadshus är det i stället en fördel om det långsiktigt kan skapas förutsättningar för en samlad bebyggelse, bl.a. med hänsyn till möjligheterna att tillgodose behovet av samhällsservice av olika slag.

I samband med detaljpaneläggning bör det dock vara möjligt att pröva lämpligheten av att lokalisera ny bebyggelse som innehåller bostäder också till andra delar av de områden som pekats ut som områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, dvs. utan att bostäderna behövs uppföras i anslutning till befintlig bostadsbebyggelse.

11 Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters roll

Regeringens förslag: Länsstyrelsen ska under samrådet avseende en översiktsplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) verka för att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med bestämmelsen i 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken. Om redovisningen inte är förenlig med den bestämmelsen, ska det framgå av länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan.

Länsstyrelsen ska under samrådet avseende en detaljplan särskilt verka för att strandskydd inte upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser och, om så är fallet, upphäva kommunens beslut.

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut om strandskyddsdispens om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens eller att en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska besluta om en överprövning ska ske eller inte inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om det inte finns förutsättningar för dispens.

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör även i fortsättningen ha rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i första instans om upphävande av eller dispens från strandskyddet, men inte kommuners beslut om upphävande eller dispens.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. En justering har gjorts av bestämmelserna om länsstyrelsens roll vid översiktsplanering som rör strandskyddsfrågor.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot promemorians förslag och bedömning. *Åsersunds kommun* har avstyrkt förslaget och ansett att man i stället bör beakta och stärka betydelsen av samrådsförfarandet enligt plan- och bygglagen.

gen. *Skogsindustrierna* har ifrågasatt länsstyrelsens roll som gransknings- och överprövningsinstans eftersom en sådan ordning kan förlänga handläggningstiderna och går stick i stäv med tanken om regelförenkling. *Vänersborgs tingsrätt (miljödostolen)*, *Svenska Naturskyddsföreningen* och ytterligare några remissinstanser har ansett att Naturvårdsverket bör ha kvar klagorätten i strandskyddsfrågor. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har ansett att tiden inom vilken länsstyrelsen ska besluta om överprövning av ett kommunalt beslut bör förlängas. *Glesbygdverket* har anfört att statens roll är ytterst viktig och att det är positivt att statens inflytande sker via en aktör med regional kännedom, dvs. länsstyrelsen. För att strandskyddet ska kunna bidra till utveckling och tillväxt i länet bör, enligt verket, hela den tvärssektoriella kompetens som finns inom länsstyrelserna användas i arbetet.

Skälen för regeringens förslag

Överprövning av kommunala dispensbeslut

Det finns i dag betydande skillnader mellan olika myndigheters hantering av dispensärenden, vilket undergräver rättssäkerheten och acceptansen för reglerna. En viktig orsak till detta är att det i princip enbart är sökanden och Naturvårdsverket som har rätt att överklaga dispensbeslut. Ett begränsat antal överklaganden har bidragit till att myndigheternas praxis inte kunnat utvecklas tillräckligt.

De brister som identifierats i tillämpningen är ett allvarligt hot mot strandskyddets syften på lång sikt. Flera insatser behövs för att åtgärda detta. Av stor betydelse är att tvivelaktiga dispensbeslut överprövas. En prövning i högre instans ger direkt återkoppling till dispensmyndigheten men kan också leda till att domstolarna utvecklar en praxis som ger vägledning för kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning.

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

Naturvårdsverket har i dag till uppgift att bevaka att de allmänna intressena tillgodoses och har rätt att överklaga dispensbeslut. Rätten att överklaga hänger samman med att verket har det centrala ansvaret för områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning. Rätten att överklaga är ett av de instrument som Naturvårdsverket kan använda när det utövar det centrala ansvaret för strandskyddet. Verket kan övervaka tillämpningen av strandskyddsreglerna i hela landet och överklaga beslut som bedöms avvika från praxis, t.ex. i fråga om vad som är särskilda skäl vid dispensprövningen. Naturvårdsverket kan på så sätt bevaka de allmänna intressena i strandskyddsärenden, dvs. allmänhetens tillgång till strandområden och skyddet för djur- och växtlivet.

Det finns skäl som talar för att Naturvårdsverket inte längre bör ha rätt att överklaga alla beslut som rör strandskyddet. Rätten att överklaga används i begränsad omfattning i förhållande till det redovisade behovet. Naturvårdsverket har begränsade resurser för att granska tusentals strandskyddsbeslut varje år. Samtidigt bör länsstyrelserna ha bättre förutsättningar att bedöma ärendena utifrån lokala och regionala förhållanden, inte minst när regler om ett differentierat strandskydd införs. Uppgiften att övervaka besluten påverkas också av förslaget att kommunerna får ett ökat ansvar i fråga om dispenser från och upphävanden av strandskyddet. Staten skulle i större utsträckning överlåta till kommunerna att göra de intresseavvägningar som behövs vid prövningen av sådana ärenden.

Länsstyrelserna bör ta över huvudansvaret för statens kontroll av hur strandskyddsreglerna tillämpas i enskilda fall. En del i ett sådant förslag är att länsstyrelserna bör ha rätt att överpröva kommunala beslut om dispens från strandskyddet. Eftersom frågan om dispens har anknytning till kommunala frågor, bl.a. bygglov, kan det finnas en konflikt mellan kommunala önskemål och ambitioner, å ena sidan, samt mera allmänna intressen av strandskydd, å den andra. Frågan om dispens inom strandskyddsområden bedöms kunna anförtros kommunerna, men strandskyddet är fortfarande som utgångspunkt att anse som ett statligt intresse.

Överprövningsrätten för länsstyrelsen bör inte vara obegränsad och det är naturligt att bl.a. koppla överprövningen till frågan om hänsyn till strandskyddets syften. Rätten att överpröva kan naturligt kopplas till om det vid en inledande granskning av kommunens beslut i ett dispensärende finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för att ge dispens. Länsstyrelsen bör också kunna ta till sig ärendet om det finns skäl att anta att en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

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

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

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

Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut om dispens om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens enligt de relevanta bestämmelserna i miljöbalken, eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om en sådan prövning ska ske eller inte (frågan om tidsfristen för överklagande av det allmänna behandlas i Miljöprocessutredningens betänkande En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen, SOU 2007:111 s. 65). Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att ge dispens från strandskyddet om förutsättningarna i miljöbalkens bestämmelser inte är uppfyllda.

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

Länsstyrelsens roll vid upphävande av strandskydd

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

I avsnitt 9.2 föreslås att staten, genom länsstyrelsen, i flertalet fall inte längre ska besluta om upphävande av strandskydd i samband med detaljplanering. Länsstyrelsen kommer i huvudsak att pröva strandskyddsfrågan endast för detaljplaner som gäller byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, och när områden som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken berörs, om någon annan än en kommun har beslutet om det skyddet.

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

Länsstyrelsen bör ha en skyldighet att pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet upphävs utan att förutsättningarna för ett upphävande enligt vissa bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken är uppfyllda. Det innebär att länsstyrelsen ska utöva den statliga kontrollen över kommunens beslut om strandskydd i en detaljplan på motsvarande sätt som länsstyrelsen redan i dag utövar sådan kontroll över kommunens tillämpning av bestämmelserna om bl.a. riksintressen. Denna kontroll innebär att länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ska besluta om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om en detaljplan

innehåller en planbestämmelse som innebär att strandskyddet upphävs och förutsättningar för ett sådant upphävande inte har funnits.

Länsstyrelsens beslut om upphävande av en detaljplan med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll kan överklagas till regeringen.

Enligt 28 § jämförd med 27 § andra stycket förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska beslut om upphävande av strandskydd sändas till bl.a. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Fiske- riverket. Enligt ett förslag i avsnitt 9.2 ska en kommun under vissa förut- sättningar kunna upphäva strandskydd genom en detaljplan. Enligt 11 § jämförd med 10 § plan- och byggförordningen (1987:383) ska länsstyrel- sen vid samråd om förslag till detaljplaner på lämpligt sätt hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Den regleringen är tillräcklig i fråga om behovet av underrättelser till statliga myndigheter i de fall som ett upphävande av strandskydd sker genom en detaljplan.

Länsstyrelsens roll vid översiktsplanering

I avsnitt 10 föreslås att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områ- den för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, dvs. områden inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses att gälla. Redovisningen i översikts- planen är visserligen endast vägledande och det är först vid prövningen i det enskilda fallet som det slutligt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd ligger inom ett sådant område där lättnaderna i strandskyddet gäl- ler. Men den övergripande avvägning mellan olika allmänna intressen som kommunen gör inför redovisningen får stor betydelse för den kom- mande rättstillämpningen. Det är därför av stor vikt att det finns ett stat- ligt inflytande över hur kommunen redovisar områdena i översiktsplanen.

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

Det bör införas en bestämmelse om att länsstyrelsen under samrådet också ska verka för att redovisningen av områden för landsbygdsutveck- ling i strandnära lägen är förenlig med kriterierna i 7 kap. 18 d § miljö- balken. Länsstyrelsen bör i sitt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan ange om de angivna områdena inte är förenliga med krite- rierna. Om länsstyrelsen inte har godtagit översiktsplanen i en viss del, ska det enligt gällande rätt anmärkas i planen. Länsstyrelsens eventuella invändningar mot redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får en betydelse vid prövningen av efterföljande ärenden om dispens från eller upphävande av strandskyddet. Det gäller i fall då en planerad åtgärd berör ett strandskyddsområde som länsstyrelsen inte har godtagit som ett sådant område. Länsstyrelsen kan, om kommunen har gett dispens enligt de särskilda grunder som föreslås gälla i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, enligt ett förslag i detta av- snitt, på eget initiativ besluta om en prövning av kommunens beslut.

12 Fri passage

Regeringens förslag: Ett beslut om att upphäva eller att ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, om det inte är omöjligt med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. Flera har dock ansett att bestämmelsen bör omformuleras så att den kan få genomslag i praktiken. Flera har framhållit betydelsen av storleken på områdena för fri passage, att de inte enbart utgör smala kommunikationsstråk utmed strandlinjen utan har en storlek som gör dem lämpliga för rekreation och friluftsliv.

Länsstyrelsen i Stockholms län har anfört att bestämmelsen om passage inte bör gälla för dispenser eftersom sådana överväganden görs redan i dag vid prövningen av ett ärende och även i framtiden bör behandlas vid tomtplatsavgränsningen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har anfört att en dispensprövning ofta rör enstaka permanent- eller fritidsbostadshus där syftet med bebyggelsen är det alldeles strandnära läget och där en effektiv tillsyn av efterlevnaden av en zon för fri passage för allmänheten är svår att genomföra med rimliga resurser. *Gävle kommun* m.fl. har anfört att bestämmelsen inte får legitimera ett mildare synsätt i fråga om möjligheten att bygga nära vattnet. *Svenska Naturskyddsföreningen* har ansett att det av författningskommentaren bör framgå att den fria passagen som ett absolut minimum ska vara 40 meter och att en brygga eller ett trädäck aldrig bör kunna anses ha en sådan funktion som hindrar fri passage. Liknande synpunkter har lämnats av flera remissinstanser. *Sveaboat Båtbranschens Riksförbund* har ansett att bestämmelsen hindrar möjligheten för utveckling för företag anslutna till förbundet.

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

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

Den bestämmelse som föreslås utgör ingen grund för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Den ska tillämpas först om förutsättningarna för ett upphävande eller en dispens enligt andra bestämmelser är uppfyllda och kan inte legitimera ett mildare synsätt i fråga om möjligheten att bygga nära vattnet. Vid planering för ny bostadsbebyggelse gör sig kravet på att undvika en exploatering närmast stranden i första hand gällande i områden som tidigare har varit planlagda och exploaterade. Under sådana förutsättningar har det förekommit att bostäder tillåtits ligga så nära stranden att allmänhetens tillträde till stranden eller en passage har omöjliggjorts.

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

13 Strandskyddets återinträde när en detaljplan upphävs

Regeringens förslag: I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område med en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Bestämmelsen om att strandskydd återinträder enligt punkten 2 gäller inte om det av en bestämmelse i den nya detaljplanen framgår att strandskyddet är upphävt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Sweboat Båtbranschens Riksförbund* har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande bestämmelse inträder strandskydd åter om ett område där strandskyddet tidigare har upphävts upphör att ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser,

7 kap. 15 § andra stycket andra meningen miljöbalken. Däremot återinträder inte strandskydd inom ett område där skyddet har upphävts inom en befintlig plan och denna omedelbart ersätts av en ny (jfr prop. 1997/98:45, Del 2, s. 84).

Att strandskydd inte återinträder när en befintlig plan ersätts av en ny kan ifrågasättas med hänsyn till möjligheten att ta ett område i anspråk för ett helt annat ändamål än som avsågs då strandskyddet upphävdes. Ett upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning ska föregås av en noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för ett upphävande. Om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras, kan de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis sakna relevans. Exempelvis kan den tidigare detaljplanen ha varit avsedd för en campingplats, medan den nya planen syftar till att tillgodose ett bostadsändamål. I övervägandena om att upphäva strandskyddet kan campingens uppgift att erbjuda allmänheten en vistelsemöjlighet och den måttliga graden av ianspråktagande ha spelat en viktig roll. Ett ianspråktagande för bostadsändamål innebär både en privatisering och ett mer intensivt utnyttjande av området, vilket kan innebära att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet.

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

För att kunna hantera de angivna situationerna på ett ändamålsenligt sätt bör strandskyddet åter aktualiseras när en detaljplan ersätts med en ny plan. Det behövs därför en bestämmelse om att strandskyddet åter ska gälla när en detaljplan ersätts med en ny plan. På så sätt kommer frågan om strandskyddets vara eller inte vara att aktualiseras på samma sätt som när en ny detaljplan antas för ett tidigare inte planlagt område. Den nya bestämmelsen bör gälla enbart om den nya planen saknar en bestämmelse om att strandskyddet är upphävt.

En motsvarande bestämmelse behövs i fråga om strandskydd som upphävts genom ett beslut i anslutning till att områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) har avsetts att antas.

