

# Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust



Länsstyrelsen  
Skåne

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Titel: Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust  
Författare: Pär Persson  
ISBN: 978-91-7675-343-9  
Rapportnummer: 2023:37  
Diarienummer: 424-41330-2023  
Utgivningsår: 2023  
Omslagsbild: Foto: Mattias Lind

# Förord

Denna policy har tagits fram inom EU projektet LIFE COASTadapt och syftar till att underlätta för kommuner och verksamhetsutövare att planera och genomföra naturbaserade klimatanpassningsåtgärder.

Malmö, 29 december, 2023.

Ola Melin  
länsöverdirektör

# Innehåll

<b>ÄRENDEPOLICY AVSEENDE STRANDEROSION LÄNGS SKÅNES KUST.....</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD.....</b>	<b>3</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>6</b>
<b>MÅLSÄTTNING, BAKGRUND OCH PROBLEMBESKRIVNING .....</b>	<b>7</b>
Målsättning .....	7
Bakgrund och problembeskrivning.....	7
<b>ÅTGÄRDER SOM KAN ANVÄNDAS FÖR ATT BEGRÄNSA EFFEKTER AV EROSION .....</b>	<b>10</b>
Borttagning av hårda strukturer (C2).....	11
Kustnära våtmarker – vattendragsrestaurering (C3) .....	11
Restaurering av sandhabitat på land (C4) .....	13
Sandåtgärder i vatten (C5).....	14
Vegetationsstrukturer i vatten – ålgräsplantering (C6).....	15
<b>LAGRUM OCH PROCESSKARTLÄGGNING AV ÄRENDEN.....</b>	<b>16</b>
Plan- och bygglagen .....	16
Kommunal översiktsplanering .....	16
Områdesbestämmelser och detaljplaner .....	19
Regionplanering.....	20
Miljöbalken.....	21
Riksintressen och havsplanering .....	21
Strandskydd och övriga områdesskydd.....	22
Vattenverksamhet.....	24
Samråd enligt 12 kap 6§ miljöbalken .....	27
Hantering av avfall enligt 15 kap miljöbalken .....	27
Annan tillämplig lagstiftning .....	28
<b>SAMORDNING AV OLIKA ÄRENDETYPER MED EXEMPEL .....</b>	<b>30</b>
Planärenden och vattenverksamhet/strandskydd.....	30
Vattenverksamhet och strandskydd .....	34
Vattenverksamhet och lag om kontinentalsockeln .....	34

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Prövning i domstol av verksamheter som normalt prövas av länsstyrelsen.39

<b>RÅD TILL VERKSAMHETSUTÖVARE OCH KOMMUNER FÖR ATT UNDERLÄTTA PRÖVNING.....</b>	<b>39</b>
Principer och övergripande råd.....	39
Råd för klimatanpassning i plan- och bygglagen.....	42
Råd för att underlätta prövning av vattenverksamheter inklusive följdprövningar i miljöbalken.....	44
Råd för att samordna prövning mellan olika lagstiftningar .....	45
Råd för att kunna hantera åtgärder vid stormskador .....	47
Råd för att omhänderta material vid rensning av badstränder .....	48
Exempel på intressekonflikter att beakta.....	48
<b>SAMVERKANSMÖJLIGHETER .....</b>	<b>51</b>
Gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen.....	52
Markavvattningssamfälligheter enligt "restvattenlagen" .....	53
Regional kustsamverkan för Skåne och Halland .....	53
Övriga samverkansmöjligheter .....	54
<b>REFERENSER .....</b>	<b>55</b>
Refererade ärenden och domar.....	56
<b>ÄRENDEPOLICY AVSEENDE STRANDEROSION LÄNGS SKÅNES KUST.....</b>	<b>57</b>

## Summary

This Policy describes how the different legal processes in the Swedish administrative system can be coordinated when municipalities and other operators want to implement nature-based solutions (NbS) within the coastal zone. The policy gives advice about how operators can coordinate different errands which can occur due to parallel legal systems which have to be handled. Main challenges identified in the Swedish administrative system can be summarized:

- Regulations in Sweden point out individual landowners as responsible for measures to protect their own properties.
- No authority or municipality has responsibility for coordinating measures.
- Implementation of measures is highly dependent on voluntary cooperation at different levels due to the Swedish administrative system.
- Parallel legal processes can sometimes be difficult to handle when two processes are dependent on completion for the others to complete (catch 22).

The policy shows that the administrative system gives many opportunities to implement nature-based solutions. The legal system (Plan and building act, Construction act, the environmental code) gives strong support implementing NbS. The administrative system means strong municipal self-governance which give opportunities to anchored decisions at local level. Municipalities have great opportunities to plan and implement NbS if political will and resources are present. Spatial planning at municipality and regional level can also support, individuals responsible for measures, to choose NbS.

LIFECOASTadapt showed that the existing administrative system worked well for professional users (municipalities) implementing NbS. Using complex administrative system however requires large resources and training efforts. Without financial instruments it is difficult to initiate similar projects.

LIFECOASTadapt has increased the knowledge base and deepened the understanding of the administrative system. Sharing these experiences will be a key for future success in implementing NbS in the Region. It is important that all partners share and communicate the knowledge to all coastal municipalities and other target groups. The policy states the importance of involving individual landowners responsible for measures in the NbS concept. In order for landowners to be able to implement measures there is a big need for public coordination.

# Målsättning, bakgrund och problembeskrivning

## Målsättning

*Att ta fram en policy som bidrar till en hållbar förvaltning av kulturvärden, bebyggelse och infrastruktur samtidigt som Skånes stränder, marina miljöer och biologiska mångfald bevaras och stärks.*

Policyn syftar till att underlätta för verksamhetsutövare att kunna genomföra konkreta åtgärder och för kommuner att planera för en hållbar förvaltning av kusten i områden som kan drabbas av erosion idag eller i framtiden.

Arbetet är också ett avdelningsövergripande samarbete inom Länsstyrelsen mellan samhällsbyggnadsavdelningen och avdelningen för natur- och vatten för att kunna hantera frågorna i ärendehantering och för att kunna ta fram planeringsunderlag inom klimatanpassning.

## Bakgrund och problembeskrivning

Länsstyrelsen Skåne deltar i projektet LIFE COAST adapt som är ett EU-LIFE projekt. Syftet med projektet är att testa naturbaserade anpassningsåtgärder mot stranderosion på olika platser i kustzonen i Skåne. Åtgärderna ska bevara, förbättra och återställa land- och kustnära havsekosystem. Projektet leds av Region Skåne och genomförs i samarbete med Lunds universitet, Länsstyrelsen Skåne och Skånes kommuner samt Helsingborg Stad, Lomma Kommun och Ystad Kommun. Länsstyrelsens roll i projektet är att samordna förvaltning av åtgärder och ta fram policys för arbetet. Arbetet består av tre delar:

- En guideline för hur naturbaserade åtgärder kan användas för att skydda kusten
- Policy för ärendehantering
- En karta som beskriver olika åtgärders lämplighet längs olika kuststräckor

Den här rapporten "Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust" utgör punkt 2 ovan. Rapporten beaktar huvudsakligen hur erosionsfrågor hanteras i ärenden men är inte helt avgränsad till erosionsfrågan. Eftersom ärendeprocesserna är likartade för hur andra kustskyddsåtgärder hanteras, finns också exempel från sådana ärenden med i rapporten som stöd för att förstå hur processerna kan hanteras

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

och integreras. De råd som redovisas i rapporten bygger också på naturvetenskapliga och tekniska bedömningar. Rapporten, Vägledning – implementering av naturbaserade åtgärder för att minska negativa effekter av erosion längs kusten (punkt 1 ovan), utgör ett viktigt underlag för att kunna förstå hur sakfrågan i ärenden kan beaktas och bör därför läsas parallellt med denna rapport för att kunna förstå ställningstaganden och avvägningar. En utgångspunkt för arbetet med ärendepolicyn är att det finns utmaningar i det svenska administrativa systemet för att genomföra naturbaserade klimatanpassningsåtgärder. Några utmaningar som observerats av Länsstyrelsen och andra aktörer, bland annat inom samverkansformen regional kustsamverkan för Skåne och Halland, kan sammanfattas i följande punkter:

- Enskilda markägare är ansvariga för att skydda sin egendom mot effekter av erosion
- Ingen myndighet eller kommun är ansvarig för att samordna genomförandet av åtgärder som kan bidra till helhetslösningar mot erosion
- Genomförande av åtgärder är starkt beroende av frivilligt samarbete på olika nivåer.
- Parallella juridiska processer kan ibland vara svåra att hantera när de är beroende av varandra för att åtgärder ska kunna genomföras

Under senare år har frågor som rör skydd av bebyggelse, infrastruktur och natur- och kulturvärden i anslutning till kusten aktualiserats. Extrema väderhändelser har gett upphov till direkta skador på stränder, bebyggelse och infrastruktur. I detta sammanhang handlar det om kraftiga stormar i kombination med tillfälligt höga havsvattenstånd. Som exempel på händelser kan nämnas: Första adventsstormen 2011, stormen Sven 2013, stormen Egon 2015, stormen Gorm 2015 och stormen Urd 2016. Samtliga dessa stormar drabbade Skånes västkust och hade höga vattennivåer i intervallet 1,5 meter till 1,7 meter relativt medelvattenståndet. Stormen Malik i slutet av januari 2022 hade vattennivåer på omkring 1,2 meter men varade något längre jämfört med stormarna på 2010 talet och orsakade därför stor skada på stränderna. Den senaste stormen Babet i oktober 2023 utmärkte sig genom att vindriktningen var östlig och att våghöjden var mer än 5 meter i anslutning till Skånes sydkust (SMHI 2023). Stor erosionspåverkan skedde längs Skånes ostkust och sydkust.

Historiskt har havsvattenståndet varit ännu högre, under Backafloden 1872 och under Julstormen 1902 med nivåer över 2 meter. Nämnade händelser bidrar tillsammans med klimatscenarios om stigande havsnivå till att det finns ett stort behov av att fördjupa diskussionen om hur Skånes kust kan förvaltas idag och i framtiden. En hög exploateringsgrad



## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

i kombination med höga naturvärden bidrar till att intressekonflikter kan uppstå längs kusten. Sådana intressekonflikter kan både uppstå till följd av väder- och klimathändelser men också av att åtgärder genomförs.

I Skåne är andelen exploaterad yta inom en 300 meter bred strandzon från strandlinjen ca 45 % vilket innebär att Skåne är det län som är mest exploaterat i denna zon (Länsstyrelserna 2014). En fjärdedel av länets kuststräcka består av sandstränder (SGU 2014). Landhöjningen i Skåne har avstannat och kan inte kompensera för den havsytehöjning som observeras redan idag. Dessa faktorer innebär stora utmaningar för bebyggelse, infrastruktur och stränder. Jämförelser med gamla flygfoton visar dock att förändringarna på Skånes naturliga stränder hittills varit små, med vissa undantag där Löderup om öster om Ystad är särskilt utsatt (SGU 2014). En del stränder har samtidigt vuxit. Det finns ibland brister i kunskap och förståelse för att kustlinjen rör sig naturligt, inte minst i anslutning till exploaterade stränder. Naturliga processer påverkar såväl stränder som dyner och revlar ute i vattnet.

Dagens erosion förvärras i många fall av att bebyggelse och infrastruktur skyddas av hårda strukturer som stenskoningar, murar, pirar och vågbrytare. Sådana strukturer blockerar sandtransporten utmed kusten och flyttar på så sätt erosionen till nedströms liggande kustavsnitt. Därmed uppstår genast ett nytt erosionsproblem som måste lösas. På detta sätt kan ett initialt lokalt erosionsproblem fortplantas så att till slut hela kusten är föremål för kustskydd (Rydell & Lundström 2013).