Strandskyddet kommer att gälla åter utan något särskilt beslut, på samma sätt som om området upphör att ingå i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Anser kommunen att strandskyddet bör vara upphävt även i fortsättningen får det förfarande som redovisas i avsnitt 9.3 tillämpas.

14 Tillsyn

Regeringens bedömning: Länsstyrelsen bör ansvara för den operativa tillsynen över strandskyddsområden i fråga om försvarsanläggningar, allmänna vägar, järnvägar och områden som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet. I övrigt bör kommunen ansvara för tillsynen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot bedömningen. Flera länsstyrelser har avstyrkt eller ifrågasatt att kommunerna i regel ska ansvara för den operativa tillsynen. Som skäl för detta har hänvisats till det som anförts om tillsyn i Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Det har också anförts att en enhetlig bedömning och ambitionsnivå uppnås lättast om tillsynen hanteras av länsstyrelsen. *Naturvårdsverket* har ansett att det är oroande att även tillsynen över strandskyddet föreslås bli ett kommunalt ansvar. Verket har därför betonat länsstyrelsens ansvar att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen och anfört att länsstyrelsens kvalitetssäkrande roll bör förstärkas så att möjlighet ges att ingripa när tillsynen inte fungerar.

Skälen för regeringens bedömning: I lagrådsremissen föreslås ändringar i fråga om vem som ska ansvara för prövningen av ärenden om upphävande av och dispens från strandskyddet. Det föreslås att kommunen enligt huvudregeln ska ansvara för dessa prövningar. Länsstyrelsen föreslås behålla ansvaret endast i vissa avseenden, bl.a. när det gäller försvarsanläggningar och åtgärder i vissa områden som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken.

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövas tillsynen av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Det innebär att regeringen har bemyndigats att meddela bestämmelser om vem som ska utöva tillsynen i fråga om bl.a. strandskyddsområden. Huvudregeln enligt punkt 17 i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken är att länsstyrelsen ansvarar för den operativa tillsynen över strandskyddsområden. Länsstyrelsen får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva tillsynen. En överlåtelse förutsätter att kommunfullmäktige har gjort en framställning om det. Tillsynen har i betydande utsträckning överlåtits till kommunerna med stöd av denna reglering.

Med anledning av förslaget om ändringar i ansvaret för prövningen av upphävanden och dispenser avser regeringen att ha följande som utgångspunkt när föreskrifter meddelas om vem som har ansvaret för den operativa tillsynen över strandskyddsområden. Kommunen bör i fortsättningen ha huvudansvaret för tillsynen. Länsstyrelsen bör endast ansvara för den operativa tillsyn som behövs i fråga om verksamheter och åtgärder som kommer att dispensprövas av länsstyrelsen. Det är logiskt och ger förutsättningar för en effektiv prövning att ansvaret för tillsynen följer ansvaret för prövningen av dispenser från strandskyddet.

Flera länsstyrelser har med hänvisning till Ansvarskommitténs förslag i fråga om tillsyn (betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10) avstyrkt eller ifrågasatt att kommunerna enligt huvudregeln ska ansvara för den operativa tillsynen. Ansvarskommittén har föreslagit att staten, genom länsstyrelserna, övertar ansvaret för kommunernas tillsynsuppgifter, dock att ett förstatligande av den kommunala tillsynen måste föregås av en områdesvis prövning i särskild ordning eftersom det inom några områden kan finnas särskilda skäl för ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Redan i förarbetena till miljöbalken anfördes att tillsynen över strandskyddet generellt bör utövas av kommunerna med hänsyn till att motsva-

rande tillsyn ändå fordras enligt plan- och bygglagen. Vad som anförs under remissbehandlingen angående Ansvarskommitténs förslag i fråga om tillsyn utgör inte skäl att nu göra någon annan bedömning, utöver vad som angetts ovan.

15 Miljö- och friluftorganisationers rätt att överklaga ärenden

Regeringens förslag: De ideella föreningar som har rätt att överklaga vissa avgöranden enligt miljöbalken får också överklaga avgöranden om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Rätten att överklaga avgöranden enligt miljöbalken gäller i fråga om strandskydd också för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftssintressen.

Enligt nya bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10) får sådana ideella föreningar rätt att överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i fråga om en bestämmelse som innebär att ett område inte längre ska vara omfattat av strandskydd.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt regeringens förslag får dock friluftsföreningar rätt att överklaga endast i fråga om strandskydd.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. Några kommuner har avstyrkt förslaget. Det har framförts synpunkter om att ytterligare vissa ideella föreningar, t.ex. byarörelser, bör få rätt att överklaga beslut som rör strandskyddet. Några instanser, bl.a. *Boverket*, har avstyrkt förslaget att miljöorganisationer ska få rätt att överklaga beslut om upphävande av strandskydd i en detaljplan. *Statskontoret* har anfört att en konsekvens av överflyttningen av ansvaret från nationell till regional och framför allt lokal nivå rimligtvis bör vara att kraven på föreningar för att få överklaga anpassas till detta. Statskontoret har föreslagit att kraven på medlemsantal sänks till en nivå som möjliggör för lokala och regionala organisationer att utnyttja överklaganderätten.

Skälen för regeringens förslag: Regler om miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken finns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Reglerna omfattar vissa ideella föreningar som uppfyller vissa krav i fråga om bl.a. syfte och medlemsantal. Sådana föreningar har rätt att överklaga avgöranden även enligt flera andra lagar som rör markanvändningsfrågor. I dessa lagar hänvisas till 16 kap. 13 § miljöbalken när det gäller vilka slags föreningar som har rätt att överklaga. Enligt en ny bestämmelse i 13 kap. 6 § plan- och bygglagen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, får en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket plan- och bygglagen. Utöver reglerna om över-

klaganderätt finns i ett stort antal författningar regler om att ideella föreningar har rätt till insyn och deltagande i mål och ärenden.

Enligt miljöbalkens bestämmelser får överklagbara domar eller beslut överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken. För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

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

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

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

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

De förändringar av strandskyddet som nu föreslås har betydelse för miljöorganisationers rätt att överklaga ärenden på miljöområdet. Några av förslagen är att vissa lättnader ska gälla vid prövningen av upphävanden och dispenser inom områden som kommunen redovisar i översiktsplanen och att en kommun ska kunna upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan. När lättnader i strandskyddet införs är det angeläget att samtidigt öka möjligheterna att få en allsidig bedömning av de frågor som aktualiseras vid bl.a. upphävanden av strandskyddet i detaljplanerade områden. Det kan handla om tätbebyggda områden där möjligheterna till rekreation för boende och övriga påverkas av ett förändrat strandskydd. Det bör också beaktas att beslut om upphävande av strandskyddet många gånger kan vara mer ingripande från naturvårds- och rekreationssynpunkt än vanliga dispensbeslut, eftersom de ofta berör

större strandområden. Det kan därför ses som inkonsekvent att miljöorganisationer har rätt att överklaga dispensbeslut men inte beslut om upphävande av strandskyddet. Det anförda talar för att miljöorganisationers rätt att överklaga beslut bör omfatta även beslut om upphävande av strandskydd.

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

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

På grund av det anförda finns det skäl att vidga miljöorganisationers överklaganderätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. De miljöorganisationer som omfattas av bestämmelserna bör få överklaga även domar och beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Detta bör gälla även när kommunen, enligt det som föreslås i avsnitt 9.2, upphäver strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. När det gäller sådana beslut bör en ny bestämmelse om miljöorganisationernas överklaganderätt införas i 13 kap. 6 § plan- och bygglagen.

Boverket har invänt att en vidgad överklaganderätt för miljöorganisationer i kommunala planärenden utgör ett avsteg från huvudprincipen i plan- och bygglagen att det är kommunerna som har uppgiften att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhällets intressen. Frågan om att upphäva strandskyddet har dock en annan karaktär än flertalet av de frågor som prövas genom en detaljplan och som innebär att avvägningar ska göras mellan olika allmänna och enskilda intressen. De regler som föreslås innebär att kommunen ska pröva om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet enligt miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda, bl.a. att det ska finnas särskilda skäl. På grund av det anförda finns det skäl att utvidga överklaganderätten trots att det kan ses som ett avsteg från den angivna huvudprincipen i plan- och bygglagen. Det bör däremot framgå av bestämmelsen att överklaganderätten endast omfattar frågan om upphävande av strandskydd.

Det bör därutöver preciseras att överklaganderätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken gäller även för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintressen. För att en sådan förening ska få överklaga måste föreningen i övrigt uppfylla samma kriterier som en miljöorganisation.

Friluftsföreningarnas rätt att överklaga bör gälla endast frågor om strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Strandskyddet har stor betydelse för allmänhetens friluftsliv och friluftsföreningarnas kunskap och erfarenheter kan vara särskilt betydelsefulla i samband med beslut om upp-

hävande av eller dispens från strandskyddet. En bestämmelse om friluftsförbundens rätt att överklaga bör tas in i en ny paragraf, 16 kap. 14 §.

En fråga är om friluftsförbund bör ha rätt att överklaga avgöranden enligt annan lagstiftning som kan ha betydelse för strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken. När det gäller miljöorganisationer finns i flera andra författningar regler som i fråga om rätten att överklaga hänvisar till sådana ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

I avsnitt 9.2 föreslås att en kommun ska kunna upphäva strandskyddet för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen. Ett upphävandebeslut kan ha stor betydelse för allmänhetens friluftsliv och bör därför kunna överklagas av en friluftsförbund.

Det bör införas en ny bestämmelse i plan- och bygglagen som innebär att sådana friluftsförbund som avses i den nya 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att strandskyddet upphävs i ett område.

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

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

16 Ändringar i fastighetsbildningslagen m.m.

Regeringens förslag: Bestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988) om att undantag får medges från det hinder mot fastighetsbildning som strandskydd kan utgöra ändras så att de i fråga om vem som har rätt att besluta om undantag stämmer överens med bestämmelserna om dispens från strandskyddet. Motsvarande ändringar görs i ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149).

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några invändningar mot förslaget men lämnat vissa redaktionella synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: I 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988) finns bestämmelser som innebär en samordning mellan den lagen och viss annan lagstiftning som rör användningen av mark och vatten. Enligt paragrafens andra stycke ska fastighetsbildning ske så att den inte motverkar syftet med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i paragrafens första stycke. Detta utgör dock inte hinder mot fastighetsbildning när det finns ett särskilt medgivande att uppföra en byggnad eller vidta en annan därmed jämförlig åtgärd i strid mot en sådan bestämmelse. Ett sådant särskilt medgivande kan vara en dispens från strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken.

Den situationen kan uppkomma att den sökta fastighetsbildningen inte är förenlig med t.ex. strandskyddets syften samtidigt som det inte finns något beslut om dispens från strandskyddet. I ett sådant fall får enligt paragrafens tredje stycke undantag medges från bestämmelser som avses i andra stycket, om det finns särskilda skäl. Frågor om undantag prövas på begäran av lantmäterimyndigheten av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet. Regeringen har i 1 § fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) föreskrivit att länsstyrelsen får överlåta beslutanderätten i fråga om sådana undantag till kommunal myndighet endast om den kommunala myndigheten har tillgång till personal med den utbildning och erfarenhet som behövs för uppgiften.

Förslaget i avsnitt 9.1 innebär att det anges direkt i lag i vilka fall som länsstyrelsen respektive kommunen får besluta om en dispens från strandskyddet. Förslaget innebär att kommunen får huvudansvaret för sådana beslut och att länsstyrelsen beslutar endast i fråga om byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller i fråga om ett område som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, om någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet.

Reglerna om vem som får besluta om undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen bör anpassas till förslaget om ändrade strandskyddsbestämmelser. En prövning enligt detta lagrum bör ske på lantmäterimyndighetens begäran enligt följande. Om begäran avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken, bör frågan prövas av samma länsstyrelse eller kommun som har rätt att besluta om dispens från strandskyddet. I övriga fall av undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen, dvs. fall som inte rör strandskyddet, bör frågan om undantag prövas i samma ordning som i dag, dvs. av länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen.

I 8 § tredje stycket ledningsrättslagen och 9 § tredje stycket anläggningslagen finns bestämmelser som bör ändras på motsvarande sätt som bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen. Därmed uppnås även i dessa lagar den avsedda överensstämmelsen med de föreslagna ändringarna i 7 kap. miljöbalken.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2009.

Bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken om prövningen i det enskilda fallet av undantag från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden får tillämpas först efter den 31 januari 2010. Samma tidpunkt gäller för tillämpningen av dessa bestämmelser för att upphäva strandskydd med en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10).

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

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår dock att de särskilda bestämmelserna i 7 kap. 18 d §

andra och tredje styckena miljöbalken får tillämpas efter den 31 januari 2010 i stället för efter den 30 juni 2011.

Remissinstanserna: Ganska många kommuner har avstyrkt att bestämmelserna om vad som får beaktas vid prövningen av undantag från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden ska börja gälla två år senare än övriga delar av lagförslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* har anfört att om någon kommun hunnit utarbeta ett underlag om strandskydd som ett tematiskt tillägg till en översiktsplan ska den kommunen få använda sig av bestämmelserna i 7 kap. 18 d § före den 1 juli 2011.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2009. Frågan är om en särskild övergångsbestämmelse bör gälla för de särskilda bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken om vad som gäller inom vissa områden vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Enligt förslaget ska kommunerna i översiktsplanen redovisa sådana områden som avses i 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken. Redovisningen ska vara vägledande i det enskilda fallet vid bedömningen av om en planerad åtgärd ligger inom ett sådant område.

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

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

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

En sådan utveckling skulle föregripa den samlade intresseavvägning som behövs vid översiktsplaneringen för att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Sammantaget skulle en övergångsperiod skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och förutsebar tillämpning.

På grund av det anförda bör bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken om prövningen i det enskilda fallet av undantag från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden få tillämpas först efter den 31 januari 2010.

Förslaget innehåller förtydliganden och skärpningar i regelverket som i det enskilda fallet kan innebära en utvidgning av kravet på dispens från strandskyddsförbuden eller begränsa möjligheten att få undantag från dessa. Med hänsyn till detta bör äldre bestämmelser gälla i ärenden som har inletts före ikraftträdandet den 1 juli 2009.

Ändringarna i plan- och bygglagen bör i likhet med ändringarna i miljöbalken träda i kraft den 1 juli 2009. I det föregående avsnittet föreslås att bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken om prövningen i det enskilda fallet av undantag från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden får tillämpas först efter den 31 januari 2010. Det har betydelse för den nya bestämmelsen i 5 kap. 7 a § plan- och bygglagen om upphävande av strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan. Bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena miljöbalken bör även i det sammanhanget få tillämpas först efter den 31 januari 2010.

I fråga om ärenden om planer som har inletts före den 1 juli 2009 bör äldre föreskrifter gälla. En sådan övergångsbestämmelse behövs för att de nya reglerna inte ska förhindra ett fortsatt arbete med planer som är under handläggning sedan en tid tillbaka.

I avsnitt 6 och 8 behandlas övergångsbestämmelser i fråga om utvidgning av ett strandskyddsområde och om generella undantag från strandskyddet för kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad.

18 Konsekvenser

18.1 Naturvårdsverket och Boverket

Naturvårdsverket

I bakgrunden till förslaget, som redovisas i avsnitt 4, anges bl.a. att det finns brister i tillämpningen av strandskyddsreglerna. Det finns ett behov av att Naturvårdsverket, i egenskap av central tillsynsvägledande myndighet, genomför riktade insatser för att förstärka vägledningen om hur det nya regelverket ska tillämpas. Det gäller översynen av det utvidgade strandskyddet, redovisningen i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, övriga tillämpningsfrågor och tillsynen över strandskyddsområden. Naturvårdsverket bör också bevaka praxisfall som kan tjäna som vägledning för länsstyrelser och kommuner.

I avsnitt 11 föreslås att Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut som rör strandskyddet inskränks till att endast omfatta beslut där länsstyrelsen varit första beslutande myndighet, t.ex. vid beslut om en dispens inom ett Natura 2000-område. Förslaget väntas medföra en kostnadsminskning.

Boverket

Det kommer att behövas vägledning för tillämpningen av de föreslagna reglerna som innebär att strandskyddsbestämmelserna kopplas till planbestämmelser i plan- och bygglagen. En sådan vägledning bör tas fram av Boverket i samråd med Naturvårdsverket eftersom en samordning med miljöbalkens regler behövs i fråga om tillämpningen av reglerna om redovisning i översiktsplanen av områden inom vilka vissa lättnader i strandskyddet kan komma att gälla och reglerna om upphävande av strandskydd vid detaljplaneläggning.

18.2 Länsstyrelserna

Översyn av det utvidgade strandskyddets omfattning

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

Redovisning i översiktsplanen

Förslaget innebär att kommunerna i översiktsplanen ska redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Utpekandet av sådana områden kräver ett inventeringsarbete och kommunen kommer att behöva stöd och råd av länsstyrelsen under processens gång. Det bör vara tiden fram till utpekandet och införlivandet i översiktsplanen som är mest resurskrävande, innan det har etablerats en samsyn om vilken typ av områden som är lämpliga att peka ut och hur dessa bör avgränsas. Länsstyrelsens roll vid översiktsplanering utökas i förhållande till i dag till följd av att länsstyrelsen får ett ansvar för att under plansamrådet särskilt verka för att redovisade områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenliga med miljöbalken. Under planens utställningstid ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande av vilket det ska framgå om områdena inte är förenliga med reglerna i miljöbalken.

Upphävande av strandskydd vid detaljplaneläggning

Länsstyrelsen ska redan i dag medverka i den kommunala detaljplaneprocessen genom samråd under planens program- och förslagsskeden.

Länsstyrelsen ska vidare, sedan kommunen antagit en detaljplan, svara för den statliga kontrollen avseende bl.a. hur planen tillgodoser riksintressen. Till följd av förslaget om att kommunen under vissa förutsättningar får upphäva strandskyddet genom en detaljplan, får länsstyrelsen nya och utökade uppgifter i den kommunala planprocessen. En sådan ny uppgift är att länsstyrelsen särskilt ska verka för att strandskyddet inte upphävs utan att de i plan- och bygglagen och miljöbalken angivna förutsättningarna är uppfyllda. Länsstyrelsen ska också, sedan kommunen antagit en detaljplan, pröva kommunens beslut om planen om det kan befaras att förutsättningarna för ett upphävande av strandskyddet inte är uppfyllda. Om länsstyrelsen vid en prövning finner att förutsättningarna inte varit uppfyllda, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.

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

Granskning och överprövning av kommunala dispensbeslut

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

Naturvårdsverket har tidigare överklagat cirka en procent av dispensbesluten. Under 2006 till 2008 har andelen överklagade beslut höjts till dryga två procent, vilket motsvarar cirka fem till sex ärenden per län och år. Det har framförts kritik mot att Naturvårdsverket inte i tillräcklig utsträckning använt sig av sin rätt att överklaga. Förslaget att länsstyrelsen ska överpröva kommunala dispensbeslut i vissa avseenden syftar till att stärka bevakningen av att strandskyddets syften tillgodoses på ett adekvat sätt.

De delar av förslaget som innebär att strandskyddet skärps och förtydligas innebär att mindre utrymme lämnas för skönsmässiga tolkningar, vilket bör leda till högre kvalitet på de beslut som fattas. Det är därför rimligt att anta att antalet överprövningar på länsstyrelsens initiativ, med beaktande av den höjda ambitionsnivån, kan handla om några procent av det totala antalet dispensbeslut som fattas under ett år. Då antalet dispensärenden i dag uppgår till knappt 5 000 ärenden per år skulle det i dagsläget handla om uppskattningsvis 10 ärenden per län och år. Antalet ärenden som överprövas kan med tiden förväntas minska till uppskattningsvis hälften vid en förbättrad tillämpning av regelverket.

Tillsyn över strandskyddsdispenser

Tillsynen över strandskyddet regleras i miljöbalken och är ett eftersatt område. Länsstyrelsens tillsynsinsatser behöver förstärkas framför allt vad gäller styrelsens tillsynsvägladande roll men även avseende den operativa tillsyn som länsstyrelsen ansvarar för. En viss del av den operativa

tillsyn som länsstyrelsen ansvarar för i dag kommer dock att övergå till kommunerna.

Prövning av överklagade kommunala beslut om upphävanden och dispenser

Antalet kommunala beslut som kan överklagas till länsstyrelsen bedöms öka något med anledning av att kommunerna föreslås få ett ökat ansvar för prövningen av dispenser och en rätt att själv upphäva strandskyddet i ett visst område genom en bestämmelse i en detaljplan.

Beslut om dispenser och tillsyn som överförs till kommunerna

Kommunernas utökade rätt att besluta om dispenser och utökade ansvar för tillsynen väntas medföra ett minskat resursbehov för länsstyrelserna. Länsstyrelsen är i dag första beslutande myndighet i 20 procent av det totala antalet dispensärenden. Med de nu föreslagna ändringarna väntas denna andel minska till 10 procent, vilket i dag motsvarar cirka 500 ärenden. Då den operativa tillsyn som kommunerna föreslås överta ansvaret för redan i dag i stor utsträckning utövas av kommunerna, kommer denna del av den föreslagna ändringen endast att medföra marginella förändringar av resursåtgången för länsstyrelsen.

18.3 Regeringen och miljödomstolarna

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

Överklaganden av länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd prövas i dag av regeringen. I avsnitt 9.2 föreslås att kommunerna ska kunna upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan. Regeringen är i dag slutlig prövningsinstans för överklagade detaljplaner. Om Miljöprocessutredningens förslag genomförs kommer ett överklagande av länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om en detaljplan att prövas av miljödomstolen i stället för regeringen (En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen, SOU 2007:111). Flertalet överklagade beslut om upphävande av strandskydd kommer därmed att prövas i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Förslaget i lagrådsremissen bedöms dock ha en marginell påverkan på antalet detaljplaner som överklagas eftersom det kan antas att en detaljplan sällan kommer att överklagas enbart i strandskyddsfrågan. Konsekvenserna för miljödomstolarna är i stället i allt väsentligt beroende av Miljöprocessutredningens förslag.

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

18.4 Statsfinansiella konsekvenser

Förslaget innebär en omfördelning av ansvar mellan olika statliga och kommunala aktörer och även en effektivisering av strandskyddsprocessen. Initialt kan dock kostnaderna för strandskyddet komma att öka, främst till följd av översynen av det utvidgade strandskyddets omfattning, länsstyrelsens utökade roll i översiktsplaneprocessen och kommunernas behov av tillsynsvägledning. Som ett led i regeringens strävan att förbättra den framtida hanteringen av strandskyddet har regeringen i statsbudgeten för 2009 föreslagit en förstärkning av anslaget för biologisk mångfald med 9,7 miljoner kronor för 2009 och med 9 miljoner kronor per år för 2010 och 2011. Därutöver beräknas inom anslaget ytterligare medel avsättas för översyn av det utvidgade strandskyddet. Såsom beskrivits ovan väntas kommunernas ökade befogenhet att besluta i dispensärenden medföra en kostnadsminskning. I ett statsfinansiellt perspektiv kommer denna minskning dock inte att innebära någon reell besparing eftersom länsstyrelserna i dag tar ut en statlig avgift för handläggningen av dessa ärenden. Detta framtida intäktsbortfall beräknas i stort överensstämma med den väntade kostnadsminskningen. Länsstyrelsernas ändrade resursbehov med anledning av förslaget bygger på bedömningar med en viss grad av osäkerhet. Mot bakgrund av detta bör länsstyrelsernas faktiska resursförbrukning kopplade till strandskyddsbestämmelserna följas upp. Sammantaget ska förslaget, med beaktande av de föreslagna anslagsökningarna i budgetpropositionen för 2009, finansieras inom befintliga anslagsramar.

18.5 Kommunerna

Administrativ belastning

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

Oavsett om förslagen i praktiken medför en ökning eller minskning av antalet dispensärenden är den ekonomiska effekten svår att beräkna. Det beror på att kommunerna till skillnad från länsstyrelserna har rätt att själva besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det saknas uppgifter om i vilken grad sådana avgifter täcker de faktiska kostnaderna. Sveriges Kommuner och Landsting har i sitt remissyttrande upplyst att förbundet kommer att vidareutveckla det underlag som förbundet tagit fram som stöd för kommunerna att bestämma taxan för prövning och tillsyn.

Strandskyddet och kommunal planering

Kommunens uppgift att utarbeta en ny översiktsplan eller att ändra sin översiktsplan så att den behandlar frågan om landsbygdsutveckling i strandnära lägen kommer att medföra en betydande arbetsinsats. Genom en ändring i plan- och bygglagen har det dock förtydligats att översiktsplanen kan ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse (prop. 2006/07:122, bet. 2007/08:CU3). Ett sådant skulle kunna vara intresset av en landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Kommunens uppgift att pröva upphävande av strandskyddet i samband med planläggning kan komma att påverkas av andra delar av det samlade förslaget. Det gäller bl.a. förslaget om att förtydliga innebörden av att det krävs särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Förtydligandena bedöms underlätta kommunernas hantering av strandskyddsfrågan. Länsstyrelsen beslutar om upphävande av strandskydd i samband med detaljpanelläggning i sammanlagt cirka 200 fall per år. Dessa beslut kommer i fortsättningen normalt att fattas av kommunerna. Den dubbelprövning som nu förekommer avskaffas alltså i cirka 200 fall. Det innebär att det inte heller blir fråga om dubbla prövningar vid eventuella överklaganden. Det är i första hand kommunerna som gynnas av detta men även enskilda drar nytta av en snabbare detaljpanelläggning, t.ex. vid bostadsbyggande.

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

Förslaget innehåller även regler som medför krav på en förnyad prövning av strandskyddet när en befintlig detaljplan ersätts av en ny plan och strandskyddet sedan tidigare är upphävt i det planlagda området. Resurs-

åtgången jämfört med nuvarande förhållanden styrs av dels om förslaget sammantaget leder till fler eller färre nya detaljplaner, dels hur många befintliga planer inom strandområden som ersätts och i vilken mån dessa leder till en grundlig prövning i förhållande till strandskyddet. Bedömningen är att förslaget kommer att få förhållandevis små effekter på resursåtgången, men ändå med en viss marginell ökning.

Kommunens tillsyn enligt miljöbalken

Kommunerna har redan i dag, efter delegation från länsstyrelserna, i stor utsträckning ansvaret för den operativa tillsynen över strandskyddsområden. I vissa kommuner har dock länsstyrelsen inte alls delegerat tillsynen och för dessa innebär förslaget en ny uppgift. Sammantaget innebär förslaget att kommunernas ansvar för tillsynen utökas något.

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

18.6 Enskilda och företag

Förslaget innebär att reglerna om strandskydd förtydligas i flera avseenden. Ett sådant förtydligande är att förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet specificeras i lagtexten. Det bör göra att tillämpningen av reglerna blir mer förutsebar för enskilda och företag.

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

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

Sammantaget bör acceptansen för reglerna om strandskydd öka. En tydligare reglering bör leda till en mer enhetlig tillämpning i hela landet. Samtidigt innebär förslaget att strandskyddet förs in i kommunens planarbete på ett nytt sätt och att det i vissa områden av landsbygdskaraktär ges utrymme att ta större hänsyn till de lokala och regionala förhållandena vid bedömningen av dispenser och upphävanden genom detaljplaneläggning. Ett ökat inflytande för kommunerna och en fördjupad dialog

mellan kommunerna och länsstyrelserna bör leda till att strandskyddet förankras bättre på lokal och regional nivå.