En havsnivåhöjning skulle innebära en ökad erosion på flera platser och ge upphov till omfattande problem. Till följd av de senaste årens stormar och en framtida stigande havsnivå planerar de flesta av Skånes kustkommuner men också enskilda att genomföra olika åtgärder. De åtgärder som föreslås för att minska risken för erosion är både traditionella skydd såsom vågbrytare, hövder och stenskoning men också strandfodring och konstgjorda öar. Dessa åtgärder som syftar till att skydda kan också förstärka problemen och leda till negativa konsekvenser såväl på land som i marina miljöer samt leda till att den biologiska mångfalden minskar.

Eftersom länsstyrelserna har till uppgift att samordna det regionala arbetet med klimatanpassning är det angeläget att myndigheten har goda kunskaper om hur dessa åtgärder påverkar miljön. Kunskaper om åtgärdernas effekter är delvis dokumenterade av myndigheter i både Sverige och i andra länder. I dagsläget saknas däremot tillräckligt vetenskapligt underlag som belyser hur åtgärder kan utformas för att förstärka och gynna naturliga processer och ge upphov till så liten skada som möjligt. Länsstyrelsen har genom tidigare och pågående EU projekt tagit del av många goda exempel som visar att naturbaserade åtgärder har en viktig roll för att kunna bevara stränders värden. Två sådana

projekt är Building with nature och MANABAS coast:

<https://northsearegion.eu/building-with-nature/>

<https://www.interregnorthsea.eu/manabas-coast>

Behovet av ett bra vetenskapligt underlag är av stor betydelse för att Länsstyrelsen ska kunna klara av sitt myndighetsansvar.

Ett flertal av Länsstyrelsens ansvarsområden är berörda när åtgärder mot stranderosion ska genomföras. I miljöbalken regleras anmälningspliktiga vattenverksamheter, samråd om tillståndspliktiga vattenverksamheter, tillsyn av vattenverksamheter, dispenser för dumpning av avfall i marin miljö, strandskyddsdispenser inom områdesskydd, statlig kontroll av strandskyddsdispenser, dispenser respektive tillstånd inom naturreservat och natura 2000 områden.

Enligt plan- och bygglagen har länsstyrelserna tillsyn över kommunala beslut och kan överpröva och upphäva beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen har också ett ansvar för att ställa samman planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten och är också skyldig att tillhandahålla planeringsunderlag till kommuner och övriga som är skyldiga att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar.

Denna ärendepolicy kommer förhoppningsvis att utvecklas över tid och vara ett levande dokument efter att LIFECASTadapt avslutats.

## **Åtgärder som kan användas för att begränsa effekter av erosion**

I detta avsnitt beskrivs kortfattat olika åtgärder som kan vara lämpliga för att begränsa effekterna av erosion tillsammans med en kort redovisning av lagrum som ofta aktualiseras. I kapitlet redovisas främst åtgärder som tillämpats inom LIFECASTadapt. För mer information om respektive åtgärd hänvisas till "Vägledning – implementering av naturbaserade åtgärder för att minska negativa effekter av erosion längs kusten". Åtgärder som genomförs inom LIFECASTadapt åtföljs nedan av beteckning i projektet inom parentes.

## Borttagning av hårda strukturer (C2)



*Borttagning av stenskoning, Fortuna Helsingborg. Foto Pär Persson*

Åtgärden innefattar borttagning av hårda strukturer som med hjälp av människor har placerats i vattnet eller på land och som påverkar naturliga processer i anslutning till stranden. De hårda strukturerna kan vara av olika material och ha olika ursprung och syften. Ett exempel är konstruktioner som hövder och stenskoningar som anlagts i syfte att minska erosionen. Denna åtgärd är en vattenverksamhet som kräver tillstånd eller anmälan. Utrivning av befintliga vattenanläggningar regleras i 19-21§§, 11 kapitlet miljöbalken. Strandskyddsdispens krävs om strukturen är belägen inom strandskydd.

## Kustnära våtmarker – vattendragsrestaurering (C3)



*Anlagd kustnära våtmark, Bjärred. Foto Pär Persson*

Åtgärden syftar i LIFE/COASTadapt till att försöka flytta dagvattenrör som mynnar i anslutning till stränder så att de mynnar längre uppströms vilket motverkar erosion i direkt anslutning till rör som mynnar längs sandstränder. Tanken är också att försöka dämpa de högsta flödena från dagvattensystemen genom att anlägga kustnära våtmarker i dagvattensystem som mynnar på stränder. En dämpning av flödena kan också hindra näringsämnen och föroreningar att nå stränder och kustvatten. Våtmarker med en mindre yta än 5 hektar är en anmälningspliktig vattenverksamhet. Större våtmarker kräver tillstånd.

Inom projektet har också restaurering av ett kustnära vattendrag genomförts i Ystad kommun. Sådana åtgärder kan vara tillstånds- eller anmälningspliktiga. Om åtgärden är belägen i ett vattendrag som omfattas av ett markavvattningsföretag kan det finnas skäl att ompröva markavvattningsföretaget. Viktigt att involvera och samråda med markavvattningsföretaget.

## Restaurering av sandhabitat på land (C4)



*Etablering av sanddyn, Ystad sandskog. Foto Pär Persson*

Inom projektet har tre typer av åtgärder inom denna kategori genomförts. Den första är så kallad strandfodring som innebär att sand tillförs ett strandområde från en extern källa. Åtgärden kan utföras både på land och i det strandnära vattenområdet. Syftet är att skapa ett strandplan som utgör en buffert mellan det som avses skyddas och strandlinjen. Denna åtgärd är en vattenverksamhet som i de flesta fall kräver tillstånd men i vissa fall kan hanteras som en anmälan om bottenytan inom vattenområdet som berörs är mindre än 3000 m<sup>2</sup>. Strandskyddsdispens krävs om åtgärden är belägen inom strandskydd. Om sand hämtas på havsbotten krävs tillstånd enligt lag (1966:314) om kontinentalsockeln.

Den andra åtgärden innebär att dynbildningsprocessen främjas. Detta kan göras med olika metoder. En metod är att sätta upp staket av olika material som samlar sand som blåser på stranden. En annan metod som tillämpats i projektet är att anlägga en dyn som består av olika material, exempelvis organiskt material såsom tång som överlagras av sand. Därefter kan vegetation planteras på den artificiella dynen. Om dynen anläggs inom vattenområde krävs tillstånd eller anmälan. Strandskyddsdispens krävs om åtgärden är belägen inom strandskydd.

En tredje åtgärd är borttagande av invasiva arter. De invasiva arter som tagits bort är vresros och parkslide. Strandskyddsdispens krävs om åtgärden är belägen inom strandskydd.

## Sandåtgärder i vatten (C5)

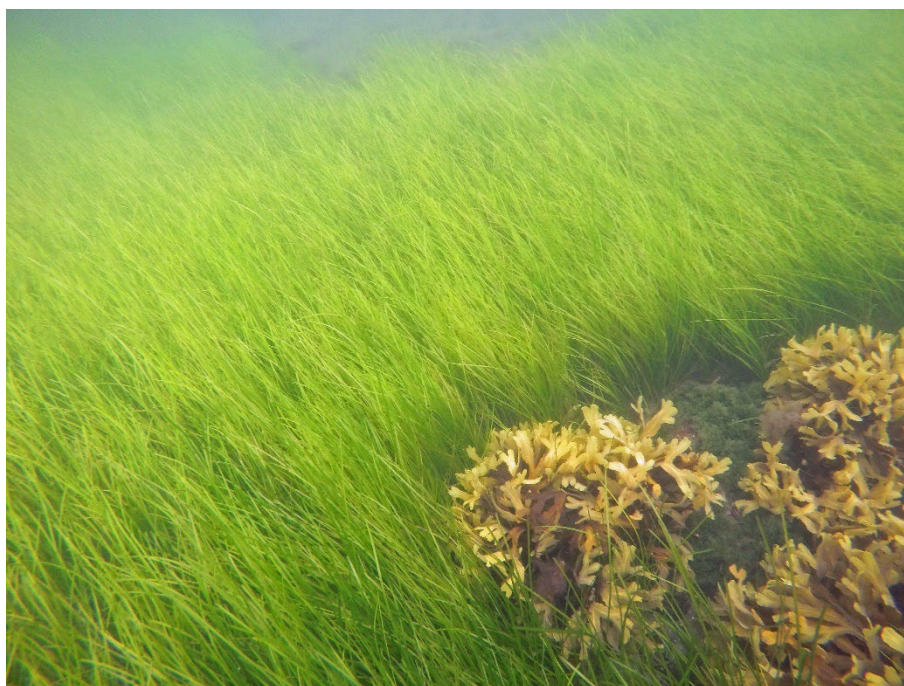


*Sandmotor, Haag. Foto Pär Persson*

Denna åtgärd är en variant av strandfodring där förebilden har hämtats från ett projekt i mycket stor skala "Sandmotor" som genomförts söder om Haag i Nederländerna. Metoden innebär att en stor mängd sand

placeras på havsbotten och tillåts spridas längs kusten med syfte att stränderna ska tillföras sand från "sandmotorn". Tanken är att åtgärden inte ska behöva genomföras lika ofta som strandfodring och inte behöva designas på stora ytor och på så sätt utgöra ett kostnadseffektivt alternativ. Åtgärden håller fortfarande på att utvärderas i Nederländerna. LIFECOAST adapt avsåg att genomföra en småskalig variant av denna åtgärd i Fortuna söder om Helsingborg. Efter noggrannare undersökningar av bottenmiljön valdes detta alternativ bort till förmån för strandfodring i anslutning till strandplanet. Åtgärden innebär i dess ursprungsform tillståndspliktig vattenverksamhet och förutsätter stora mängder sand vilket kräver tillstånd enligt lag (1966:314) om kontinentalsockeln. Ett exempel på en småskalig åtgärd kan hämtas från Höganäs. Här placerades och koncentrerades sand till en mindre yta på grunt vatten för att spridas och omfördelas längs kusten med hjälp av vågor och strömmar. Åtgärden kallas depåfodring. I detta fall fanns det tillgång till muddrad sand och har prövats av Länsstyrelsen som en anmälan (Dnr 36576-23) och föregicks av en kommunal strandskyddsdispens.

## Vegetationsstrukturer i vatten - ålgräsplantering (C6)



Ålgräsäng, Foto Jonas Gustafsson.

Ålgräsängar med stor geografisk utbredning på grunt vatten kan ha en

vågdämpande effekt vilket därmed kan minska erosion. Närvaro av Ålgräs binder också sediment och hindrar därmed erosion av botten. Plantering av ålgräsängar görs främst för att försöka återetablera bestånd som försvunnit till följd av mänsklig påverkan. De flesta vattenområden omfattas av strandskydd vilket innebär att åtgärden kräver strandskyddsdispens. Om åtgärden är belägen utanför strandskydd kan anmälan för samråd enligt 12 kap 6§ miljöbalken vara aktuellt. Strandskyddet sträcker sig maximalt 300 meter från strandlinjen.

## Lagrum och processkartläggning av ärenden

### Plan- och bygglagen

Kommuner har genom plan- och bygglagen stora möjligheter att planera för ändamålsenliga naturbaserade åtgärder som beaktar allmänna och enskilda intressen. Statens inflytande över kommunernas planering är begränsad och utgörs huvudsakligen av Länsstyrelsernas tillsyn, vilken innebär, att bevaka ett antal specificerade statliga intressen. Av de statliga intressena är riksintressena av stor betydelse för planeringen. Riksintressena återfinns som en viktig del av miljöbalkens (MB) bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap MB ("hushållningsbestämmelserna"). Dessa bestämmelser interagerar med PBL och annan lagstiftning vilket åskådliggörs i figur 1.