Förslaget bedöms sammantaget i vart fall inte innebära ökade administrativa kostnader för företag. Kostnaden kan minska för enstaka företag som berörs av förslaget om att fler kompletteringsåtgärder inom befintliga tomplatser undantas från dispensplikten. Förslaget bör i övrigt ha positiva effekter för företag. De delar av förslaget som innebär tydligare regler och möjligheter till utveckling av landsbygden har redan nämnts. En annan ändring som kan få betydelse är att kommunen under vissa förutsättningar får upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan. En sådan regelförenkling kan leda till ett snabbare genomförande av sådana detaljplaner som behövs för att kunna bygga t.ex. bostäder i strandnära lägen. En snabbare och mer förutsebar hantering av strandskyddsfrågan i dessa fall underlättar företags planering vid investeringar.

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

18.7 Miljö- och friluftorganisationer

Förslaget innebär att förutsättningarna för miljö- och friluftorganisationer att delta i ärenden som rör strandskydd förbättras. Det bör bli följden av förslaget om att låta kommunerna pröva frågor om upphävande av strandskydd direkt vid en detaljplaneläggning. Redan i dag deltar lokala och regionala organisationer inte sällan i de samråd som föregår kommunens beslut om en detaljplan. Att strandskyddsfrågan behandlas vid detaljplaneringen bör göra det enkelt för miljö- och friluftorganisationer, som ofta har god kunskap om de lokala naturförhållandena och det lokala friluftslivet, att ta del av det underlag som kommunen har tagit fram i frågan och att lämna värdefulla synpunkter och bidra till ett förbättrat faktaunderlag inför bedömningen av frågan. Det är värdefullt att få in synpunkterna i ett tidigt skede i planeringen. Organisationernas deltagande kan, tillsammans med länsstyrelsens synpunkter, leda till att planerade byggnaders och anläggningars inverkan på strandskyddets syften, även vad gäller de biologiska värdena, belyses på ett fullgott sätt.

Förslaget om en något utvidgad talerätt för organisationer, även organisationer som har till ändamål att tillvarata friluftsintressen, bedöms inte leda till annat en försumbar förändring av antalet ärenden hos regeringen. Det kan komma att leda till en mycket liten ökning av antalet mål och ärenden hos länsstyrelser och miljödomstolar. Organisationernas rätt att överklaga är begränsad genom krav på ett visst medlemsantal och att verksamhet bedrivits i Sverige under minst tre år. Endast ett fåtal friluftorganisationer uppfyller dessa krav. Erfarenheten hittills är att den talerätt som sedan miljöbalkens införande finns för miljöorganisationer har utnyttjats endast i ett begränsat antal fall (Miljöbalkskommitténs slutbetänkande, SOU 2005:59 s. 165 f.).

18.8 Miljön och miljömålen

Påverkan på miljön vid hav, sjöar och vattendrag bedöms sammantaget i hela landet bli marginell. Avsikten är att det i fortsättningen ska beslutas färre dispenser från strandskyddet i de delar av landet där stränderna redan har bebyggts i hög utsträckning och bebyggelsestrycket är fortsatt högt, medan fler dispenser ska kunna beslutas i områden som har karaktär av landsbygd eller glesbygd. Antalet dispenser årligen i hela landet bedöms inte öka.

En fortsatt byggnation närmast strandlinjen begränsas i kust- och kustskärgårdsområdena mellan norska gränsen och Roslagen, utmed Ölands kust samt vid Höga kusten. När det gäller de föreslagna lättnaderna i strandskyddet kommer en begränsning att gälla längs med övriga Norrlandskusten, på Gotland samt vid Vätern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet. De särskilda regler som föreslås för de angivna områdena gynnar miljö kvalitetsmålen om *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

En något ökad byggnation närmast strandlinjen kan ske inom framför allt sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som redovisas i den kommunala översiktsplanen. I sådana områden blir det lättare att upphäva och ge dispens från strandskyddet. Intresset av att ta ett mark- eller vattenområde i anspråk ska dock alltid vägas mot strandskyddsintressena, dvs. den allemansrättsliga tillgången till strandområden och goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Det kan bli möjligt att upphäva strandskyddet i en detaljplan för s.k. tätortsutveckling, t.ex. för att bygga bostäder, om ett sådant behov inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet. I större tätortsområden där det inte finns god tillgång till orörda stränder bör dock antalet upphävanden och dispenser minska.

Beslut om upphävande eller dispens ska i regel utformas så att det lämnas en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Bestämmelsen om detta syftar också till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Det föreslås även förtydliganden av gällande regler om t.ex. strandskyddets syften och förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Dessa förslag gynnar flera av miljö kvalitetsmålen: *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv*.

Sammanfattningsvis bör de föreslagna ändringarna resultera i en ökad exploatering av vissa särskilt utpekade strandområden för landsbygdsutveckling. Inom dessa områden kan på sikt förväntas ett mer intensivt utnyttjande av strandområden. Inom områdena ska dock fortfarande strandskyddets syften tillgodoses långsiktigt. Förslaget bör resultera i en viss minskad exploateringstakt av stränder som inte ligger inom områden för landsbygdsutveckling.

18.9 Övriga konsekvenser

Avsikten är att vissa delar av förslaget ska få effekt på sysselsättning, offentlig och kommersiell service i landsbygdsområden i, principiellt sett, hela landet. Det kan däremot vara svårt att kvantifiera dessa effekter.

Effekterna för små företag bedöms vara övervägande positiva, framför allt i de områden där det blir lättare att få bedriva sådan verksamhet nära vattnet som har en tydlig fördel av ett strandnära läge. Förslaget innehåller även en bestämmelse om att befintliga verksamheter, däribland små företag, som ligger i strandskyddat område lättare kan få dispens för utvidgning av verksamheten. Även något större verksamheter som kräver detaljplaneläggning kan komma att gynnas.

Den kommunala självstyrelsen inskränks i viss mån genom den ökade statliga kontroll som föreslås genom nya regler om överprövning av kommunala dispensbeslut och detaljplaner som rör strandskyddet. Reglerna innebär att länsstyrelsen på vissa grunder ska ta ställning till om en överprövning ska ske och, om så är fallet, pröva om det finns förutsättningar för en dispens. Länsstyrelsen ska också pröva ett beslut om en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken. Länsstyrelsen ska ta ställning till om en överprövning ska ske inom tre veckor. Den föreslagna överprövningsrätten är alltså inte obegränsad. Det kan även nämnas att Naturvårdsverket i dag får överklaga alla beslut som rör strandskyddet, något som delvis motsvarar de nya reglerna om länsstyrelsens överprövningsrätt. Förslaget i dessa delar ska också vägas mot värdet av ett väl fungerande strandskydd, som är ett statligt intresse. Med hänsyn till det anförda bedöms förslaget om statlig kontroll sammantaget godtagbart utifrån den kommunala självstyrelsen.

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

Förslaget bedöms stämma överens med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det finns inte behov av speciella informationsinsatser.

18.10 Alternativa lösningar m.m.

I april 2002 lämnade Naturvårdsverket in en rapport med en kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Den innehöll ett förslag till ändringar i reglerna om strandskydd. Under 2005 utarbetades ett annat förslag till ändrad lagstiftning i Miljödepartementet. Förslaget presenterades

och remissbehandlades i två olika versioner, dels promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23), dels en reviderad version av denna i en promemoria i december 2005.

Utgångspunkterna i 2005 års förslag var väsentligen desamma som i regeringens förslag. Avsikten var att det skulle bli lättare att upphäva och ge dispens från strandskyddet för åtgärder som långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling. Den viktigaste skillnaden avser i vilka former som lättnader i strandskyddet ska kunna uppnås. I den delen byggde 2005 års förslag på en geografisk indelning baserad på tillgången till stränder. I förslaget i Ds 2005:23 bemyndigades regeringen att meddela föreskrifter om vilka kommuner som ska anses ha god tillgång på inlandsstränder. Enligt vissa kriterier skulle 61 kommuner anses ha god tillgång på inlandsstränder. Det reviderade förslaget från december 2005 hade som utgångspunkt att ett differentierat strandskydd principiellt skulle kunna tillämpas i hela landet. Länsstyrelsen skulle i samråd med kommunerna få besluta om begränsade områden där undantag från strandskyddsbestämmelserna fick ske för vissa projekt som syftar till att underlätta glesbygdsutveckling.

Konsekvenser av en alternativ lösning

En jämförelse av regeringens förslag kan i första hand göras med 2005 års förslag, i den version som presenterades i en promemoria i december 2005. Flera av promemorians lagförslag finns med även i regeringens förslag, framför allt de delar som avser att förtydliga gällande regler i fråga om bl.a. vad man får beakta som särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Jämförelsen bör främst avse förslaget till ett differentierat strandskydd som ska göra det lättare att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom vissa områden i landet, framför allt där tillgången till orörda stränder är god och bebyggelsestrycket är lågt.

Enligt 2005 års förslag skulle lättnader i strandskyddet kunna komma i fråga i vissa områden för glesbygdsutveckling som får beslutas av länsstyrelsen. Kommunen skulle ha ett betydande inflytande över processen bl.a. i fråga om det underlag som skulle ligga till grund för utpekandet av områden. Jämfört med 2005 års förslag om glesbygdsutveckling innebär regeringens förslag, som utgår från begreppet landsbygdsutveckling, ökade möjligheter att redovisa områden för lättnader i strandskyddet. Med regeringens förslag bör det vara möjligt för fler kommuner att redovisa sådana områden. Skillnaden mellan landsbygdsutveckling och glesbygdsutveckling får också betydelse vid prövningen av upphävanden av och dispenser från strandskyddet i enskilda fall. Sannolikt resulterar regeringens förslag sammantaget i fler upphävanden och dispenser. Fler verksamheter och anläggningar kan då komma till stånd. Regeringens förslag ger också större utrymme för byggande av nya bostäder i strandnära lägen. Effekterna i fråga om utvecklingen i landsbygdsområden bör därför bli större.

I den mån regeringens förslag resulterar i fler beslut som gör att strandskyddsområden tas i anspråk, bör förslaget innebära en större påverkan på strandskyddets intressen.

Regeringens förslag om att i översiktsplanen redovisa områden där lättnader i strandskyddet kan komma i fråga kan innebära något större kost-

nadmässiga konsekvenser för kommunerna jämfört med 2005 års förslag. Några betydande skillnader bör det dock inte vara fråga om eftersom även 2005 års förslag förutsatte att kommunerna skulle göra övergripande avvägningar mellan olika intressen för att lämna ett underlag till länsstyrelsen inför beslutet om områden för glesbygdsutveckling. Den process som gäller vid en översiktsplanering har, enligt det som anges i avsnitt 10.1, betydande fördelar i fråga om bl.a. allmänhetens insyn och deltagande.

En annan skillnad jämfört med 2005 års förslag är att regeringens förslag i något större utsträckning innebär att kommunerna prövar strandskyddsfrågor i enskilda fall. Eventuella kostnadsökningar på grund av detta bör uppvägas av att kommunerna får ta ut avgifter för sådana prövningar.

För länsstyrelsernas del bör regeringens förslag sammantaget inte innebära större kostnadmässiga och andra konsekvenser än 2005 års förslag, främst med hänsyn till att kommunerna får ett ökat ansvar i fråga om det differentierade strandskyddet och prövningen av upphävanden och dispenser. Skillnaderna i fråga om andra statliga myndigheter bedöms vara marginella.

Skillnaderna mellan förslagen har betydelse för enskilda och företag. Regeringens förslag ger sammantaget bättre förutsättningar för bostäder, verksamheter och anläggningar som främjar utvecklingen av landsbygden. Reglerna som innebär lättnader i strandskyddet får ett vidare tillämpningsområde. Det gäller både utbredningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden och de särskilda grunder som ska gälla vid prövningen av upphävanden och dispenser i enskilda fall. En annan skillnad som underlättar för företag är att det blir möjligt att i flertalet fall upphäva strandskyddet direkt i en detaljplan enligt plan- och bygglagen. Det ger förutsättningar för en något smidigare process vid bl.a. byggande av bostäder.

Regeringen föreslår en något utvidgad talerätt för miljö- och friluftsförbund. Konsekvenserna av detta behandlas i avsnitt 17.7.

Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd

Delar av regeringens förslag syftar till att genom förtydliganden och skärpningar av gällande regler uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa ändringar föreslås mot bakgrund av de brister i tillämpningen och regelverket samt den bristande legitimitet för regleringen som bl.a. beskrivits i en rapport från Naturvårdsverket 2002. Om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd åtgärdas inte oklarheterna i lagstiftningen och bristerna vid tillämpningen. Det finns därmed också en risk för en fortsatt alltför stor exploatering i strandskyddsområden som redan har exploaterats i stor utsträckning.

En annan del av regeringens förslag syftar till att främja utvecklingen av landsbygden genom att göra det lättare att i vissa områden upphäva och ge dispens från strandskyddet. Dessa ändringar är främst inriktade på de delar av landet där det finns gott om orörda stränder och ett lågt bebyggelsetryck. Om regleringen inte kommer till stånd skapas inte dessa förutsättningar för en utveckling av landsbygden. Det skulle innebära en fortsatt restriktiv tillämpning av reglerna om strandskydd, dvs. färre

strandskyddsområden skulle få tas i anspråk för ny bebyggelse och verksamheter.

En effekt av att inte genomföra regeringens förslag bedöms vara att legitimiteten för strandskyddsreglerna inte skulle öka. En hög legitimitet för reglerna behövs för ett fortsatt långsiktigt skydd av de höga värden som finns längs Sveriges stränder.

19 Författningskommentarer

19.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 13 §

Genom ändringen i *andra stycket* förtydligas att strandskyddets syften är långsiktiga.

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

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

7 kap. 14 §

Ändringen i det nya *andra stycket* innebär en skärpning av kravet för att få utvidga det område som omfattas av strandskydd. En utvidgning får ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Bestämmelsen innebär att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde behöver grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden.

Beslut om utvidgat strandskyddsområde kan komma att avse exempelvis

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

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

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

4. grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna,

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

6. tätortsnära strövområden, eller

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

Det förtydligas att en utvidgning av strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen sker genom ett beslut av länsstyrelsen i det enskilda fallet. Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter.

7 kap. 15 §

Paragrafen motsvarar den tidigare 7 kap. 16 § och anger de förbud som gäller inom ett strandskyddsområde.