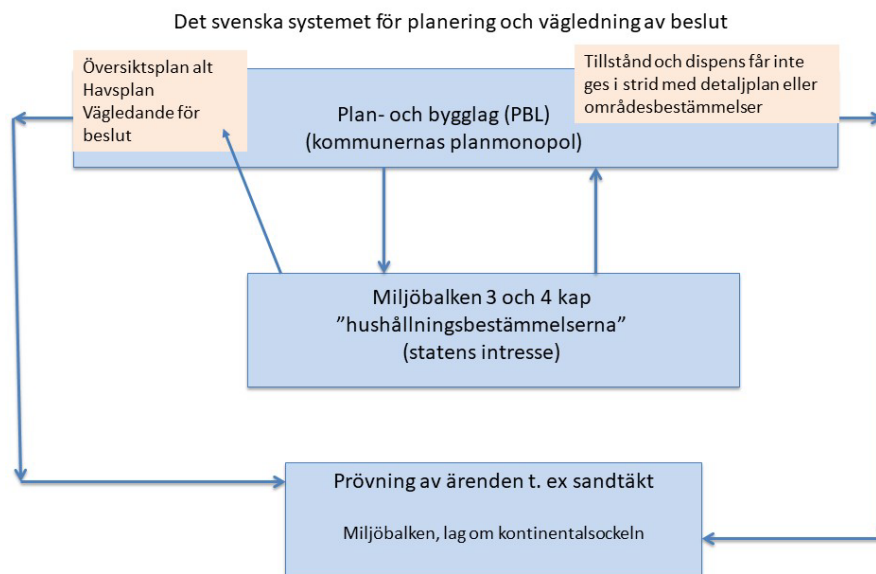
### Kommunal översiktsplanering

Genom översiktsplanen har kommunen stora möjligheter att planera mark- och vattenanvändningen. Översiktsplanen ska vara aktuell och omfatta hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas utvecklas och bevaras. En viktig del av översiktsplanering är skyldigheten att ta hänsyn till de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL. Detta innebär exempelvis att planeringen ska möjliggöra vattenförsörjning och avlopp och att den ska förebygga förorening av vatten. En stor utmaning för planeringen är att redovisa hur riksintressena kommer att tillgodoses. Det finns riksintressen som representerar såväl bevarande som exploatering. Bland de förre kan nämnas naturvården och kulturmiljövården och bland de senare



## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

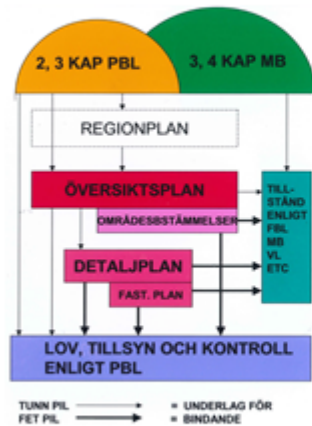
intressena sjöfart och vindkraft. En annan viktig del av planeringen är den demokratiska processen som innebär att kommunen är skyldig att samråda med sina invånare och övriga intressenter men också med andra berörda kommuner, regionplaneorgan, myndigheter samt med staten. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.



*Figur 1. Åskådliggörande av kopplingen mellan miljöbalkens hushållningsbestämmelser och tillämpningen i plan- och bygglagen samt återkoppling av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i annan lagstiftning. Figuren är framtagen av Pär Persson Länsstyrelsen Skåne.*

Översiktsplanen är också vägledande vid lokalisering av verksamheter eller åtgärder enligt annan lagstiftning. Lagar som omfattas av hushållningsbestämmelserna och där översiktsplanen är vägledande för beslut framgår av förordningen om hushållning med mark och vatten SFS 1998:896 (figur 2). Enligt miljöbalkens 2 kap 6§ MB ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas vid ändrad användning av mark- eller vattenområden. Ändrad markanvändning är ett viktigt begrepp som kan vara svårtolkat och ofta behövs kunskap om ett områdes historik, tidigare beslut enligt MB och om plansituationen. Om översiktsplanen inte ger vägledning vid en avvägning mellan det enskilda intresset och de allmänna intressena får de allmänna intressena grundas direkt på vad som anges i 3 och 4 kap MB.

## Översiktsplanens uppgift som vägledande dokument



(Regionplan) och översiktsplan som bedömningsunderlag

5 § Den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden

går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt

med den för området gällande (regionplanen) eller kommunala översiktsplanen

Förordningen om Hushållning med mark och vatten, SFS 1998:896

Figur 2. Åskådliggörande av att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna är kopplade till förordning och hur detta tillämpas i olika delar av PBL. Figuren är framtagen av Boverket.

Under 2018 infördes en ny bestämmelse i PBL. Enligt PBL 3 kap. 5§ punkt 7 ska kommunen i översiktsplanen redovisa sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. ”Syftet med kravet på en sådan analys är i första hand att arbetet, med att bedöma riskerna och att finna en strategi, kommer i gång och att det inleds en dialog med kommunens medlemmar. Utredningens bedömning är att ett sådant krav mot kommunerna kan bli ett kraftfullt första steg mot den nödvändiga klimatanpassningen. Syftet är inte att försvåra att ny bebyggelse kommer till stånd utan att underlätta att ny hållbar bebyggelse kan ske. Det kan exempelvis ske genom att kommunerna övergripande och på ett tidigt stadium tar ställning till vilka områden som är lämpliga för ny bebyggelse, vilka som inte bör bebyggas och vilka som kan bebyggas under förutsättning att olika skyddsåtgärder initieras” (SOU 2017:42). Kommunens redovisning av sin syn på riskerna ska vara övergripande. Bedömningen ska avse risken för att skador kan uppstå på den byggda miljön både i närtid och i ett längre perspektiv (jfr 3 kap. 2 §). Bestämmelsen är alltså framåtsyftande och tar inte sikte på skador som kan hänföras till översvämning, ras, skred och erosion som redan inträffat. Bedömningen ska göras utifrån befintliga relevanta underlag, till exempel geologiskt, geotekniskt och topografiskt underlag samt de havsnivåhöjnings-, översvämning-, ras-

och skredkarteringar som finns hos länsstyrelser och andra myndigheter. I vissa fall kan ytterligare underlag behövas, till exempel från Trafikverket om statlig infrastruktur ligger i ett riskområde. Bedömningen bör anpassas till kommunens geografiska förutsättningar och bebyggelsestruktur. Bedömningen behöver inte avse enskilda byggnader eller anläggningar. Med uttrycket klimatrelaterade avses att det ska vara fråga om översvämning, ras, skred och erosion som är en följd av processer som beror på klimatet, till exempel nederbörd eller höga vattenflöden (Prop 2017/18:163).

Översiktsplaner är inte alltid lätta att tillämpa i efterföljande beslut och prövningar. Mark- och vattenanvändningskartan är en viktig del men är inte alltid tillräckligt underlag för beslut. Hur kartan ska tolkas är inte heller så självklart. Ställningstaganden i översiktsplanens textavsnitt om riksintressen och andra allmänna intressen underlättar tillämpningen. I bästa fall finns riktlinjer om dessa frågor i översiktsplanen. Vid tillämpningen är det viktigt att beakta att översiktsplanen måste läsas tillsammans med Länsstyrelsens granskningsyttrande. Om Länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del ska det anmärkas i planen.

Ett exempel på att översiktsplanen och kommunens bedömning väger tungt i dessa frågor kan hämtas från Mark- och miljööverdomstolen, Dom, Mål nr P 1666-13. Ärendet gällde ett förhandsbesked för nybyggnad av ett enbostadshus utanför detaljplanelagt område i Höganäs kommun. Kommunen avtog ansökan om förhandsbesked för nybyggnad av ett enbostadshus. I det aktuella ärendet har byggnadsnämnden hänvisat till risken för översvämning, svårigheten att på lämpligt sätt anordna avlopp, intresset av att bevara jordbruksmark samt till lämplig bebyggelseutveckling. Länsstyrelsen upphävde byggnadsnämndens beslut. Byggnadsnämnden överklagade beslutet. Mark och miljödomstolen avtog överklagandet. Domstolens beslut överklagades av kommunen. Ärendet avgjordes slutligen i mark- och miljööverdomstolen. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens i Höganäs kommun beslut att meddela negativt förhandsbesked. "Enligt Mark- och miljööverdomstolen ligger byggnadsnämndens bedömning av markens lämplighet för den ansökta åtgärden inom ramen för det handlingsutrymme som nämnden har i ett ärende som det aktuella. Bedömningen har gjorts utifrån allmänna intressen som framgår av lagstiftning samt redovisats i gällande översiktsplan och har även i övrigt varit sakligt underbyggd. De allmänna intressen som nämnden framhållit får vidare anses väga tyngre än det enskilda intresset av att bebygga den aktuella fastigheten".

### **Områdesbestämmelser och detaljplaner**

För att intentionerna i översiktsplanen ska bli direkt juridiskt bindande tar kommuner fram detaljplaner och områdesbestämmelser. Det är bara

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

kommunen som har befogenhet att bestämma om detaljplaneläggning ska ske och att anta en detaljplan. Detta brukar hänvisas till som det kommunala planmonopolet. I detaljplanen regleras bland annat användningen av marken samt byggrätten, det vill säga hur mycket som får byggas inom den aktuella planen.

Länsstyrelsen har möjlighet att ingripa kommunernas planering genom att upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Detta kan ske om riksintressen inte tillgodoses, om miljö kvalitetsnormer inte följs, om strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser, om bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion. Länsstyrelsen kan också upphäva detaljplaner om regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt.

Detaljplaner och områdesbestämmelser har också betydelse för tillstånd och dispenser enligt MB då dessa inte får ges i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det finns ett flertal exempel på detaljplaner som har upphävts av en länsstyrelse i områden som är utsatta för översvämning idag och i ett förändrat klimat som har överklagats av kommuner till regeringen. Resultatet av regeringens prövning har i de flesta fall inneburit att regeringen gett avslag på respektive kommuns överklaganden. Länsstyrelsen Skåne har i ett ärende upphävt en detaljplan som också omfattade risken för erosion. Ärendet berörde planläggning av två bostadshus söder om Åhus, Länsstyrelsens beslut, Dnr 404-28629-17. Området är beläget ca 100 m från strandlinjen och utsatt för betydande erosion i nutid och det är sannolikt att det kommer ske en ökad erosion vid en framtida havsnivåhöjning på ca 1 m. Regeringen beslutade att avslå kommunens överklagande, regeringsbeslut 2020-05-07 Fi2019/01247/SPN.

### **Regionplanering**

Enligt 7 kapitlet 1§ PBL ska fysisk regional planering ske i de tre länen Stockholm, Skåne och Halland. Respektive Region är ansvarig för planeringen. Planeringen ska redovisas i en regionplan. I plan- och bygglagens avsnitt om regionplanering har tre av punkterna i 7 kap §1 bäring på erosionsfrågan kopplat till ett förändrat klimat:

Regionen ska:

1. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
4. lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till Länsstyrelsen, andra berörda regioner och de kommuner,

regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,

7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

7 kap 2§ PBL anger: En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Bestämmelserna som finns i 3 kap om samråd och granskning av översiktsplaner gäller i tillämpliga delar också i fråga om förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan. Länsstyrelsen ska alltså bevaka exempelvis erosionsfrågan såväl i samråds- som granskningsyttrande. Länsstyrelsen yttrade sig enligt nedan i granskningsyttrande för Regionplan för Skåne 2022-2040 (Länsstyrelsen 2021-12-17).

”Länsstyrelsen bekräftar vikten av regionplanens redovisning av frågor för klimatanpassning av kustområden och kusterosion då dessa är mycket relevanta för Skåne. Länsstyrelsen menar samtidigt att regionplanen saknar en regional strategi och tillräcklig vägledning för att ge stöd för kommunernas översiktsplanering”.

Sammantaget finns stora möjligheter framöver att genom regionplanen bidra till att hantera erosionsfrågor i Skåne.

## Miljöbalken

En kortfattad beskrivning av processen avseende de lagrum i miljöbalken som ofta aktualiseras vid prövning av erosionsåtgärder följer nedan. En mer utförlig beskrivning av prövningsprocessen, med tyngdpunkt på vattenverksamhet, för de åtgärder som är direkt kopplade till åtgärder inom LIFECASTadapt finns i rapporten: ”prövningsprocessen kring anläggande av klimatanpassningsåtgärder för att minska effekterna av erosion” [DM 2021 15 \(lansstyrelsen.se\)](#)

Rapporten som utgör en del av Action A1 - förberedelser för att underlätta prövningar av åtgärder inom LIFECASTadapt, utgör ett komplement till föreliggande policy och bör läsas parallellt för att innehållet i policyn ska kunna förstås i sin helhet.

## Riksintressen och havsplanering

Miljöbalkens tredje och fjärde kapitel redovisar riksintressen.

Riksintressen omfattar geografiska områden som har utpekats eftersom de innehåller nationella anspråk. Områden kan vara av riksintresse för

både bevarande och exploatering men också för näringar såsom yrkesfiske. Riksintressen ska behandlas och redovisas i den kommunala översiktsplaneringen så att det blir tydligt hur dessa förhåller sig till andra intressen men också för att avvägningar mellan oförenliga riksintressen ska kunna göras. Anspråken tredje kapitlet miljöbalken pekade ut av nationella myndigheter.

Riksintressen enligt 4 kapitlet miljöbalken gäller större områden med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet. De omfattar delar av våra kuster, fjäll och älvar. Dessa områden anges direkt i lagen. Eftersom områdena är grovt angivna i lagen kan en närmare avgränsning behöva göras i kommunens översiktsplan i dialog med Länsstyrelsen.

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden reglerar myndigheternas ansvar och tillämpning av riksintressen.

Fjärde kapitlet reglerar också i 10§ att det ska finnas en havsplan för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havsplanen ska ge vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanering enligt MB påverkar inte direkt planeringen enligt PBL och kommunerna kan även fortsättningsvis planera som tidigare genom att t. ex ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser i territorialhavet. I nuläget har staten inte någon möjlighet att ingripa i den kommunala planeringen även om den skulle strida mot havsplanen under förutsättning att övriga statliga intressen är förenliga med den kommunala planeringen. När det gäller ärenden som prövas enligt miljöbalken och annan lagstiftning ska den statliga havsplanen ge vägledning. Förändringarna i hushållningsförordningen innebär att det finns tolkningsutrymme avseende om den statliga havsplanen eller den kommunala översiktsplanen är vägledande i tillämpningen. I det här sammanhanget har havsplanerna främst betydelse då de kan ge vägledning om lämpliga områden för sandutvinning.

### **Strandskydd och övriga områdesskydd**

Miljöbalkens 7:e kapitel reglerar områden där naturvärden skyddas. Stränder och vattenområden omfattas av strandskydd. Bestämmelserna syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Länsstyrelsen i Skåne har ett differentierat strandskydd. Länsstyrelsen har genom förordnanden om undantag från strandskyddet beslutade 1996 respektive 2002 upphävt runt två tredjedelar av strandskyddet i länet, huvudsakligen vid små sjöar och vattendrag. Länsstyrelsen har under åren 2013-2016 genomfört en översyn av de utvidgade strandskyddsområdena (100 till 300 meter) på uppdrag av regeringen. Översynen har resulterat i beslut gällande

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

avgränsningen för det utvidgade strandskyddet. Dessa nya beslut ersätter de äldre besluten, från 1996 och 2002, i den del som avser utvidgat strandskydd. Stora delar av Skånes obebyggda kust har 300 meter strandskydd både på land och i havet. Inom bebyggda områden går strandskyddsgränsen ofta vid fastighetsgränsen mot havet. För att kunna se vilka områden som omfattas av strandskydd i Skåne hänvisas till följande karttjänst:

[Strandskydd och Landskapsbildsskydd Skåne \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-landskapet/strand-och-landskapsbildning/strand-och-landskapsbildningsskydd)

Strandskyddslagstiftningen är i vissa delar komplex och redovisas inte utförligt här. Strandskydd är en förbudslagstiftning där det i 7 kap 15§ bland annat regleras att det är förbjudet att uppföra anläggningar på mark där allmänheten har tillträde eller att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkor för djur- eller växtarter. Även grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten är förbjudna. De flesta klimatanpassningsåtgärder som behöver genomföras inom strandskyddsområde kräver därför dispens från strandskyddsbestämmelserna. För att en åtgärd ska få dispens krävs att det finns något av de särskilda skäl som redovisas i 7 kap 18c§ MB, samt att åtgärden inte strider mot strandskyddets syfte. Det är oftast kommunen som prövar strandskyddsdispenser. När området även omfattas av annat statligt områdesskydd, till exempel naturreservat eller landskapsbildskydd, så är det istället Länsstyrelsen som prövar dispenser utifrån båda skydden. Länsstyrelsen ska granska alla beslut om dispens som kommunen har fattat. Kommunen ska därför skicka kopia på alla dispenser till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska inom tre veckor besluta om de ska överpröva dispensen enligt miljöbalken 19 kapitlet 3 b §. Länsstyrelsen har rätt att överpröva för att tillvarata det allmänna intresse som strandskyddet utgör. Om Länsstyrelsen anser att det inte finns några förutsättningar för dispens kan Länsstyrelsen upphäva dispensen. Den sökande och sakägare kan överklaga beslutet till Mark- och miljödomstolen.

Ett flertal statliga utredningar har berört strandskyddet. Den senaste SOU 2020:78 "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" redovisade ett förslag på ett nytt särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder. Utredningen har inte resulterat i några lagförslag.

Andra exempel på områdesskydd som kan behöva beaktas när åtgärder mot stranderosion föreslås är naturreservat, Natura-2000 områden och biotopskydd. Vissa biotoper är generellt skyddade och får då inte skadas. Inom Natura-2000 får man inte vidta åtgärder som riskerar att väsentligt förändra miljön i området. Naturreservat innehåller föreskrifter som måste följas. I vissa fall kan det vara möjligt att få tillstånd eller dispens från föreskrifter. Dispens kan beviljas om det finns särskilda skäl.

Åtgärden får inte heller strida mot naturreservatets syfte. Med hänsyn till att de flesta naturreservat inte har beaktat effekterna av klimatförändringarna kan det finnas behov av att se över behovet av att anpassa föreskrifter och skötselplaner. Länsstyrelsen Skåne arbetar för närvarande med att titta på om föreskrifter och skötselplaner behöver anpassas till effekter av stigande havsnivå i anslutning till kuststräckan från Öresundsbron till och med Falsterbonäset inom EU projektet MANABAS coast.

## Vattenverksamhet

### *Tillståndspliktig vattenverksamhet*

Vattenverksamhet av större omfattning kräver tillstånd hos Mark- och miljödomstolen, efter samråd med Länsstyrelsen och andra som kan vara berörda. Vattenverksamheter av mindre omfattning kan också kräva tillstånd. Det gäller till exempel om åtgärderna kan påverka värdefull natur eller om någon enskild påverkas och inte samtycker. Länsstyrelsen Skåne hänvisar i de flesta fall i ärenden om anläggande eller förstärkning av erosionsskydd till Mark- och miljödomstolen för tillståndsprövning. En tillståndsprövning inkluderar även dispens från strandskyddet och andra områdesskydd.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas (2 kap. 1 § restvattenlagen). Den som vill bedriva vattenverksamhet har rådighet om vattenverksamheten innebär markavvattning (2 kap. 4 § p. 3 restvattenlagen). Kommuner m.fl. har rådighet som anges i 2 kap. 1 § restvattenlagen för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt (2 kap. 5 § restvattenlagen).

Den som ska utföra en vattenverksamhet kan av mark- och miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ianspråkta mark för detta, när det är fråga om vattenverksamhet som utförs av kommun och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller när det är fråga om markavvattning (28 kap. 10 § första stycket p. 1 och p. 6 miljöbalken).

Hårda erosionsskydd (t ex stenskonung) har varit det vanliga sättet att skydda egendom från erosionsskador. Problemet med dessa är att erosionsproblemen ofta flyttas och inte sällan drabbar andra fastighetsägare. Länsstyrelsen kan kräva att erosionsskydd (och andra vattenanläggningar) som saknar tillstånd måste tas bort om de orsakar skada på allmänna eller enskilda intressen. En anmälan om vattenverksamhet utgör inte ett sådant tillstånd. Om det är troligt att en åtgärd eller anläggning kommer att orsaka skada på allmänna eller enskilda intressen så bör den enligt Länsstyrelsen Skåne därför istället tillståndsprövas.



## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Processen för tillståndspliktig vattenverksamhet påbörjas med samråd med Länsstyrelsen enligt 6 kap. 4§ miljöbalken. Vad samrådsunderlaget ska innehålla framgår av 8§ miljöbedömningsförordningen.

Vattenverksamhetens miljöpåverkan avgör vilka handlingar som du behöver ta fram och skicka in tillsammans med din ansökan om tillstånd till mark- och miljödomstolen. För att Länsstyrelsen ska kunna bedöma vattenverksamhetens miljöpåverkan behöver du genomföra ett så kallat undersökningssamråd. Du genomför undersökningssamrådet för att undersöka och bedöma om vattenverksamheten kan innebära betydande miljöpåverkan. Inför samrådet ska du ta fram ett underlag. Underlaget lämnar du till Länsstyrelsen. Du samråder sedan med Länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan bli särskilt berörda av vattenverksamheten. Du ska sammanställa inkomna synpunkter i en samrådsredogörelse. Därefter beslutar Länsstyrelsen om vattenverksamheten innebär betydande miljöpåverkan eller inte.

Observera att om verksamheten per automatik innebär betydande miljöpåverkan, eller om du som verksamhetsutövare bedömt att den gör det, behövs inget undersökningssamråd. Då gör du ett avgränsningssamråd.

De olika stegen i processen om tillståndspliktig vattenverksamhet framgår av figur 3. För ytterligare information avseende processen miljöbedömning för verksamheter och åtgärder hänvisas till naturvårdsverket, (information hämtad 2023-12-29 [Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se))



Figur 3. Schematisk skiss över processen avseende tillståndspliktig vattenverksamhet, hämtad från Länsstyrelsen Stockholm (2015).

Om Länsstyrelsen bedömer att verksamheten inte innebär betydande miljöpåverkan ska du ta fram en liten miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Ansökan, samrådsredogörelse och miljökonsekvensbeskrivning lämnas sedan till mark- och miljödomstolen.

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Om Länsstyrelsen bedömer att verksamheten innebär betydande miljöpåverkan ska du genomföra ett ytterligare samråd, därefter ska du upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Du genomför ett avgränsningssamråd för att bestämma miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning. Du ska ta fram ett samrådsunderlag som du lämnar till Länsstyrelsen. Du behöver sedan samråda med:

- Länsstyrelsen
- tillsynsmyndigheten
- de enskilda som kan antas bli särskilt berörda
- övriga statliga myndigheter, kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörd.

Tänk på att kraven på samrådsunderlaget är högre om det bedömts att miljöpåverkan är betydande. Efter samrådet sammanställer du synpunkterna som kommit in i en samrådsredogörelse som lämnas in till Mark- och miljödomstolen tillsammans med din ansökan om tillstånd.

Du ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning utifrån vad som bestämts om innehåll och omfattning vid samrådet. Miljökonsekvensbeskrivningen ska skickas till mark- och miljödomstolen tillsammans med ansökan och samrådsredogörelsen.

Du kan starta samrådet med Länsstyrelsen och lämna in ditt skriftliga samrådsunderlag i e-tjänsten. I e-tjänsten finns möjlighet att starta undersökningssamråd, avgränsningssamråd eller ett samordnat undersöknings- och avgränsningssamråd.