I *andra punkten* samlas det som enligt tidigare andra och fjärde punkterna gällde till förmån för allmänhetens tillgång till strandområden. Ändringen innebär en skärpning i förhållande till de tidigare bestämmelserna. Avsikten är att på ett tydligare sätt reglera sådana ändringar av byggnader och deras användningssätt som påverkar strandskyddets syfte om att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Fler fysiska förändringar av byggnader än tidigare kommer att omfattas av förbudet och därmed kräva dispens för att få utföras.

Utvändiga ändringar som påverkar allmänhetens rätt eller benägenhet att vistas nära byggnaden kan utgöras av utbyggnader, tillbyggnader, verandor eller exteriör utformning som ger intryck av ett bostadshus. Denna typ av ändringar behöver inte vara dispenspliktiga inom tomtplats, när det t.ex. handlar om en gäststuga som inte har en avhållande effekt på allmänheten utöver vad som redan gäller på grund av den befintliga tomten, medan ändringarna däremot som regel ska kräva dispens om byggnaden är fristående och inte klassificeras som en huvudbyggnad.

Invändiga ändringar kan ha betydelse för hur byggnaden utnyttjas, t.ex. om byggnaden isoleras eller förses med elektricitet eller vatten och avlopp. Det kan göra att byggnaden kommer att kunna användas på ett annat sätt än tidigare. I ett sådant fall omfattas ändringen av dispensplikt, om den ändrade byggnaden kan avhålla allmänheten från att vistas i området.

Sådana ofta svårbedömda fall kan omfattas även av den andra delen av bestämmelsen som rör ändringar av en byggnads användningssätt. Förbudet mot ändringar av byggnaders användningssätt omfattar situationer då mindre byggnader, t.ex. sjöbodor och fiskebodor, inreds och utnyttjas för bostadsändamål. Det gäller även när en enkel byggnad med övernattningssmöjlighet, t.ex. en jaktstuga, tas i anspråk på ett sätt som gör att byggnaden bör karaktäriseras som en fritids- eller permanentbostad. Förbudet motiveras av att det i dessa fall uppstår en privatiserande effekt.

En ansökan om att ta i anspråk en enkel övernattningsbostad för exempelvis fritidshusändamål bör bedömas utifrån effekten, dvs. om en sådan användning innebär att tomtplatsen utökas, vilket i sig inverkar på strandskyddets syften. En formellt godkänd, utvidgad tomtplats kan även komma att underlätta ett ökat ianspråktagande på grund av komplementbyggnader m.m. För att motivera en dispens krävs särskilda skäl. Det är inte avsikten att den första punkten i 18 c §, som avser redan ianspråktagen mark, normalt ska tillämpas i fall som dessa, eftersom effekten av en

tillåten ny användning innebär att dittills allemansrättsligt tillgänglig mark privatiseras, dvs. marken har inte tidigare varit ianspråktagen.

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

Vid tillsyn bör utgångspunkten så långt möjligt vara att bedöma en byggnads effekt på strandskyddet, eller effekten av dess användning, i jämförelse med vad som kan förväntas med ledning av rubriceringen av byggnadens ändamål enligt ett tidigare beslut om bygglov eller strandskyddsdispens. Regleringen innebär inte att det är nödvändigt att avvakta med tillsynsåtgärder till dess att en ändrad byggnad faktiskt har börjat användas på ett nytt sätt som kan avvålla allmänheten från att vistas i området. Detta får emellertid bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I *tredje punkten* anpassas ordalydelsen till ändringarna i andra punkten.

I den nya *fjärde punkten* samlas det som i tidigare fjärde och femte punkterna gällde till förmån för djur- och växtarter. I konsekvens med det utgår det inledande ordet ”andra”. Uttrycket ”väsentligen försämrar” ersätts med ”väsentligt förändrar”. Syftet med det är att underlätta för den enskilde att kunna avgöra om åtgärden är dispenspliktig eller inte. En väsentlig förändring kan vara både positiv och negativ från biotopsynpunkt. Genom ändringen tydliggörs att det är prövningsmyndigheten som ska avgöra betydelsen av de väsentligen förändrade livsvillkoren för djur- och växtlivet och om dessa är förenliga med strandskyddets syften.

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

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

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

En väsentlig förändring kan allmänt sett handla om muddring av mjukbottnar eller vassområden, utfyllnader i vattenområden, fällning av mer än ett fåtal träd, anläggande av konstgjorda sandstränder eller våtmarker i anslutning till befintliga vattenområden, schaktning eller ledningsdrag-

ning över större ytor, sprängningsarbeten – särskilt i vattenområdet – anläggande av pirar, kajer, båtbygggor eller större badbygggor m.m.

7 kap. 16 §

I paragrafen, som tidigare betecknades 7 kap. 17 §, anges undantag från förbuden i 15 §. De generella undantagen i *första stycket* avser ekonomibyggnader inom areella näringar, verksamheter och åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap., verksamheter och åtgärder som omfattas av ett tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt byggande av vissa allmänna vägar och järnvägar.

Ändringen i *första punkten* innebär ett förtydligande av att undantaget enbart gäller för ekonomibyggnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet. Vid bedömningen bör man kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.

I *andra punkten* moderniseras språket.

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

Andra stycket i tidigare 7 kap. 16 § tas in i en ny 17 §.

7 kap. 17 §

I paragrafen, som motsvarar den tidigare bestämmelsen i 17 § andra stycket, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att förbuden i 15 § inte ska gälla för kompletteringsåtgärder under vissa förutsättningar. Enligt 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får länsstyrelsen i dag meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna om undantag får utöver byggnader, anläggningar och anordningar i fortsättningen avse även andra åtgärder. Den nya termen ”kompletteringsåtgärder” används för att täcka in dessa fall. I 8 kap. 13 § plan- och bygglagen anges vad som avses med kompletteringsåtgärder i den lagen. På samma sätt som i plan- och bygglagen avser termen i den nu berörda bestämmelsen både komplementbyggnader och vissa andra kompletteringsåtgärder, främst mindre tillbyggnader. Det är naturligtvis endast kompletteringsåtgärder som omfattas av förbuden i 7 kap. 15 § som kan omfattas av en föreskrift om undantag från dispensplikten.

Bemyndigandet begränsas i första och andra punkterna. Enligt *första punkten* får undantagen enbart avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter. För exempelvis en komplementbyggnad gäller båda dessa begränsningar för hela byggnaden. Begränsningen i fråga om avståndet till

huvudbyggnaden avser det längsta avstånd som kan uppmätas från någon punkt på komplementbyggnaden till den punkt på huvudbyggnaden som är närmast den punkten på komplementbyggnaden.

De föreskrifter om undantag som meddelas med stöd av bemyndigandet behöver inte utformas med angivande av exakt de avstånd som anges i första punkten. Föreskrifterna kan avse t.ex. kompletteringsåtgärder som vidtas inom 10 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 40 meter. Föreskrifterna får emellertid inte medge undantag för kompletteringsåtgärder som vidtas längre bort från huvudbyggnaden än 15 meter, exempelvis 20 meter, eller som vidtas närmare strandlinjen än 25 meter.

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

Av *andra punkten* följer att föreskrifterna om undantag från dispensplikten får avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens. Att detta gäller även beslut om dispenser som meddelats enligt äldre lagstiftning följer av 5 § första stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Begränsningen enligt denna punkt gäller endast om en tomtplats har angetts i ett beslut om dispens. Om så inte är fallet gäller enbart första punkten.

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

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

7 kap. 18 §

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

Bestämmelserna i *första stycket 2* och *andra stycket* är tillämpliga endast när planeringen avser ett område som behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller som skyddas även enligt andra bestämmelser i 7 kap. om annan än en kommun har beslutat om det skyddet.

För byggande av allmän väg och järnväg finns nya bestämmelser i 16 § 3 och 4 som innebär undantag från förbuden i 15 § för byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd arbets- eller järnvägsplan. Undantaget innebär att en prövning hos länsstyrelsen av en fråga om upphävande endast kan behövas för mindre projekt som inte genomförs med stöd av en arbets- eller järnvägsplan.

Paragrafen innebär att länsstyrelsen är behörig att pröva en fråga om upphävande avseende den del av ett strandskyddsområde som också

skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. och endast om det gäller ett områdesskydd som annan än kommunen har beslutat om. Om strandskyddet behöver upphävas i samband med planläggning även i ett område som inte omfattas av ett sådant annat områdesskydd, prövas upphävandet i den delen av kommunen enligt de nya bestämmelserna i 5 kap. 7 a § plan- och bygglagen.

I remissbehandlingen har väckts frågan om vem som har beslutanderätten för en ansökan som avser byggande på land där det utanförhögskatte vattenområdet är utpekade som ett s.k. Natura 2000-område enligt bestämmelserna i 7 kap. 27–29 b §§. Länsstyrelsens beslutanderätt omfattar det område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. En åtgärd som vidtas utanför ett Natura 2000-område vidtas inte i ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel, även om åtgärden i och för sig kan påverka förhållandena i ett närliggande Natura 2000-område. I den situationen har därför kommunen beslutanderätten. En annan fråga är att en åtgärd i strandskyddsområdet kan komma att påverka ett näraliggande Natura 2000-område på ett sådant sätt att länsstyrelsens tillstånd till åtgärden krävs enligt den särskilda bestämmelsen i 7 kap. 28 a § miljöbalken.

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

7 kap. 18 a §

Paragrafen betecknades tidigare 7 kap. 18 §. Den innehåller bestämmelser om när länsstyrelsen får ge dispens från strandskyddet i det enskilda fallet. Det krävs som tidigare särskilda skäl för att ge en dispens. I 18 c–18 d §§ finns nya bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga.

I 18 b § finns en ny bestämmelse som innebär att kommunen får ge dispens från strandskyddet i de fall som länsstyrelsen inte har beslutanderätten enligt förevarande paragraf.

Bestämmelsen om under vilka förutsättningar som ett beslut om dispens upphör att gälla, som tidigare fanns i 18 § andra stycket, finns numera i den nya 18 g §.

7 kap. 18 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när kommunen får ge dispens från strandskyddet i det enskilda fallet och att det krävs särskilda skäl för en sådan dispens. Kommunen har beslutanderätten utom i de fall då länsstyrelsen får ge dispens enligt 18 a § 1 och 2.

7 kap. 18 c §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som förtydligar vilka krav som ska vara uppfyllda för att upphäva strandskyddet eller för att ge en dispens enligt 18 a § eller 18 b §. Ett beslut om upphävande eller dispens förutsätter som tidigare att det finns särskilda skäl. Vid prövningen ska

en intresseavvägning göras enligt 25 §, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen. En dispens ska därutöver enligt 26 § vara förenlig med strandskyddets syften. Det innebär på samma sätt som tidigare en restriktiv syn på dispensmöjligheterna (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 88–92).

I paragrafen räknas i sex punkter upp omständigheter som man får beakta som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Av inledningen till paragrafen framgår att uppräknningen är uttömmande. I 18 d § finns dock bestämmelser som innebär ett undantag från detta. I den paragrafens andra stycke anges vissa andra omständigheter som också får beaktas som särskilda skäl om upphävandet eller dispensen avser ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

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

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

Enligt *andra punkten* får man beakta om området genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Den avskiljande effekten ska ha sitt upphov i en exploatering som åstadkommit av människor. Naturliga fenomen, t.ex. branter, höjdformationer, sänkor eller otillgänglig mark, omfattas inte av dispensgrunden. Detsamma gäller ett hygge, som inte är en exploatering i bestämmelsens mening utan följderna av en verksamhet, dvs. skogsavverkning. Skälen för dispens måste klargöras i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som finns i förhållande till strandskyddets syften.

Enligt *tredje punkten* får man beakta om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. En noggrann prövning behövs i förhållande till strandskyddets båda syften. Stor restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, t.ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Det måste

klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, t.ex. muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområde som avses med upphävandet eller dispensen. Bedömningen av behovet får ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om exempelvis en brygga behövs för en näringsverksamhet bör man kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle lokaliseras utanför området. Hänsyn bör kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett när-område. Att det är fråga om anläggningar innebär att tredje punkten inte är tillämplig på t.ex. en bostadsbyggnad.

Enligt *fjärde punkten* får man beakta om området behövs för att utvidga en redan pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Att det ska vara fråga om verksamhet innebär att inte heller denna punkt kan avse uppförande av bostadsbyggnader.

Enligt *femte punkten* får man beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Det ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område, ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturplaneringar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluftsliv-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.

Slutligen får man enligt *sjätte punkten* beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. Att det ska vara fråga om ett mycket angeläget intresse innebär att det måste vara fråga om mycket speciella omständigheter som är mer eller mindre unika till sin karaktär. Bestämmelsen får tillämpas i fråga om både allmänna och enskilda intressen men tillämpningen bör vara särskilt restriktiv när det gäller enskilda intressen.

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

7 kap. 18 d §

Paragrafen är ny och innehåller särskilda bestämmelser om undantag från och lättnader i strandskyddet för byggnader och verksamheter m.m. inom sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen ska redovisas i den kommunala översiktsplanen.

Paragrafen har ingen motsvarighet i tidigare lagstiftning. I första stycket anges kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och i andra stycket anges de särskilda grunder för upphävande och dispens som gäller i sådana områden. Dessa grunder är avsedda att innebära en lättnad vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Den kommunala översiktsplanen ska enligt tredje stycket ge vägledning vid bedömningen av om ett upphävande eller en dispens avser ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, men planen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Redovisningen i översiktsplanen kommer i likhet med riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i regel inte att innebära en exakt avgränsning. Den skala som används för kartor i översiktsplaneringen är ofta för liten för att det alltid ska vara möjligt att precisera vilka fastigheter som ligger inom det redovisade området. I ett gränsfall ska bedömningen göras med utgångspunkt från kriterierna och de specifika förhållandena på den berörda platsen.

Ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen behöver inte vara avgränsat på så sätt att det endast omfattar strandskyddsområden. Ett område kan omfatta exempelvis två sjöar inklusive ett markområde mellan dessa sjöar som inte omfattas av strandskydd. Kriterierna är dock avsedda att tillämpas på de delar av ett sådant område som omfattas av strandskydd.