Länk till e-tjänsten: [Samråd inför tillståndsansökan om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet \(lansstyrelsen.se\)](https://lansstyrelsen.se/samrad)

### *Anmälningspliktig vattenverksamhet*

Exempel på vattenverksamheter (verksamheter i kursiv text berör LIFECOASTadapt) som inte kräver tillstånd från domstol utan beslutas efter anmälan till Länsstyrelsen:

*Anlägga våtmark där ytan understiger 5 hektar.*

*Uppföra en anläggning eller fyllning i ett vattenområde, om den bottenyta som berörs är högst 500 kvadratmeter i vattendrag eller högst 3000 kvadratmeter i andra vattenområden.*

*Gräva, schakta, muddra eller spränga i ett vattenområde, om den bottenyta som berörs är högst 500 kvadratmeter i vattendrag eller högst 3000 kvadratmeter i andra vattenområden.*

*Bygga en bro, anlägga en trumma eller byta en trumma i ett vattendrag*

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

med en medelvattenföring som är högst 1 kubikmeter per sekund

*Gräva om ett vattendrag med en medelvattenföring som är högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är markavvattning.*

Leda bort högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år.

Leda bort av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år.

Lägga ner eller byta en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde.

En komplett lista på vilka vattenverksamheter som kan anmälas till Länsstyrelsen hittar du i 19 § i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet med mera.

[Förordning \(1998:1388\) om vattenverksamheter Svensk författningssamling 1998:1998:1388 t.o.m. SFS 2020:664 - Riksdagen](#)

De flesta vattenverksamheter av mindre omfattning kan anmälas i Länsstyrelsens e-tjänst. En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor, tekniska beskrivningar och fotografier av platsen som behövs för att kunna bedöma verksamhetens omfattning, och påverkan på miljön och närliggande fastigheter. I enskilda fall kan Länsstyrelsen begära att anmälan ska kompletteras med en miljökonsekvensbeskrivning. Länk till anmälan:

[Anmälan om vattenverksamhet \(lansstyrelsen.se\)](#)

### **Samråd enligt 12 kap 6§ miljöbalken**

För verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos Länsstyrelsen. Ålgräsplantering eller schaktning inom områden som inte omfattas av strandskydd är ett exempel på en sådana åtgärder. Verksamheter eller åtgärder som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Länsstyrelsen får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

### **Hantering av avfall enligt 15 kap miljöbalken**

I vissa fall är det önskvärt att kunna använda sig av rena massor från exempelvis muddring för exempelvis strandfodring. För att motverka erosionsprocesser är det intressant att försöka hitta massor från projekt

som har potential att användas i anläggningsändamål. Avgörande för om något är avfall eller inte är det så kallad kvittblivningsintresset (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Massorna utgör avfall om innehavaren gör sig av med, avser göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med dem. Naturvårdsverket anser att det inte föreligger ett kvittblivningsintresse om fortsatt användning av massorna är säkerställd och miljö- och hälsomässigt lämplig för planerad användning. Båda förutsättningarna behöver vara uppfyllda för att massorna inte ska utgöra avfall (Naturvårdsverket, information hämtad 2023-12-29, [Masshantering och användning av massor i anläggningsarbete \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)).

Resultatet av att samla in växtbiomassa från stränder kan ur legal synpunkt definieras som ett avfall. Länsstyrelsen har fått besked från naturvårdsverket att lösa algmassor som ligger på stranden/vattenbrynet inte ska ses som rensningsmassor. En ur erosionssynpunkt önskvärd åtgärd är att växtmaterial som uppkommer i vid rensning av stränder återförs till befintliga drift- och tångvallar eller att försök görs med att återetablera nya sådana i närområdet. Länsstyrelsen rekommenderar att blandat växtmaterialet i så stor utsträckning som möjligt rensas från plast och annat skräp innan det återförs till drift- och tångvallar.

Enligt Miljöprövningsförordning (2013:251) 29 Kap. om avfall gäller från den 1 januari 2023 att det enligt 19 § råder anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.281 för att lägga upp icke-farliga rensningsmassor på land i anslutning till det vatten som har rensats, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 18 § i samma förordning. Anmälningsplikt C hanteras av kommunen och tillståndsplikt B av Miljöprövningsdelegationen.

Kommunen prövar frågan vid mängder mindre än 2000 ton inklusive vatten (C-verksamhet) och Miljöprövningsdelegationen när det rör sig om mer än 2000 ton (B-verksamhet). Även föroreningsinnehållet styr vad som gäller för hanteringen av avfallet.

## **Annan tillämplig lagstiftning**

Vissa åtgärder kan kräva tillstånd enligt annan lagstiftning. Ett sådant exempel är uttag av sand som kräver tillstånd enligt lag (1966:314) om kontinentalsockeln. Strandfodring i större skala har oftast ett behov av att sand hämtas från havsbotten. Kontinentalsockeln definieras som havsbotten och dess underlag inom allmänt vattenområde samt inom de områden utanför sjöterritoriet som framgår av bilaga 3 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Ett exempel på där tillståndsprövningsprocessen enligt denna lagstiftning beskrivs redovisas i ett senare avsnitt i rapporten.

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

En sandtäkt skulle också kunna vara belägen i Sveriges ekonomiska zon. Här tillämpas lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelser om miljöbalkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Lag (2019:494).

Om det finns fornlämningar i anslutning till ett område där skyddsåtgärder eller sandtäkt planeras kan dessa begränsa genomförandet. Den som ska uppföra en anläggning som kan beröra en fornlämning bör i god tid genom att hämta information från länsstyrelsen ta reda på om anläggningen berör en fornlämning. Om så är fallet ska samråd ske med länsstyrelsen. Det kan ställas krav på att verksamhetsutövaren ska bekosta en arkeologisk utredning för att ta reda på om åtgärden berör en fornlämning. Av 12 kap kulturmiljölagen framgår: ”Den som vill rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning ska ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen får lämna sådant tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse.” Detta innebär att det kan finnas situationer som innebär att en skyddsåtgärd inte kan genomföras på vissa platser. Som villkor för tillstånd enligt 12§ kulturmiljölagen får länsstyrelsen ställa skäligena krav på arkeologisk undersökning för att dokumentera fornlämningen, ta tillvara fornfynd och förmedla resultaten eller särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. Bestämmelserna innebär att det kan bli kostsamt att genomföra skyddsåtgärder i anslutning till fornlämningar. Ingrepp som kan påverka byggnadsminnen regleras också i kulturmiljölagen.

Annan lagstiftning som kan begränsa genomförandet av åtgärder är terrängkörningslag (1975:1313).

Ledningsrätter och servitut kan också innebära begränsningar för åtgärder. Ledningsrätter skapas genom att lantmäterimyndigheten fattar ett beslut. En fullbordad ledningsrättsförrättning förs in i fastighetsregistret där den redovisas i form av text och karta. En ledningsrätt innehåller både vissa befogenheter för den som äger ledningarna och begränsningar för den som äger marken. Begränsningarna kan till exempel vara förbud mot att uppföra en byggnad, plantera träd, schakta eller spränga nära ledningen.

Mätningar kan kräva olika typer av tillstånd. Exempelvis krävs undersökningstillstånd enligt kontinentalsockellagen för att utforska havsbotten. Användning av drönare och kamerautrustning men också mätning och spridning av batymetrisk information och annan geografisk information kan kräva tillstånd. Länsstyrelsen Skåne (2019) har sammanfattat tillstånd som krävs för övervakning och spridning av data i

en rapport [Metoder för övervakning av sandstränder 28nov.docx](#)  
([lansstyrelsen.se](#))

# Samordning av olika ärendetyper med exempel

## Planärenden och vattenverksamhet/strandkydd

Det är svårt att hantera parallella processer för myndigheter och verksamhetsutövare när en åtgärd både kräver en ny detaljplan och ett tillstånd enligt miljöbalken. Eftersom de båda lagstiftningarna gäller parallellt finns det en del fallgropar. Det kan finnas situationer som kan bli svåra att lösa till följd av parallella system. Exempelvis kan en detaljplan bli ogenomförbar om det visar sig att åtgärder som krävs enligt detaljplanen inte får tillstånd enligt miljöbalken. Ibland kan det krävas omfattande utredningar och bevis om säkerställande för att visa att en plan kan klara ingripandegrunderna i PBL. Det skulle då kunna röra sig om att det måste finnas ett tillstånd. Eftersom ett tillstånd inte får ges i strid med en detaljplan kan detta innebära att verksamhetsutövare/kommun kan hamna i en moment 22 situation. För att undvika sådana situationer är rådet att ha så tät dialog som möjligt mellan alla inblandade aktörer så tidigt som möjligt i processen. För att undvika missförstånd behöver också helst alla aktörer mötas samtidigt eller så måste åtminstone alla aktörer vara medvetna om att en sådan dialog genomförs.

Detta avsnitt redovisar ett ärende där PBL processen och den tillståndspliktiga vattenverksamheten hanterades parallellt med lyckat resultat. Ärendet är hämtat från Trelleborgs kommun och sakfrågan berör ett utbyggnadsområde för bostäder, Västra sjöstaden i anslutning till hamnen i centrala Trelleborg. Utbyggnaden kräver skydd mot översvämning som ska fungera i dagens klimat men också under bebyggelsens förväntade livslängd när havsnivån stiger. Skyddsåtgärden innebär att en skyddsvall behöver anläggas (figur 4).

Trelleborgs kommun påbörjade detaljplanarbetet med samråd i januari 2022. Länsstyrelsen konstaterade i samrådsyttrande att kustskydd regleras på allmän platsmark, att marknivåer regleras samt att ett system av vallar möjliggörs på parkmark till en viss nivå med möjlighet till

höjning till högre nivå. Kommunen redovisar att kustskyddet skyddar ny bebyggelse mot ett 100-års högvatten år 2150. Länsstyrelsen delade bedömningen att den av kommunen föreslagna nivån är tillräcklig för att klara de nivåer som 100-års återkomsttid innebär kombinerat med havets medelvattennivå år 2150 enligt klimatscenario RCP 8.5 (övre percentil) [Framtida medelvattenstånd | SMHI](#). Länsstyrelsen redovisade att kommunen bör avvakta med att anta detaljplanen tills det tematiska tillägget till översiktsplanen avseende kustskydd har antagits samt att kommunen bör invänta tillstånd för vattenverksamheter som är kopplade till planområdet för att säkerställa att såväl planen som vattenverksamheter är genomförbara. Delar av planområdet omfattades av strandskydd. Enligt 10 a § lag om införande av miljöbalken, inträder generellt strandskydd om 100 meter när äldre planer upphävs eller ersätts med en ny detaljplan, vilket innebar att föreslagen planläggning ger upphov till fler ytor som omfattas av strandskydd. Kommunen redovisade i samrådet att strandskyddet avser upphävas för markanvändningarna besöksanläggning och teknisk anläggning. Länsstyrelsen redovisade i samrådet att det är svårt att se att särskilda skäl föreligger för upphävande av strandskydd i dessa delar. Kommunen ställde därefter ut detaljplanen för granskning. Länsstyrelsen hade då synpunkter på att strandskyddet skulle upphävas i vissa delar samt mindre synpunkter på översvämning. I granskningsskede 2 redovisade kommunen att de planerade åtgärderna med vall bedöms utgöra markavvattning, som i sin tur utgör tillståndspliktig vattenverksamhet. Kommunen redovisade att tillstånd söktes för vattenverksamhet, inklusive dispens från det generella markavvattningsförbudet samt dispens från biotopskydds- och strandskyddsbestämmelser för genomförandet av planerade vattenverksamheter och föreslår att detta samprövas i tillståndprocessen hos mark- och miljödomstolen. Detaljplanen planeras att inte antas förrän kommunen fått tillstånd för vattenverksamhet. Efter kommunens redovisning hade Länsstyrelsen några synpunkter på översvämning och strandskydd. En tredje granskning av detaljplanen avslutades där Länsstyrelsen inte hade några kvarstående synpunkter.

Att anlägga skyddsvallen innebär tillståndspliktig markavvattning. Ärendet påbörjades med att kommunen skickade in samrådshandlingar i maj 2022. Efter samrådsmöte och redovisad samrådsredogörelse beslutade Länsstyrelsen att verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En liten miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt 6 kap 47 § Miljöbalken (MB) ska därmed upprättas. Kommunen ansökte om tillstånd för markavvattning, dispens för markavvattningsförbudet samt dispens från biotopskyddet den 2 november 2022. I det här fallet spelade det inte någon roll att den nya detaljplanen som bekräftar skyddsvallen ännu inte har antagits då den sökta vattenverksamheten inte står i strid med någon bestämmelse i

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

någon av de tre detaljplaner som idag gäller för området. Efter att remissinstanserna avgett yttranden och kommunen hanterat synpunkterna kunde slutförhandlingar hållas under hösten 2023. Domen meddelades av mark- och miljödomstolen i Växjö den 23 oktober 2023 (Mål nr M 5557-22) och vann laga kraft 2023-11-08. Domen innebar också att mark- och miljödomstolen lämnade dispens från förbudet mot markavvattning och dispens från det generella biotopskyddet. När det gäller biotopskyddet beslutade domstolen om en kompensationsåtgärd som innebär att ett borttaget träd ska ersättas med två nya lövträd. Eftersom pågående detaljplan inte antagits så har inte heller strandskydd återinträtt för de delar av området för vallen som skulle beröras. Därför skedde ingen prövning av strandskyddet i detta ärende. Trots att detaljplaneprocessen inte är klar är det nu möjligt för kommunen att påbörja arbetet med att anlägga skyddsvallar. När detaljplanen antas och vinner laga kraft är det också möjligt att bygga bostäder.





Figur 4. Kartan visar sträckningen av tillståndsgiven skyddsvall, hämtad från Trelleborgs kommuns ansökan om tillstånd för vattenverksamhet avseende skyddsvall.

## Vattenverksamhet och strandskydd

Vid tillståndsprovning av vattenverksamhet hanteras strandskyddet inom samma provning. Någon separat ansökan om dispens behövs då inte. Vid anmälan om vattenverksamhet krävs dock separat dispensprovning.

Länsstyrelsen i Skåne tog 2016 följande principbeslut avseende samordning av vattenverksamhet och strandskydd:

Som provnings- och tillsynsmyndighet enligt bestämmelserna om strandskydd har kommunerna en viktig uppgift för att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandnära områden och trygga livsvillkoren för djur och växter. Länsstyrelsen kan i samband med provning av anmälningspliktig vattenverksamhet även hantera strandskyddet och detta är en möjlighet som Länsstyrelsen Skåne hittills har valt att använda i de fall det har varit lämpligt. Detta för att samordna provningen och förenkla för verksamhetsutövaren och kommunen.

Länsstyrelsen har dock inte längre någon juridisk möjlighet att ta ut avgift vid provning av strandskydd i samband med vattenverksamhet och det kan även ifrågasättas om Länsstyrelsen ska göra avvägningen om en åtgärd eller verksamhet är dispenspliktig enligt 7 kap miljöbalken eller inte, då det fortsatt är kommunen som har tillsynen. Det är logiskt att förbudslagstiftningen hanteras före anmälan om vattenverksamhet då ett förbud oftare kan bli aktuellt med stöd av strandskyddet och för att i tidigt skede avvärja onödig provning enligt 11 kap. miljöbalken.

De flesta länsstyrelser väljer idag att inte göra någon samordnad provning och Länsstyrelsen Skåne har därför för avsikt att i fortsättningen arbeta för att frågan om strandskydd ska hanteras innan vattenverksamheten provas. Detta kommer att gälla samtliga anmälningspliktiga vattenverksamheter förutom våtmarksanläggande samt restaureringsåtgärder som utförs i naturvårdssyfte.

Om fortsatt samordnad provning med strandskyddet önskas kan kommunerna, efter hemställan om övertagande av operativ tillsyn enligt 11 kap. miljöbalken eller efter enskilt beslut av Länsstyrelsen, erhålla delegation gällande provningen av anmälningsärenden för vattenverksamhet för exempelvis mindre bryggor.

## Vattenverksamhet och lag om kontinentalsockeln

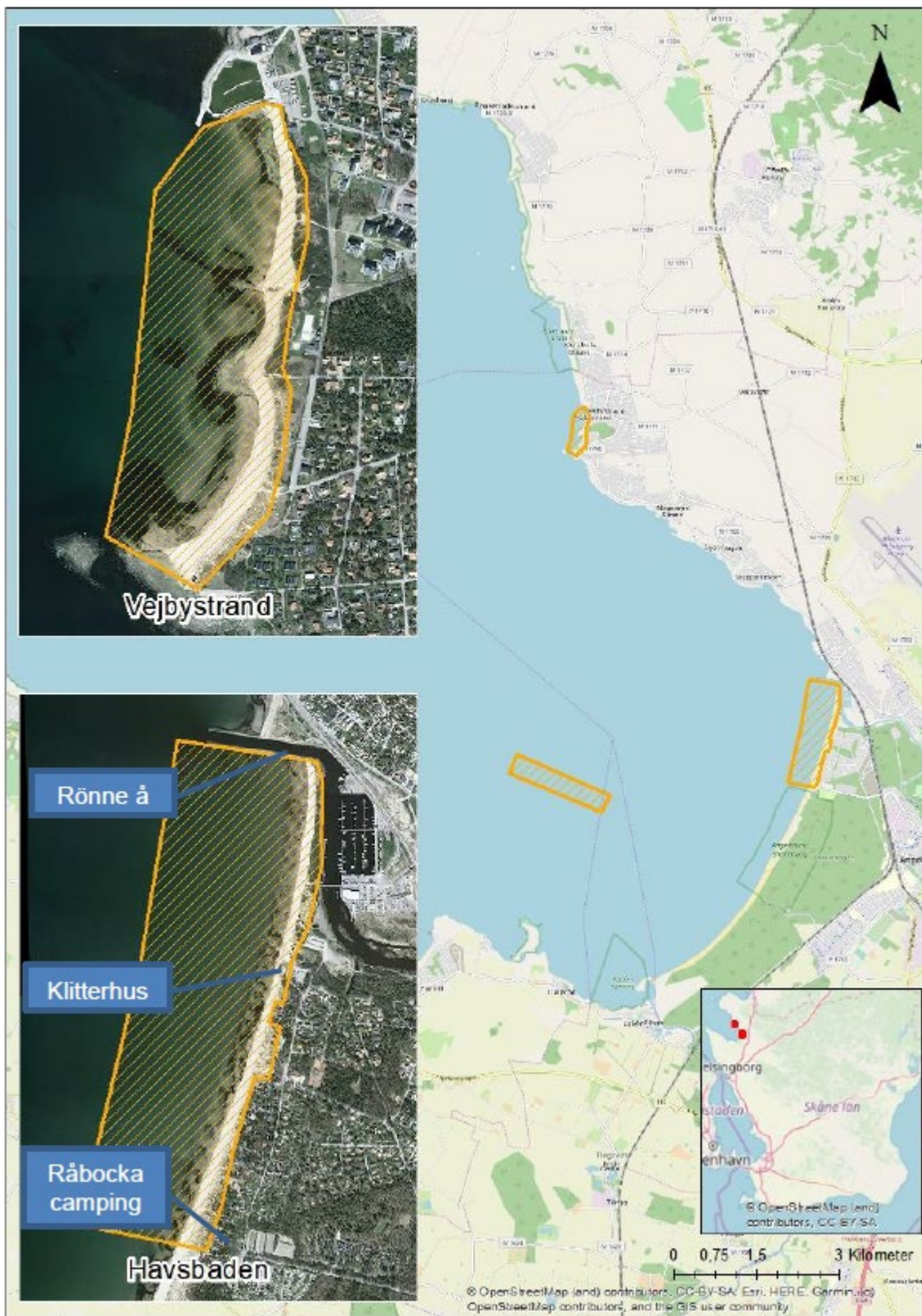
Ett av få exempel där både miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamheter och lag om kontinentalsockeln har prövats är en åtgärd i Ängelholms kommun. I det här ärendet har Ängelholms kommun

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

varit verksamhetsutövare.

Med syfte att motverka den pågående stranderosionen vid kommunens sandstränder (norra Havsbaden och Vejbystrand) och att skydda dess natur- och rekreationsvärden liksom bakomliggande infrastruktur och bostäder, har Ängelholms kommun som avsikt att utföra erosionsskyddande åtgärder i form av strandfodring och sandåterföring längs strandavsnitten redovisade i figur 5.

Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust



## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

*Figur 5. Karta över Ängelholms stränder Havsbaden och Vejbystrand med ansökta strandfodringsområden, liksom ansökt sandutvinningsområde till havs (streckade områden). Figuren är hämtad från samrådsversion av miljökonsekvensbeskrivning och teknisk beskrivning till tillståndsansökan för strandfodring och sandutvinning i Skälderviken enligt 11 kap. miljöbalken.*

Ärendet påbörjades 2016 och kommunen bedömde i samråd med bl.a. Länsstyrelsen att det var lämpligt att påbörja processen med att söka tillstånd enligt lag om kontinentalsockeln och därefter söka tillstånd enligt miljöbalken.

SGU beslutade den 11 februari 2019 att ge kommunen tillstånd, enligt lagen om kontinentalsockeln, att ta ut 75 000 m<sup>3</sup> sand inom Natura 2000-området "Nordvästra Skånes havsområde" (SGU:s dnr, 324-1685/2016). SGU redovisar också i sitt beslut följande: "Enligt SGUs uppfattning är regleringen i kontinentalsockellagen inte avsedd att åstadkomma en slutlig prövning av eventuell påverkan på Natura 2000-områden (jfr t.ex. NJA 2013 s. 613 och HFD 2016 ref. 21)". I beslutet konstateras vidare, användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Förutom att beslutet redovisar att kommande prövningar enligt miljöbalken inte kan garantera att åtgärden kan genomföras så kan det också konstateras att tillståndet innebär att endast 75 000 m<sup>3</sup> sand av den sökta mängden 340 000 m<sup>3</sup> beviljades. Beslutet redovisar försiktighetsmått för genomförandet och krav på kontrollprogram. Dessutom innebär beslutet att verksamhetsutövaren ska betala en avgift, i det här fallet 1 kr/m<sup>3</sup> uttagen mängd sand.

Det andra ärendet som är en tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11. Kap. MB. påbörjades strax efter att tillstånd enligt lag om kontinentalsockeln erhållits. Denna prövning omfattade såväl strandfodringen i anslutning till stränderna men omfattade också sanduttaget som SGU gett tillstånd för. I det här ärendet tillkom också lokal sandåterföring som innebär att sand tas från strandnära vattenområde och återförs till strandplan och dyn. Tanken är att denna åtgärd ska utföras om det finns behov efter stormar. Efter att samråd genomförts under hösten 2019 lämnades en ansökan in till mark- och miljödomstolen under 2020. Ansökan kompletterades efter att Länsstyrelsen Skåne i ett yttrande 2020-11-04 redovisat ett behov av komplettering. Efter komplettering yttrade sig Länsstyrelsen över ansökan 2021-05-12. I yttrande yrkades i första hand på att tillstånd för uttag av sand i Skälderviken samt lokal sandåterföring, ska avslås. I andra hand yrkade Länsstyrelsen på att tillstånd för uttag av sand i Skälderviken avslås, samt att lokal sandåterföring endast tillåts på platser

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

inom Havsbaden och Vejbystrand där det finns behov av att förebygga risk för erosion och översvämning som påverkar byggnader eller infrastruktur. Länsstyrelsen yrkar på att fiskeavgift tas ut för varje tillfälle som lokal sandåterföring sker. Efter att verksamhetsutövaren bemött yttranden fick Länsstyrelsen åter möjlighet att yttra sig innan domstolsförhandlingarna. Länsstyrelsen vidhöll de ställningstaganden och yrkanden som tidigare framförts i yttranden över ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Domstolsförhandlingar hölls därefter under våren 2022. I april 2022 beslutade domstolen att avslå kommunens ansökan om att ta ut sand och för strandfodring. Domstolen konstaterade att sanduttaget utgör en oacceptabel skada på den skyddade livsmiljön på denna plats i Natura 2000-området Nordvästra Skånes havsområde. Mark- och miljödomstolen är därför förhindrad att lämna tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken. Av 4 kap. 8 § miljöbalken följer att detta utgör hinder för att lämna tillstånd till aktuell vattenverksamhet. Med denna utgång finns inte anledning att pröva kommunens yrkande om tillstånd till strandfodring. Kommunen erhöll däremot tillstånd att utföra lokal sandåterföring. Kommunen överklagade domen och erhöll prövningstillstånd i mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen avslög överklagandet 2023-10-09.