Bestämmelserna i paragrafen kan vara tillämpliga på ett område som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Samtliga kriterier i *första stycket* ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kriterierna kommer enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen att tillämpas vid en kommunal översiktsplanering, vilket innebär att överväganden kommer att göras även utifrån andra relevanta omständigheter. Kommunen ska vid redovisningen väga in olika allmänna och enskilda intressen och pröva frågan med hänsyn till bl.a. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken. Givetvis ska man beakta om ett strandskyddsområde omfattas av andra skyddsbestämmelser enligt miljöbalken. Att ett område omfattas av annat områdesskydd bör ofta förhindra att det redovisas som ett område enligt denna paragraf. Det finns ett visst utrymme att redovisa ett område som också omfattas av andra skyddsbestämmelser, om en verksamhet, anläggning etc. kan tillgodose ett allmänt intresse inom t.ex. ett naturreservat och detta kan bedömas vara förenligt med syftet med reservatet.

För att man i ett enskilt fall ska kunna tillämpa andra stycket, dvs. de särskilda grunderna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet, måste man först avgöra om den plats som upphävandet eller dispensen avser, dvs. den plats där t.ex. en byggnad ska uppföras eller en bebyggelse ska etableras, ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En tillämpning av de särskilda grunderna förutsätter inte att kommunen i översiktsplanen har redovisat sådana områden. Om en redovisning inte har skett kan det ibland vara svårt att i ett enskilt ärende ta fram det underlag som behövs för att visa att lättnaden i strandskyddet får tillämpas på den berörda platsen, dvs. att platsen ligger inom

ett område som uppfyller kriterierna i paragrafen. Hur en situation av det slaget bör hanteras behandlas i avsnitt 10.1 under rubriken Översiktsplanens vägledande karaktär.

Syftet med regleringen är att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder. Vad som menas med landsbygden får bedömas från fall till fall. Av det tredje kriteriet framgår att även strandskyddsområden i och i närheten av tätorter kan ingå i ett område enligt paragrafen. Fortfarande måste dock det första kriteriet vara uppfyllt, dvs. området ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden.

Av *första punkten* följer att man vid bedömningen måste kunna konstatera att det rör sig om ett område som verkligen lämpar sig för en landsbygdsutveckling med sådana byggnader, verksamheter och annat som anges i andra stycket.

Enligt *andra punkten* ska det vara fråga om ett område som är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Det betyder att en begränsning gäller i både kvalitativt och kvantitativt hänseende. När man gör den bedömningen ska man uppskatta vilka effekter på lång sikt som en tillämpning av lättnaderna i andra stycket kan ha på strandskyddets syften. De lättnader som följer av de särskilda grunderna i andra stycket kan förväntas leda till att exploateringen av strandskyddsområden ökar i viss utsträckning. Den ökade exploateringen i det område där lättnaderna gäller ska relateras till de strandskyddsvärden som finns i områdets närhet och i kommunen i övrigt. Utgångspunkten är att bedömningen ska göras utifrån strandskyddsområdenas utbredning och karaktär i varje kommun, med beaktande av förhållandena i angränsande kommuner. Det innebär att de områden som redovisas i kommunens översiktsplan endast får omfatta en begränsad del av en kommuns samlade strandskyddsområden. Den kvantitativa begränsningen gäller i förhållande till strandskyddets båda syften, dvs. det ska fortfarande finnas god tillgång till strandområden och bevaras goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

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

Kommunen bör vid redovisningen i översiktsplanen om möjligt välja de områden där en god utveckling av landsbygden bedöms leda till så liten inverkan som möjligt på strandskyddets syften. Om flera områden bedöms som likvärdiga i fråga om möjligheterna till utveckling, bör kommunen välja de områden som innebär en mindre inverkan på strandskyddets syften. Strandskyddets syften är långsiktiga enligt 13 §, vilket innebär att kommunen måste ha ett långt tidsperspektiv när den bedömer hur omfattande exploateringar som sammantaget kan komma att ske inom området.

Enligt *tredje punkten* får ett område inte ha mer än en liten betydelse för strandskyddets syften i eller i närheten av tätorter, i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till gränsen mot Finland med undantag för ett område vid Höga kusten i Ångermanland, på Gotland eller vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, sjön Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen. När det gäller de tre stora sjöarna och de angivna områdena i Dalarna gäller begränsningen i tredje punkten endast om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området. Bestämmelsen innebär att man beträffande ett sådant område, vid en jämförelse med andra punkten, ska ha en mer restriktiv syn än vanligt när man tillämpar lättnaderna i paragrafen. Kommunen ska vid en översiktsplanering särskilt bedöma vilken betydelse som en tillämpning av reglerna om landsbygdsutveckling kan ha i ett område i kommunen som är beläget vid t.ex. kusten eller Mälaren. Man ska alltså inte relatera ett sådant områdes betydelse till de samlade strandskyddsvärden som finns i hela kommunen. En sådan tillämpning är naturlig med hänsyn till de normalt höga strandskyddsvärden som finns i de i tredje punkten uppräknade områdena.

Uttrycket ”stor efterfrågan på mark för bebyggelse” förekommer även i bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 2 plan- och bygglagen, som anger vissa krav i fråga om när det behövs en detaljplan. Tillämpningen av den bestämmelsen bör ge vägledning vid en prövning enligt den nya bestämmelsen om de tre stora sjöarna m.m.

I framför allt de tre storstadsområdena och andra större tätortsområden har oexploaterade strandskyddsområden ofta stor betydelse för strandskyddets syften, inte minst för boendes och andras friluftaktiviteter. Det finns därför anledning att särskilt bedöma vilken betydelse för strandskyddets syften som en tillämpning av reglerna om landsbygdsutveckling kan ha i eller i närheten av en tätort.

Fjärde punkten innebär att kust- och kustskärgårdsområdena längs kuststräckan från Bohuslän till Roslagen, utmed Ölands kust och vid Höga kusten i Ångermanland inte kan utgöra områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Utgångspunkten för kust- och kustskärgårdsområdena är att undantaget omfattar de strandskyddsområden som ansluter till saltvatten eller bräckt vatten. Landområdet sträcker sig 100 meter från strandlinjen, eller maximalt 300 meter om strandskyddsområdet är utvidgat. Strandskyddsområdena längs öar utanför kusten omfattas av bestämmelsen. Detsamma gäller vikar och fjordar vid kusten. För ett vattendrag som mynnar ut vid kusten, bl.a. älvarna i Norrland, gäller undantaget det vattenområde som finns 100–300 meter innanför kustlinjen.

Undantaget för Höga kusten sträcker sig från Veda vid Storfjärden till Skataudden vid Näskefjärden. Det betyder att Ångermanälvens mynn-

ingsvik omfattas av undantaget, men inte de öar som ligger söder om Storfjärden. I norr går gränsen vid Skatauddens sydspets, vilket innebär att Näskefjärden omfattas av undantaget, liksom Norra Ulvön med närliggande mindre öar.

Vid insjöar och vattendrag innanför de nu beskrivna strandskyddsområdena bör det vara möjligt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det kommer dock finnas anledning att ta hänsyn till att friluft- och naturvårdsintressena ofta är höga i närheten av ett kust- eller kustskärgårdsområde.

De särskilda grunder som gäller vid prövningen av upphävanden och dispenser anges i *andra stycket*. Bestämmelserna i andra stycket är ett undantag från den uttömmande uppräkningsen i 18 c § av vad man får beakta som särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Det innebär att det endast är de grunder som anges i andra stycket som får tillämpas enligt de särskilda reglerna om landsbygdsutveckling.

Enligt *första meningen* får det vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge en dispens från strandskyddet beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det strandnära läget bör innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Avsikten är inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, t.ex. campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter. Det kan även handla om ideell verksamhet med betydelse för det lokala föreningslivet, t.ex. lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Undantag från strandskyddet bör kunna medges också för en större anläggning, t.ex. en golfbana, men det kommer då av naturliga skäl att ställas särskilt höga krav vid lokaliseringen och utformningen av anläggningen inom strandskyddsområdet.

Bestämmelsen avser även byggnader som inrymmer exempelvis bostäder, affärer eller andra servicefunktioner.

Det bör inte ställas orimligt höga krav på utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utvecklingen av landsbygden. En övergripande bedömning får göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt. Det bör inte vara ett tillräckligt skäl för en dispens att uppförandet av en ny bebyggelse eller en åtgärd tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden.

I *andra stycket andra meningen* anges i fråga om dispenser för enstaka en- och tvåbostadshus ett undantag från bestämmelsen i första meningen. I ett sådant fall gäller att man vid prövningen av om det finns särskilda skäl i stället får beakta om bostadshus av det slaget avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Den lättnad som gäller vid prövningen av vad som är särskilda skäl för en dispens gäller även för komplementbyggnader eller åtgärder som hör till huvudbyggnaden. Bestämmelsen får tillämpas endast inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Trots detta får man alltså vid dispensprövningen inte beakta om ett strandnära läge för ett en- eller tvåbostadshus bidrar till

utvecklingen av landsbygden, även om det skulle vara möjligt att visa det. Motiven för detta redovisas i avsnitt 10.3.

Uttrycket en- och tvåbostadshus avses få samma tillämpning som enligt plan- och bygglagen. Avsikten är inte att styra om bostadsbyggnaden används för fritids- eller permanentboende.

För både bostadshuset och eventuella komplementbyggnader ska som vanligt en avvägning ske mot strandskyddsintresset. Det behövs en bedömning av hur byggnaderna, bl.a. med hänsyn till deras placering på tomten, inverkar på strandskyddets syften. Det bör eftersträvas att påverka dessa så lite som möjligt. Den nya bestämmelsen i 18 e § om fri passage för allmänheten gäller med samma styrka inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Bestämmelsen avseende komplementbyggnader m.m. gäller enbart vid den prövning som avser uppförandet av bostadshuset. Om fastighetsägaren vid ett senare tillfälle vill uppföra en komplementbyggnad eller utföra en tillbyggnad som är dispenspliktig tillämpas inte dessa regler utan de vanliga dispenserreglerna, i likhet med vad som gäller för andra befintliga bostadshus inom området för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

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

I områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också tillämpa de vanliga dispensgrunder som gäller i hela landet och som framgår av 18–18 c §§.

Vid bedömningen av om platsen i fråga ligger inom ett sådant område som avses i paragrafen ska enligt *tredje stycket* vägledning sökas i kommunens översiktsplan. Översiktsplanen är dock inte bindande för myndigheter och enskilda. Om platsen ingår i ett redovisat område och länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har haft några invändningar mot redovisningen i den delen, bör det normalt vara tillräckligt för att de särskilda bestämmelserna i 18 d § andra stycket ska vara tillämpliga. Även i en sådan situation kan det dock inträffa att det i ett ärende framkommer omständigheter som tydligt talar för att kommunens redovisning av området bör ifrågasättas.

7 kap. 18 e §

Bestämmelsen i *första stycket* är ny och innebär att ett beslut om ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet inte ska omfatta ett område närmast strandlinjen om det inte är omöjligt med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion. Avsikten är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet. Redan i dag läggs ofta området närmast vattnet ut som allmän plats i en detaljplan, t.ex. när området markeras som parkmark i en detaljplan som möjliggör byggande av strandnära bostäder. Det får i varje

fall bedömas om det finns förutsättningar att låta strandskyddet finnas kvar i området närmast strandlinjen.

För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området i fråga ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera. Områdets bredd bör normalt vara minst några tiotals meter, men detta kan variera beroende på förhållandena på platsen, lokala byggnadstraditioner m.m. Bestämmelsen får en betydelse när man t.ex. prövar om det finns särskilda skäl för att ge dispens för en brygga, bl.a. när det gäller vilken omfattning bryggan måste ha för att den ska fylla sin funktion, jfr 18 c § 3. Tillämpningen får inte leda till orimliga konsekvenser med hänsyn till bl.a. befintlig bebyggelse eller strandområdets tidigare användningsområden. Befintliga byggnader kan innebära att man får godta att behovet av exempelvis en strandpromenad tillgodoses genom att promenadvägen delvis anläggs inom en del av strandskyddsområdet som inte ligger närmast strandlinjen.

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

7 kap. 18 f §

Paragrafen ersätter 15 § andra stycket andra meningen. Bestämmelserna innebär att strandskydd som tidigare har upphävts åter kommer att gälla under vissa förutsättningar. Bestämmelserna har utvidgats till att omfatta fler situationer.

Av *första stycket* framgår att i fråga om strandskydd som har upphävts för ett område med en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, antingen om området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna eller om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Till skillnad mot tidigare innebär bestämmelsen att strandskyddet återinträder när detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts av en ny detaljplan.

Enligt *andra stycket* gäller inte bestämmelsen om återinträde av strandskydd enligt första stycket 2 om det av en bestämmelse i den nya detaljplanen framgår att strandskyddet är upphävt. Det behöver prövas om det finns förutsättningar för ett fortsatt upphävande av strandskyddet. Den planerade användningen av mark- och vattenområden kan ha ändrats på ett sätt som gör att strandskyddet påverkas på ett annat sätt. Strandskyddet bör inte upphävas mer än som behövs för att genomföra planen.

Om det nya beslutet om upphävande avser endast en del av det strandområde som omfattas av den nya detaljplanen, gäller undantaget enligt andra stycket inte den övriga delen av strandområdet. Strandskydd inträder med andra ord i den del som inte omfattas av det nya beslutet om att upphäva strandskyddet.

Det krävs inget särskilt beslut för att strandskyddet åter ska gälla när en ny plan antas för ett tidigare planlagt område. Bestämmelsen innebär en återgång till det strandskydd som gällde då upphävandet beslutades, dvs. även ett utvidgat strandskydd kan återinträda.

7 kap. 18 g §

Bestämmelsen motsvarar innehållet i tidigare 18 § andra stycket. Bestämmelsen innebär att en dispens upphör att gälla antingen om åtgärden inte har påbörjats inom två år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft eller om åtgärden inte har avslutats inom fem år från samma tidpunkt. Även om åtgärden har påbörjats inom tvåårsfristen upphör alltså dispensen att gälla om åtgärden inte har avslutats inom femårsfristen.