Det för oss första kända exemplet på när de båda lagrummen ovan prövat åtgärden strandfodring är från Ystad. I det fallet prövades först åtgärden enligt miljöbalken. Även denna process innebar ett flertal rättsliga turer som inte redovisas här. Slutresultatet innebar att tillstånd till slut erhöles både för vattenverksamheten och enligt kontinentalsockellagen. Det är också dessa tillstånd som nyttjats för genomförande av åtgärder inom LIFE COASTadapt.

Det är svårt att ge råd om i vilken ordning de olika processerna bör hanteras då båda kan vara begränsande. Länsstyrelsen menar att det är fördelaktigt att processerna sker parallellt. Fördelar med parallella processer är att underlag och dokument kan användas i båda processerna samt att tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken inte riskerar att förfalla om tillstånd enligt kontinentalsockellagen blir försenat. En prövning enligt kontinentalsockellagen är en grundförutsättning för att få tillgång till den mängd sand som behövs. Om tillstånd ges enligt kontinentalsockellagen finns förutsättningar för att fortsätta projektet. Denna process är något mindre resurskrävande då den prövas av en myndighet, innebär en mindre samråds-krets och inte drar på sig kostnader i form av rättegångskostnader.

Med stigande havsnivåer är det troligt att antalet ärenden med åtgärden strandfodring, som också kräver prövning enligt lag om kontinentalsockeln, kommer att öka. Just nu pågår två sådana ärenden i

Skåne. Trelleborgs och Kristianstad kommuner påbörjade 2022 ansökan om sandutvinning på Sandhammar bank enligt lagen om kontinentalsockeln. Ett gemensamt avgränsningssamråd enligt miljöbalken har hållits med Länsstyrelsen. Avgränsningssamråd kunde samordnas mellan kommunerna eftersom samma typ av verksamhet planeras till en lokal. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen kan då användas i båda processerna. Sökandena har även samordnat vissa utredningsarbeten och förarbeten som avser det marina området. Ansökan för Kristianstad kommun har lämnats in till SGU i oktober 2023. Ystad kommun avser också att fortsätta med strandfodring.

Kristianstad kommun har också tagit fram handlingar inför ett samrådsmöte avseende tillståndspliktig vattenverksamhet för att lägga ut sand i anslutning till Äspet söder om Åhus. Även Trelleborgs kommun har tagit fram handlingar för det fortsatta samrådet enligt miljöbalken.

## **Prövning i domstol av verksamheter som normalt prövas av länsstyrelsen**

I Skåne gäller generellt förbud mot markavvattning. Dispens för markavvattning kan prövas av Länsstyrelsen. I ärenden som prövas av mark- och miljödomstolen kan också dispensen prövas av domstolen. I flera ärenden som genomförts med syfte att skydda mot stigande havsnivåer och som definierats som markavvattning har mark- och miljödomstolen lämnat dispens för markavvattning. Som exempel på kan nämnas ovan beskrivna ärende avseende markavvattning i Västra sjöstaden i Trelleborg samt markavvattning på Falsterbonäset. Domstolen kan också pröva biotopskydd och strandskydd.

## **Råd till verksamhetsutövare och kommuner för att underlätta prövning**

### **Principer och övergripande råd**

Med utgångspunkt från befintlig lagstiftning, kunskapsläget avseende klimatförändringar och situationen i anslutning till Skånes stränder har Länsstyrelsen kommit fram till fyra övergripande principer som bör

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

beaktas när behov av klimatanpassningsåtgärder längs kusten uppkommer.

- Undvik nybyggnation i riskområden
- Undvik åtgärder i form av hårda strukturer och vallar som fixerar kustlinjen
- Främja naturbaserade åtgärder som gynnar dynamiska processer och ger variation i livsmiljöers struktur och därmed högre biologisk mångfald
- Uppmuntra lokala samverkansprojekt och nyttja kunskapsbasen i Regional kustsamverkan för Skåne-Halland [Startsida - Regional kustsamverkan Skåne Halland \(regionalkustsamverkanskanehalland.se\)](https://regionalkustsamverkanskanehalland.se)

Dessa fyra principer beskrivs mer ingående i "Vägledning – implementering av naturbaserade åtgärder för att minska negativa effekter av erosion längs kusten"

I de fall svårigheter uppkommer vid prövning av ärenden kan det vara bra att återkomma till dessa principer och ställa frågor kring alternativ som kanske bättre följer principerna.

På nationell nivå finns Sveriges nationella strategi för klimatanpassning som redovisas i en proposition (Prop. 2017/18:163) [Nationell strategi för klimatanpassning - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491414/1/201718163)

Här finns vägledande principer för klimatanpassningsarbetet. Relevanta principer som kan tillämpas i myndigheternas ärendehantering är bl.a vetenskaplig grund, försiktighetsprincipen, hantering av risk samt tidsperspektivet.

En annan viktig aspekt som hänger samman med åtgärder är hushållning med naturresurser. Sand är en sådan knapp resurs som vid utvinning kan orsaka stor skada på flera intressen. FN:s miljöprogram har tagit fram en rapport som redovisar tio övergripande rekommendationer för att undvika en "sandkris" i framtiden. [Sand and Sustainability: 10 Strategic Recommendations to Avert a Crisis | UNEP - UN Environment Programme](https://www.unep.org/resources/publication/sand-and-sustainability-10-strategic-recommendations-to-avert-a-crisis)

De tio övergripande rekommendationerna är:

- Identifiera sand som en strategisk resurs
- Ha ett platspecifikt perspektiv för rättvis fördelning av sandresurser
- Möjliggör ett paradigmskifte inför framtiden med återanvändning/ återvinning och cirkulär användning
- Anta strategiska och integrerade policys samt legala ramverk



## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

- Etablera ägarskap och tillgång till sandresurser genom rättigheter och samtycke
- Kartlägg, övervaka och dokumentera sandresurser
- Etablera "bästa praxis" och nationella standarder samt ett enhetligt internationellt ramverk
- Främja resurseffektivitet och cirkulär användning
- Ta ansvar för resursen genom aktivt och medvetet handlande ur ett etiskt och socialt perspektiv
- Restaurera ekosystem och kompensera för resterande förluster

Nedan följer ytterligare råd i punktform:

- Kommuner tar ett helhetsgrepp på frågan om stranderosion och översvämningsrisker
- Kommuner använder möjligheten att styra och påverka markanvändning och åtgärder genom att ge vägledning via översiktsplanen
- Vid planering av åtgärder måste behovet av åtgärder motiveras och ställas i relation till alternativet att låta bli att genomföra åtgärder och i stället flytta t. ex hotad infrastruktur
- När åtgärder föreslås behövs utredningar som kommer fram till vilken eller vilka åtgärder som är lämpliga. Länsstyrelsen anser generellt att hårda skydd såsom stenskoningar inte är bästa möjliga teknik
- Beakta åtgärder i förhållande till hushållning av naturresurser när exempelvis sand används för att skydda kustområden
- Utred vilka konsekvenser föreslagna åtgärder innebär för allmänna intressen såsom områdesskydd
- Återställande av befintliga skydd kan åtgärdas efter anmälan om vattenverksamhet i de fall det finns lagstöd för skyddet (exempelvis kan stenar som fallit i vattnet tas upp och läggas tillbaka). I vissa fall kan åtgärder ses som underhåll av befintlig vattenanläggning.
- Med hänsyn till att Skånes kustlinje kommer att dra sig tillbaka till följd av effekter av översvämnning och erosion vid en stigande havsnivå är det extra viktigt att bebyggelse och infrastruktur undviks inom strandskydd. I vissa områden kan strandlinjen dra sig tillbaka så mycket att områden på land som omfattas av strandskydd försvinner helt. Det är därför viktigt att klimatanpassningsåtgärder i form av hårda strukturer undviks inom strandskydd i anslutning till kusten för att inte värdena i områden med så kallad "coastal squeeze" ska försämrats ytterligare.

- För nya erosionsskydd är det lämpligt att följa punkterna ovan i den ordning som de är listade. För områden där nya skydd föreslås bör dessa prövas genom tillstånd för vattenverksamhet

## Råd för klimatanpassning i plan- och bygglagen

### Översiktsplanering

En viktig utgångspunkt i fysisk planering är 2 kap 5§, allmänna intressen. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. Risken för översvämning och erosion (Prop. 2006/07:122). Bestämmelsen gäller planläggning och ärenden om bygglov och förhandsbesked med undantag för bygglov inom befintlig detaljplan.

Översiktsplanen är viktig för vägledning avseende planering av bebyggelse i anslutning till kusten men också för att redovisa eventuella behov av skyddsåtgärder för att minska effekterna av översvämning och erosion såväl i dagens som i ett framtida klimat. Nedan följer en punktlista som kan bidra till att en översiktsplan kan ge vägledning avseende klimatanpassning.

- Tillämpa planeringsunderlag som är aktuella och väl förankrade inom kommunen.
- Markera vilka områden som är olämpliga för bebyggelse och / eller kan bli riskområden i framtiden genom att utgå från planeringsunderlag och lämpliga kriterier för att bedöma risker. I detta sammanhang är det viktigt att titta på kombinationseffekter av havsnivå, nivåer i vattendrag, grundvatten samt regnhändelser. Där sådana områden har identifierats utgör översiktsplanen ett bra stöd inför kommande detaljplanering
- En vägledande översiktsplan med markerade riskområden är ett starkt stöd för att inte ge förhandsbesked i olämpliga lägen.
- Identifiera befintliga detaljplaner inom riskområden i översiktsplanen och ta ställning till om detaljplaner ska förnyas, ändras eller upphävas– exempelvis genom att föreslå upphävande av detaljplaner med outnyttjade byggrätter på låglänt mark.

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

- Markera markanspråk som behövs för framtida åtgärder. Översiktsplanen kan då ge vägledning för att mark som behövs för skyddsåtgärder detaljplanläggs.
- En översiktsplan som anger markanspråk för skyddsåtgärder kan ge möjlighet för exploatering i kustnära lägen där mark redan är ianspråkstagen.
- Identifiera områden där det finns behov av mellankommunal samverkan. En sådan samverkan är viktig både för att samordna konkreta åtgärder och för att utbyta kunskaper och erfarenheter

År 2018 infördes bestämmelser i PBL 3 kap 5§ punkt 7: Av översiktsplanen ska framgå:

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

Boverket har tagit fram information om hur klimatrelaterade risker kan hanteras i översiktsplaneprocessen:

[Hur kan riskerna hanteras i ÖP-processen? - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

### Detaljplanering

När det gäller Länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut i detaljplan 11 kap. PBL tillämpar Länsstyrelsen Boverkets tillsynsvägledningar <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/tillsynsvagledning-avseende-oversvamningsrisker.pdf>

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2019/tillsynsvagledning-avseende-risken-for-skred-och-erosion.pdf>

För att kommunernas planering ska harmonisera med länsstyrelsens tillsyn är det lämpligt att även kommuner tillämpar Boverkets tillsynsvägledningar.