7 kap. 26 §

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

Ändringen innebär att det i paragrafen hänvisas även till bestämmelsen i 18 c § om vad man vid prövningen av upphävande- och dispensfrågor får beakta som särskilda skäl och till bestämmelserna i 18 d § om landsbygdsutveckling.

De nya bestämmelserna om landsbygdsutveckling är avsedda att innebära vissa lättnader i strandskyddet. I 18 d § andra stycket anges de särskilda grunder för upphävande och dispens som gäller i sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i paragrafens första stycke. Dessa grunder är avsedda att innebära en lättnad vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. De nya exploateringsinriktade reglerna påverkar bedömningen av om en dispens är förenlig med strandskyddets syften.

16 kap. 13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en ideell förening som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen har rätt att överklaga vissa avgöranden enligt miljöbalken. En ny bestämmelse om att vissa friluftsföreningar har rätt att överklaga vissa ärenden enligt miljöbalken har tagits in i den nya 14 §.

Ändringen i *första stycket* innebär att de avgöranden som får överklagas har utvidgats till att omfatta frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap.

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

De tidigare bestämmelserna i andra stycket har delats upp i andra och tredje styckena. I *andra stycket* finns numera enbart bestämmelsen om att en förening inte får överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. I *tredje stycket* finns bestämmelsen om att en förening ska uppfylla vissa krav i fråga om antal verksamhetsår och antal medlemmar för att ha rätt att överklaga.

16 kap. 14 §

Paragrafen är ny och innebär att en ideell förening som har till ändamål att tillvarata friluftssintressen får överklaga vissa avgöranden som rör frågor om strandskydd enligt 7 kap. Det kan vara fråga om ett beslut om upphävande av eller dispens från strandskyddet, men också ett avgörande av bl.a. ett tillståndsärende där man har prövat om t.ex. en anläggning är förenlig med bestämmelserna om strandskydd.

Vad som avses med att tillvarata friluftssintressen får avgöras med utgångspunkt från stadgarnas innehåll och den verksamhet föreningen har bedrivit för att tillgodose ändamålet. Det ska vara fråga om en kontinuerlig verksamhet.

Det som sägs i 13 § om vissa ideella föreningars rätt att överklaga gäller också beträffande en friluftsförenings rätt att överklaga i frågor om strandskydd. Det ska alltså vara fråga om sådana domar och beslut som anges i 13 §. Överklaganderätten gäller även i sådana fall som avses i paragrafens första stycke 1 och 2, men inte beslut som rör Försvarsmakten m.m. En förening som vill överklaga måste uppfylla kriterierna i paragrafens tredje stycke, dvs. den ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Därutöver ska kravet i fjärde stycket vara uppfyllt.

Om en förening i ett överklagande tar upp en fråga som inte gäller strandskyddet bör överinstansen inte överpröva avgörandet i det avseendet, såvida inte någon annan klagande har överklagat i den frågan.

19 kap. 3 a §

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

Bestämmelserna om överprövning gäller inte en kommuns beslut att avslå en ansökan om dispens från strandskyddet.

Länsstyrelsen ska enligt *andra stycket* besluta om att göra en överprövning av ett kommunalt dispensbeslut inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen inte beslutar om en överprövning inom den tiden, har rätten till överprövning gått

förlorad. Länsstyrelsens beslut om att överpröva eller att avstå från att överpröva ett kommunalt dispensbeslut får inte överklagas.

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

Enligt *tredje stycket* ska länsstyrelsen upphäva dispensbeslutet om det inte finns förutsättningar för dispens. Inom ramen för en överprövning har länsstyrelsen möjlighet att göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att det ska finnas förutsättningar för en dispens, t.ex. att ändra i villkoren för dispensen.

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

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

29 kap. 2 §

Paragrafen följdändras med anledning av att nuvarande 7 kap. 16 § be-tecknas 7 kap. 15 §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 juli 2009.

Enligt *andra punkten* får bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra och tredje styckena tillämpas först efter den 31 januari 2010. De kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som anges i samma paragrafs första stycke får alltså tillämpas redan från och med den 1 juli 2009, vilket kan bli aktuellt vid en kommunal översiktsplanering enligt den nya bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra stycket 4 plan- och bygglagen. Däremot får man alltså först efter den 31 januari 2010 tillämpa de särskilda bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra stycket, som gäller vid prövningen i det enskilda fallet av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.

Enligt *tredje punkten* gäller äldre föreskrifter för ärenden som har inletts före den 1 juli 2009. Det gäller pågående ärenden om bl.a. upphävande av och dispens från strandskyddet. Ett ärende om dispens från strandskyddet inleds i regel genom att en ansökan om dispens ges in till den kommun eller länsstyrelse som beslutar i första instans.

Bestämmelsen har betydelse för t.ex. vem som har rätt att besluta i strandskyddsärenden. En länsstyrelse ska t.ex. fortsätta att handlägga ett ärende om dispens från strandskyddet som har inletts före den 1 juli 2009, även om en kommun skulle vara behörig att pröva ansökan i första instans enligt de nya föreskrifterna.

Bestämmelsen innebär vidare att prövningen av t.ex. en ansökan om dispens inte påverkas av om de nya bestämmelserna i materiellt hänseende skulle innebära en skärpning jämfört med de äldre bestämmelserna. Om en ansökan inte skulle bifallas enligt de äldre bestämmelserna och de nya bestämmelserna bedöms innebära en lindring jämfört med dessa, har den enskilde en möjlighet att ge in en ny ansökan om dispens. Om de nya bestämmelserna skulle innebära att det inte längre krävs en dispens för den åtgärd som omfattas av en ansökan, bör ärendet kunna avskrivas från vidare handläggning.

I *fyärde punkten* anges att strandskydd gäller efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av 7 kap. 14 § i dess nya lydelse. Efter detta datum kommer därmed äldre beslut om utvidgat strandskydd inte längre att vara gällande. Det innebär att nya beslut om områden med utvidgat strandskydd kommer att behöva fattas. Sådana beslut får fattas av länsstyrelsen om kravet i 7 kap. 14 § andra stycket är uppfyllt.

Enligt *femte punkten* får man inom ett strandskyddsområde inte vidta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad efter den 31 december 2014 med stöd av undantag som har föreskrivits enligt 7 kap. 17 § i dess tidigare lydelse eller motsvarande äldre bestämmelser. Det innebär att nya föreskrifter om generella undantag från strandskyddet för kompletteringsåtgärder kommer att behöva fattas med stöd av det nya bemyndigandet i 7 kap. 17 §, som har fått ett delvis ändrat innehåll. Länsstyrelsen har bemyndigats att meddela sådana föreskrifter enligt gällande bestämmelse i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Av *sjätte punkten* följer att bestämmelserna om återinträde av strandskydd i 7 kap. 18 g § gäller även i fråga om vissa beslut om upphävande av strandskydd som fattats med stöd av tidigare gällande bestämmelser.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

10 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att strandskydd inträder i vissa fall som rör äldre kommunala planer.

Utgångspunkten för de nya bestämmelserna är 10 § samma lag, som anger att strandområden som vid utgången av juni 1973 ingick i en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte ska omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat.

Enligt *första stycket första meningen* i den nya paragrafen inträder strandskyddet åter när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan ersätts eller upphävs. Det innebär att samma princip kommer att gälla i dessa fall som i de fall som regleras i 7 kap. 18 g § miljöbalken.

Enligt *andra meningen* gäller bestämmelsen om inträde av strandskydd även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Bestämmelsen har utformats så att det inte spelar någon roll om det efter ikraftträdandet av plan- och bygglagen den 1 juli

1987 har antagits flera detaljplaner för samma område utan att strandskydd har kunnat inträda. För att strandskydd ska inträda räcker det att konstatera att det för det aktuella området tidigare har funnits en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Motivet till bestämmelsen finns i avsnitt 13.

Om planen ersätts med exempelvis en ny detaljplan och strandskyddet bör vara upphävt även i fortsättningen, får det prövas om det finns skäl för det. Enligt *andra stycket* gäller första stycket inte om det av en bestämmelse i den nya detaljplanen framgår att strandskyddet är upphävt. Om upphävandet avser endast en del av det strandområde som omfattas av den nya detaljplanen, gäller undantaget enligt *andra stycket* inte den övriga delen av strandområdet. Strandskydd inträder med *andra ord* i den del som inte omfattas av beslutet om att upphäva strandskyddet.

12 §

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

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

4 kap. 1 §

Bestämmelsen i *fyärde punkten* är ny och innebär att det av översiktsplanen ska framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Inom sådana områden gäller särskilda bestämmelser vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.

4 kap. 5 §

Enligt den nya bestämmelsen i *tredje punkten* ska länsstyrelsen under samrådet om översiktsplanen särskilt verka för att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken, dvs. kriterierna för sådana områden.

Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddsintresset under samrådet avseende en översiktsplan som redovisar områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 1 §. Kommunens redovisning ska bedömas utifrån den långsiktiga påverkan på strandskyddets syften som förväntas bli följden av de lättnader som gäller i sådana områden enligt 7 kap. 18 d § *andra stycket* miljöbalken. Länsstyrelsen bör verka för bl.a. att kommunen inte redovisar fler och större områden än som under överskådlig framtid kan behövas för att bidra till utvecklingen av landsbygden. Områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i hela kommunen är en viktig del av granskningen, liksom områdenas betydelse för strandskyddets syften i kust-, kustskärgårds- och riksintresseområden samt i tätortsområden.

Länsstyrelsens roll i strandskyddsfrågor behandlas i avsnitt 11.

4 kap. 9 §

Enligt den nya bestämmelsen i *tredje punkten* ska det av länsstyrelsens granskningsyttrande framgå om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 d § första stycket miljöbalken. Kriterierna i den bestämmelsen medger ett visst mått av frihet för kommunerna att peka ut de områden inom vilka lättnaderna i strandskyddet avses gälla. Om kommunen har behandlat frågan på ett korrekt sätt utifrån ett fullgott underlag under översiktsplaneringen och beaktat de synpunkter som länsstyrelsen framfört under samrådet, bör det normalt inte finnas anledning att frånga kommunens bedömning. Skulle emellertid kommunen ange områden i översiktsplanen som avviker från kriterierna i 7 kap. 18 d §, exempelvis om redovisningen avser ett kust- eller skärgårdsområde som anges i fjärde punkten i den paragrafen eller om redovisningen omfattar en betydande del av kommunens strandområden, ska länsstyrelsen anmärka mot planen.

5 kap. 7 a §

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

Genom bestämmelserna får kommunen huvudansvaret för prövningen av upphävande av strandskydd i samband med kommunal detaljplanläggning. Av första stycket andra meningen följer att kommunen i några fall inte får besluta om upphävande, utan frågan prövas av länsstyrelsen enligt 7 kap. 18 § miljöbalken.

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

För ett upphävande av strandskyddet krävs att det finns särskilda skäl och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintressena. Av andra stycket framgår att bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken gäller när kommunen avser att upphäva strandskyddet genom en detaljplanebestämmelse. Att bestämmelserna införs i plan- och bygglagen innebär i sig ingen ändring av förutsättningarna att upphäva strandskyddet i samband med detaljplanläggning.

5 kap. 22 §

Bestämmelsen i *tredje punkten* är ny och anger att länsstyrelsen under samrådet om en detaljplan ska verka för att strandskyddet inte upphävs i strid med gällande bestämmelser. Förutsättningarna för ett upphävande framgår av 7 a §, som i sin tur hänvisar till bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken.

5 kap. 26 §

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

12 kap. 1 §

Enligt den nya *fjärde punkten* ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut avseende en detaljplan om strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser, dvs. i strid med 5 kap. 7 a § som i sin tur hänvisar till 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken. Länsstyrelsens beslut om att göra en överprövning behöver inte betyda att länsstyrelsen även slutligt bedömer att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet. Det räcker att man kan befara att bestämmelserna har tillämpats på ett felaktigt sätt. Skulle länsstyrelsen besluta om en prövning av kommunens beslut gäller enligt 3 § att länsstyrelsen ska upphäva beslutet i dess helhet, eller i en viss del om kommunen har medgett det, om strandskyddet har upphävts utan att förutsättningarna enligt 5 kap. 7 a § är uppfyllda. Länsstyrelsen ska i det skedet göra en full materiell prövning av strandskyddsfrågan.

13 kap. 6 §

I *första stycket* finns bestämmelser om rätten för sådana ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, dvs. vissa miljöorganisationer, att överklaga beslut om detaljplaner. Överklaganderättens omfattning preciseras i två punkter. Enligt *första punkten*, som motsvarar den tidigare bestämmelsen, får en miljöorganisation överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket denna lag. Enligt den nya bestämmelsen i *andra punkten* får en miljöorganisation också överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i fråga om en bestämmelse om upphävande av strandskydd enligt 5 kap. 7 a §. Överklaganderätten enligt denna punkt är begränsad till frågan om upphävande av strandskydd. Om en förening i ett överklagande tar upp en planfråga som inte omfattas av någon av de två punkterna bör överinstansen inte överpröva planen i det avseendet, såvida inte någon annan klagande har överklagat i den frågan.

Enligt det nya *andra stycket* får sådana ideella föreningar som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken, dvs. vissa friluftsföreningar, överklaga ett beslut enligt andra punkten i första stycket, dvs. beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska vara omfattat av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Överklaganderätten är begränsad till frågan om upphävande av strandskydd. Hänvisningen i 16 kap. 14 § miljöbalken till bestämmelserna i 16 kap. 13 § balken om vissa ideella föreningars rätt att överklaga innebär att en friluftsförening, för att ha rätt att överklaga, ska uppfylla de krav i fråga om antal

verksamhetsår och antal medlemmar som anges i 16 kap. 13 § tredje stycket denna balk.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 juli 2009. Enligt *andra meningen* får dock, i fråga om upphävande av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken genom en bestämmelse i en detaljplan enligt 5 kap. 7 a § plan- och bygglagen, bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra stycket miljöbalken tillämpas först efter den 31 januari 2010. I dessa bestämmelser anges särskilda grunder för prövningen i det enskilda fallet av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som enligt 4 kap. 1 § andra stycket 4 plan- och bygglagen ska framgå av den kommunala översiktsplanen. Strandskyddet får dock upphävas enligt 5 kap. 7 a § plan- och bygglagen redan från och med den 1 juli 2009 med tillämpning av 7 kap. 18 c, 18 e och 18 f §§ miljöbalken.

Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser för ärenden som har inletts före den 1 juli 2009. Det gäller ärenden om både detaljplaner och översiktsplaner. Ett ärende kan inledas t.ex. genom att en kommunal nämnd ger i uppdrag åt den ansvariga förvaltningen i kommunen att ta fram underlag i ett planärende.

Om ett ärende om en översiktsplan har inletts före den 1 juli 2009 innebär *andra punkten* att bestämmelserna i 4 kap. i deras lydelse före den 1 juli 2009 gäller under den fortsatta hanteringen av planärendet. I den antagna planen kommer då inte att anges några områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt det nya kravet i 4 kap. 1 § andra stycket 4. Om en översiktsplanering pågår den 1 juli 2009 bör dock kommunen från och med detta datum kunna inleda ett nytt ärende om en ändring i översiktsplanen, med avsikten att redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

19.4 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

3 kap. 2 §

Delar av paragrafen har ändrats i syfte att anpassa bestämmelserna till ändringarna rörande strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Ändringarna gäller vem som är behörig att pröva vissa samordningsfrågor som kan uppkomma vid prövningen av ett fastighetsbildningsärende. Dessa ändringar har gjorts i paragrafens tredje stycke. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Enligt *tredje stycket* får, om det finns särskilda skäl, undantag medges från bestämmelsen i andra stycket första meningen. Den nya lydelsen innebär ett förtydligande av att ett beslut om undantag endast innebär att själva fastighetsbildningen godtas. Om saken rör t.ex. fastighetsbildning i ett område där strandskydd gäller utgör beslutet alltså inte ett avgörande av en fråga om dispens från strandskyddet, inte heller något bindande ställningstagande till om det finns skäl för en sådan dispens. För detta

krävs en prövning i vanlig ordning enligt bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Undantag från det hinder mot fastighetsbildning som annars följer av andra stycket första meningen får göras om det finns särskilda skäl.

I tredje stycket anges därefter i tre punkter vem som på lantmäterimyndighetens begäran är behörig att pröva en fråga om undantag från bestämmelsen i andra stycket första meningen.

Enligt *första punkten* prövas frågan om undantag av länsstyrelsen om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken. I den paragrafen anges i vilka fall länsstyrelsen får ge dispens från strandskyddsförbudet i 7 kap. 15 § miljöbalken. Frågan om undantag enligt tredje stycket prövas alltså av länsstyrelsen när undantaget motsvarar något av dessa fall, dvs. när frågan gäller byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller när frågan avser ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och någon annan än en kommun har beslutat om det skyddet.

Enligt *andra punkten* prövas frågan om undantag av kommunen om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av första punkten.

Enligt *tredje punkten*, som motsvarar den tidigare bestämmelsen, prövas frågan om undantag i övriga fall av länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen.

De föreslagna ändringarna innebär sammantagna endast en ändring i fråga om fördelningen av behörighet mellan länsstyrelsen och kommunen att pröva frågor om undantag enligt tredje stycket inom ramen för ett fastighetsbildningsärende. De materiella förutsättningarna för prövningen ändras inte.

19.5 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

8 §

Delar av paragrafen har ändrats i syfte att anpassa bestämmelserna till ändringarna rörande strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Ändringarna gäller vem som är behörig att pröva vissa samordningsfrågor som kan uppkomma vid prövningen av ett ledningsrättsärende. Dessa ändringar har gjorts i paragrafens tredje stycke. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Ändringarna är av samma slag som ändringarna av 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen, varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

19.6 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

9 §

Delar av paragrafen har ändrats i syfte att anpassa bestämmelserna till ändringarna rörande strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Ändringarna gäller vem som är behörig att pröva vissa samordningsfrågor som kan uppkomma vid prövningen av ett ärende om gemensamhetsanläggning. Dessa ändringar har gjorts i paragrafens tredje stycke. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Ändringarna är av samma slag som ändringarna av 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen, varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

Lagförslag i promemorian Stranden – en värdefull miljö, Ds 2008:21

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

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

dels att 7 kap. 16–18 §§ ska betecknas 7 kap. 15, 16 och 18 a §§,

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §

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

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

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

Syftet med strandskyddet är att *långsiktigt*

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

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

14 §

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

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

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

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

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

16 §

Inom strandskyddsområde får inte

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

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

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

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

17 §

Förbuden i 16 § gäller inte

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

15 §

Inom *ett* strandskyddsområde får inte

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

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

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

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

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

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

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

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

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.

17 §

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

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

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

18 §

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

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

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

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

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

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

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

18 §

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.

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.

18 a §

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

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

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

18 b §

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

18 c §

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

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

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

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

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

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

18 d §

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

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,

2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning av en kommuns strandnära områden att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i kommunen, även i och i närheten av tätorter,

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

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

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

18 e §

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna sä-

kerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, om det är möjligt med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion.

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

18 f §

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

18 g §

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

26 §

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

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

16 kap.

13 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dis-

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller friluftsin-
intressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande

pens enligt denna balk samt i frågor om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Detta gäller

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

2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

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

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

eller dispens enligt denna balk samt i frågor om *upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap.* eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Detta gäller

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

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

19 kap.

Statlig kontroll av strandskyddsdispenser

3 a §

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

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

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

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövnings-skäl som anges i

första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte.

Detta beslut får inte överklagas.

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

29 kap.

2 §

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

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

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

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 §, eller

3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturre Reservat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

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

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

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

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

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

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

för ett sådant område, dock inte i den utsträckning det i en bestämmelse i Bilaga 1 detaljplanen anges att strandområdet inte omfattas av strandskydd.

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

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

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

dels att 12 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

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

Första stycket gäller inte i den utsträckning det i en bestämmelse i en ny detaljplan anges att ett område inte omfattas av strandskydd.

12 §

Bestämmelsen i 7 kap. 18 § *andra stycket* miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, *skall* från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Bestämmelsen i 7 kap. 18 g § miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, *ska* från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. Äldre bestämmelser gäller för detaljplaneärenden som har inletts före den 1 juli 2009 och som avslutas genom antagande före den 1 juli 2010.

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

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

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

1 b §

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

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

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

5 §

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

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

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

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

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

strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken beaktas, och

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

9 §

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

Av yttrandet *skall* framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett miljøbalken,

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

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

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

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

Av yttrandet *ska* framgå om

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

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

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

5 kap.

7 a §

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

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

22 §

<p>Under samrådet <i>skall</i> länsstyrelsen särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ta till vara och samordna statens intressen, 2. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap., 3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses <i>och</i> miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och 4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. 	<p>Under samrådet <i>ska</i> länsstyrelsen särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs <i>och strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs utan att förutsättningarna i 5 kap. 7 a § är uppfyllda</i>, och
--	---

26 §

<p>Under utställningstiden <i>skall</i> planförslaget åtföljas av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen, 2. planredogörelsen, 3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats, 4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget. <p>I planbeskrivningen <i>skall</i> redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Beskrivningen <i>skall</i> åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, <i>skall</i> avvikelserna och skälen till denna redovisas i beskrivningen.</p>	<p>Under utställningstiden <i>ska</i> planförslaget åtföljas av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen, 2. planredogörelsen, 3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats, 4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget. <p>I planbeskrivningen <i>ska</i> redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet <i>samt skälen för ett beslut om upphävande av strandskydd</i>. Beskrivningen <i>ska</i> åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, <i>ska</i> avvikelserna och skälen till denna redovisas i beskrivningen.</p>
---	--

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

12 kap.

1 §

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

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

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

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

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

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

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

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

13 kap.

6 §

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

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

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

2. *i fråga om en bestämmelse enligt 5 kap. 7 a § som innebär att ett område inte längre ska vara omfattat av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.*

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

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

Remissinstanser, promemorian Stranden – en värdefull miljö, Ds 2008:21

Riksrevisionen, Svea Hovrätt (Miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (miljödomstolen), Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Domstolsverket, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län samt Vattenmyndigheten för Norra Östersjön, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län samt Vattenmyndigheten för Bottenviken, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Örebro universitet (Nationellt centrum för främjandet av god hälsa hos barn och ungdom), Lunds universitet, Göteborgs universitets marina forskningscentrum, Mittuniversitetet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Naturvårdsverket, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Banverket, Vägverket, Glesbygdverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Institutet för tillväxtpolitiska studier, Statens energimyndighet, Visit Sweden, Jämställdhetsombudsmannen, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Norrtälje kommun, Nynäshamns kommun, Stockholms kommun, Värmdö kommun, Österåkers kommun, Enköpings kommun, Flens kommun, Eksjö kommun, Habo kommun, Nässjö kommun, Ljungby kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Olofströms kommun, Sölvesborgs kommun, Båstads kommun, Höganäs kommun, Simrishamns kommun, Trelleborgs kommun, Kungsbacka kommun, Kungälv kommun, Lerums kommun, Lysekils kommun, Melleruds kommun, Strömstads kommun, Svenljunga kommun, Tjörns kommun, Öckerö kommun, Karlstads kommun, Torsby kommun, Årjängs kommun, Askersunds kommun, Hällefors kommun, Karlskoga kommun, Kungsörs kommun, Sala kommun, Falu kommun, Mora kommun, Älvdalens kommun, Gävle kommun, Ljusdals kommun, Härnösands kommun, Örnsköldsviks kommun, Bergs kommun, Krokoms kommun, Norsjö kommun, Skellefteå kommun, Storumans kommun, Arjeplogs kommun, Gällivare kommun, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner

och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska Turistföreningen, Näringslivets Regelnämnd, Advokatfirman Åberg & Co, Båtbranschens Riksförbund (SweBoat), Egnahemsägarnas riksförbund, Fastighetsägarna Sverige, Friluftsförbundet, Friluftsrådet, Fältbiologerna, Föreningen för samhällsplanering, Företagarna, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva!, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Hälsofrämjandet Riksförbundet, Intryck Hälsingland, LRF Skogsägarna, Norrlandsförbundet, Nordbruk, Nätverket för bevakning av byggnation i skärgården, Rese- och turistnäringen i Sverige, Dalarnas läns landsting, Hallands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Skärgårdarnas Riksförbund, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, SmåKom, Sportfiskarna, Stiftelsen för fritidsområden i Skåne, Stiftelsen Tyrestaskogen, Stockholms Skridskoseglarklubb, Svensk Turism AB, Svensk Vindkraft, Svensk Vindkraftförening, Svenska Botaniska föreningen, Svenska Båtunionen, Svenska Fjällklubben, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Scoutrådet, Svenska Seglarförbundet, Svenska skridskoförbundet, Svenskt Friluftsliv, SBC Sveriges Bostadsrätts Centrum ekonomisk förening, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Entomologiska förening, Sveriges Fiskares Riskförbund, Sveriges fisketurismföretagare, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Ornitologiska förening, Upplandsstiftelsen, Vattenbrukarnas riksförbund, Villaägarnas riksförbund, Världsnaturfonden i Sverige

Lagförslag i promemorian Vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) med anledning av förslaget om ändringar i bestämmelserna om strandskydd

Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §¹

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *skall* fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Får på grund av särskilt medgivande byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd *företagas* i strid mot sådan bestämmelse, utgör *vad nu har sagts ej* hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet *skall* kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från *bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag* prövas på *begäran av lantmäterimyndigheten* av

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *ska* fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. *Om det* på grund av *ett* särskilt medgivande får uppföras *en* byggnad eller *vidtas en* annan därmed jämförlig åtgärd i strid mot en sådan bestämmelse, utgör *det som nu har sagts inte* hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet *ska* kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket *första meningen. Frågan om undantag* prövas på *lantmäterimyndighetens begäran* av

länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet. Att därvid regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

1. länsstyrelsen, om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,

2. kommunen, om undantaget avser fastighetsbildningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen i övriga fall.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

En kommuns beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. I fråga om en begäran om undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket som har gjorts före den 1 juli 2009 tillämpas paragrafen i dess tidigare lydelse.

Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs att 8 § ledningsrättslagen (1973:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *skall* ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får *på begäran av lantmäterimyndigheten* medges undantag från *bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag* prövas av länsstyrelsen eller efter *dess förordnande av kommunal myndighet*.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *ska* ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket. *Frågan om undantag* prövas på *lantmäterimyndighetens begäran* av

1. länsstyrelsen, om undantaget avser ledningsrättens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,

2. kommunen, om undantaget avser ledningsrättens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen i övriga fall.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En *kommunal myndighets* beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos länsstyrelsen.

En *kommuns* beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

² Senaste lydelse 2001:388.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

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

Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs att 9 § anläggningslagen (1973:1149) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §³

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *skall* anläggning inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får *på begäran av lantmäterimyndigheten* medges undantag från *bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag* prövas av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av *kommunal myndighet*.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, *ska* anläggning inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från andra stycket. *Frågan om undantag* prövas på *lantmäterimyndighetens begäran* av

1. länsstyrelsen, om undantaget avser anläggningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd och motsvarar ett sådant fall som avses i 7 kap. 18 a § miljöbalken,

2. kommunen, om undantaget avser anläggningens förenlighet med bestämmelser om strandskydd i ett fall som inte omfattas av 1, eller

3. länsstyrelsen eller, efter länsstyrelsens förordnande, kommunen i övriga fall.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En *kommunal myndighets* beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos länsstyrelsen.

En *kommuns* beslut i en fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

³ Senaste lydelse 2001:389.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas *genom besvär* hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut i *en* fråga som avses i tredje stycket får överklagas hos regeringen.

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

Remissinstanser, promemorian Vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) med anledning av förslaget om ändringar i bestämmelserna om strandskydd

Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Lantmäteriverket, Sveriges Kommuner och Landsting