Hur Länsstyrelsen tolkar innehållet i dessa tillsynsvägledningar finns det inte utrymme för att beskriva i föreliggande policy. Länsstyrelsen Skåne har tagit fram en vägledning för skydd mot översvämning från havet anpassad till Skånes kuststäder. En hel del av innehållet vad gäller tolkning av PBL:s regelverk och rådgivning avseende strategiskt klimatanpassningsarbete är också relevant för att hantera erosion. Rapporten är tillgänglig på Länsstyrelsens hemsida.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.35dad6818774059f354d3d1/1682689604320/V%C3%A4gledning%20kustst%C3%A4der%20%C3%B6versv%C3%A4mning%20fr%C3%A5n%20havet.pdf>

Några punkter att beakta i detaljplanering för att underlätta genomförandet av klimatanpassning listas nedan:

- Planbestämmelser i en detaljplan kan i vissa fall säkerställa anpassning och skydd
- Ta fram detaljplaner som medger att skyddsåtgärder får genomföras
- Ha med säkerhetsmarginaler när markanspråk för skydd planeras så att det finns utrymme för stegvis anpassning

Gemensamt för punkterna ovan i de fall kommuner har för avsikt att planera för kustskydd inom detaljplaner är att markarealer avsätts på plankartan med stöd av 4 kap PBL. Tillämpliga planbestämmelser som reglerar skyddsåtgärder är: PBL 4 kap, 12 §, PBL 4 kap 14§ pkt 4. Mark för åtgärder kan också reserveras med stöd av PBL 4 kap 5§ pkt 2 och 3, samt PBL 4 kap 18§ pkt 3

#### *Regionplanering*

Regional planering skulle kunna bidra till att kommunernas översiktsplanering blev mer enhetlig genom att ta fram principer för hur stigande havsnivå bör hanteras i Skåne. Regionplaneringen skulle också kunna redovisa geografiska skillnader och hur dessa kan leda till olika avvägningar och skyddsåtgärder. Med en tydlig regional vägledning kan det vara lättare för kommuner att få stöd för lokala strategier och åtgärder.

## **Råd för att underlätta prövning av vattenverksamheter inklusive följdprövningar i miljöbalken**

En begränsande faktor för om tillstånd för vattenverksamhet ska kunna ges är att tillståndet är förenligt med de delar av miljöbalken som är speciellt strikta vad gäller tillåtlighet. Ett typiskt exempel på vad som kan begränsa är åtgärder som innebär ingrepp i Natura 2000 områden, andra skyddade områden eller som berör skyddade arter. Ett råd kan därför vara att noggrant undersöka om åtgärden som förslås förväntas medföra skada på skyddade livsmiljöer eller arter. Vid risk för skada kan det finnas anledning att välja en annan åtgärd eller en annan plats för t.ex. sandutvinning. Om åtgärder anpassas eller väljs bort tidigt i processen i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken, kan kostsamma rättsprocesser undvikas.

Ett annat råd är att se över möjligheterna att begränsa åtgärden så att

den omfattas av anmälningsplikt och inte kräver tillståndsprövning. En anmälan av vattenverksamhet är en enklare, mindre resurskrävande och kostsam prövningsprocess men ger inte heller samma rättskraft som ett tillstånd. Prövning genom anmälan kan vara lämpligt för mindre strandfodringar i de fall verksamhetsutövaren har tillgång till ren sand av ändamålsenlig kornstorlek. Inom LIFECOASTadapt kunde mindre strandfodringar genomföras som anmälan. Åtgärderna omfattade då mindre än 3000 m<sup>2</sup> av havsområdets bottenyta. Eftersom åtgärdens omfattning i anmälan definieras i förhållande till bottenyta är det möjligt att också genomföra åtgärder i det som normalt definieras som vattenområde.

När återvunnen sand saknas till strandfodring och sand måste utvinnas genom en täktverksamhet som kräver tillstånd enligt kontinentalsockellagen ser däremot inte Länsstyrelsen att det är möjligt med en anmälan. Täktverksamheten i sig kräver då tillstånd för vattenverksamhet eftersom inte alla frågor prövas av SGU enligt kontinentalsockellagen.

## **Råd för att samordna prövning mellan olika lagstiftningar**

En vanlig situation i bebyggda områden är att de är detaljplanelagda. Ofta innebär detta att det behöver tas fram en ny detaljplan eller att en detaljplan behöver ändras. I de situationer som en detaljplan tydligt strider mot vad som förutses regleras i ett tillstånd för vattenverksamheter är en förändring av detaljplanesituationen helt nödvändig eftersom ett tillstånd inte får ges i strid med en detaljplan. Det kan vara möjligt att ha villkor i tillståndet för vattenverksamhet som innebär att tillståndet kan nyttjas endast under förutsättning att lagakraftvunnen detaljplan föreligger som medger åtgärden. Sådana villkor kan accepteras av domstolen ”om det upplyses att planen snart kan komma att ändras, kan tillstånd meddelas med villkor att det gäller under förutsättning att en sådan ändring sker” (Prop. 1981/82:130 s 96). Ett problem som kan uppstå med villkorade tillstånd är att arbetstiden börjar löpa från att vattendomen vunnit laga kraft, medan tillståndet inte gäller innan villkoret om planändring är uppfyllt. Det är därför inte att rekommendera att en verksamhetsutövare lägger resurser på en tillståndsprövning om inte kommunen är med på det detaljplanearbete som krävs. Detaljplaneprocessen bör därför ha kommit en bit på väg innan ansökan om vattenverksamhet skickas in till domstolen.

Det finns ett visst utrymme för tolkning vid bedömningen av vad som strider mot en detaljplan. Ett exempel på tolkning kan hämtas från Mål nr M 3258-18 avseende ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

uppförande av översvämningsskydd m.m. i Höllviken, Ljunghusen, Skanör och Falsterbo i Vellinge kommun. ”Mark- och miljödomstolen bedömer att beviljat tillstånd (se domslutet) i huvudsak inte strider mot aktuella detaljplaner. Några mindre avvikelser förekommer men dessa kan godtas då syftet med planerna inte motverkas. Skälet för undantaget är att det ansetts att ett strikt vidhållande av kravet på planöverensstämmelse i vissa fall skulle kunna vara för strängt (prop. 1981/82:130 s. 96)”.

Ett annat skäl till att samordning kan behöva ske är att det i PBL behöver säkerställas att skyddsåtgärder vidtas eller kan genomföras innan en detaljplan kan antas. Boverkets tillsynsvägledning anger att om framtida skyddsåtgärder utanför planområdet krävs för att en bebyggelse ska anses lämplig måste det ställas mycket höga krav på kommunen att visa att skydden kommer att uppföras. Det krävs således att kommuner utreder och kan visa att skydden är genomföra ur tekniskt, ekonomiskt och juridiskt perspektiv. Länsstyrelsen menar därför att kommunen bör överväga att invänta att anta en detaljplan tills det finns en antagen översiktsplan som bekräftar skyddsåtgärder. Kommunen bör också invänta tillstånd för vattenverksamheter som är kopplade till planområdet för att säkerställa att såväl planen som vattenverksamheter är genomförbara. Detta förfarande är lämpligt i de fall kommunen är verksamhetsutövare för de skyddsåtgärder som avses genomföras.

Det är inte alltid självklart i vilken ordning processerna för antagande av en detaljplan respektive ett tillstånd för vattenverksamhet ska ske. En fara i att anta en detaljplan innan tillstånd för vattenverksamhet erhålls är att tillstånd för åtgärden inte erhålls. Detta kan innebära att planen inte blir genomförbar. En annan risk är att tillstånd inte kan ges eftersom antagen detaljplan strider mot åtgärder eller försiktighetsmått som regleras i tillståndet. Resultatet kan då bli att en ny detaljplan har tagits fram som inte går att genomföra. Sammantaget är rådet att försöka eftersträva så tidsmässigt parallella processer som möjligt och att hålla alla inblandade informerade kontinuerligt för att undvika att processer går fel.

Ett annat råd är att undvika att upphäva strandskyddet vid detaljplaneläggning eftersom det kan vara svårt att motivera ett upphävande utifrån de särskilda skälen. Det kan därför vara mer lämpligt att verksamhetsutövare/kommuner söker strandskyddsdispens för en skyddsåtgärd som ett enskilt ärende eller prövar frågan via tillstånd för vattenverksamhet.

## Råd för att kunna hantera åtgärder vid stormskador

Det regelverk som beskrivits i denna policy gäller även för att hantera akuta skador som kan uppkomma efter en storm. För att underlätta för verksamhetsutövare vid dessa tillfällen har Länsstyrelsen tagit fram följande punkter:

- Stränder omfattas av strandskydd. På många platser är de dessutom skyddade genom naturreservat, Natura 2000, växt- och djurskyddsområde med mera.
- Strandskydd prövas av kommunerna. När området även omfattas av annat statligt områdesskydd, till exempel naturreservat, så är det Länsstyrelsen som prövar dispenser utifrån båda skydden.
- Man kan behöva dispens eller tillstånd för att bygga upp det som rasat eller skadats allvarligt i stormen. Dispens krävs till exempel alltid för återuppbyggnad av skadade byggnader inom strandskydd. Har man haft dispens innan och vill återställa på samma plats så brukar det kunna beviljas.
- Dispens bedöms generellt inte krävas för återställande av mark inom strandskydd. Vill man utöka eller förstärka med större mängder sten, massor eller liknande behöver man dispens.
- Återföring av sten och massor till skyddade områden som t.ex. naturreservat och Natura 2000 behöver först samrådas med Länsstyrelsen. Vissa åtgärder kan även kräva dispens eller tillstånd.
- Vill man bygga hårda erosionsskydd eller andra skydd eller förstärkningar på sandstrand är detta en vattenverksamhet som oftast kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen. Vid åtgärder på stenstrand eller pir kan det räcka med en anmälan till Länsstyrelsen. Detta gäller även inom område som omfattas av detaljplan.
- Behöver man köra på stranden eller ut i naturen så måste man alltid söka dispens från terrängkörningslagen. Detta gäller även fastighetsägaren. Är det i ett skyddat område så behövs det dessutom ofta dispens/ tillstånd.
- Bygglov och marklov hanteras i vanlig ordning av kommunen.

## Råd för att omhänderta material vid rensning av badstränder

Att stimulera dynbildning är en åtgärd som genomförts i LIFECOASTadapt. Åtgärden kan missgynnas om badstränder rensas.

Badstränder rensas ofta på biomassa. Frekvent rensning av ilandspolad vegetation på stränder tar bort förutsättningarna för bildande av driftvallar, vilka utgör en viktig livsmiljö och ett naturligt erosionskydd. Rensning som utförs av tunga fordon packar och planar ut stränderna vilket försämrar förutsättningarna för en naturlig process med nybildning av sanddyner vilka också utgör ett naturligt erosionskydd. I förlängningen kan hård rensning av stränder leda till att gamla dyner degenererar och eroderas. Speciellt utsatta blir dynerna om strandrensningen görs nära basen av gamla dyner.

Rensningsmassorna innehåller ofta stora mängder sand som ska vara kvar på stränderna och inte tas ur det naturliga sandsystemet. Tillsammans med att massorna har en hög vattenhalt blir det tunga och kostsamma transporter på land om massorna flyttas längre sträckor.

Länsstyrelsens rekommendation är att blandat växtmaterialet i så stor utsträckning som möjligt rensas från plast och annat skräp och återförs till befintliga drift- och tångvallar eller att försök görs med att etablera nya sådana i närområdet. På stränder med sanddyner får växtmaterialet inte läggas upp i eller på befintliga sanddyner utan ska läggas med en skyddszon vid basen av dessa. Driftvallarna utgör en annan naturtyp än sanddyner och driftmaterial får inte läggas upp mot eller på sanddyner som en typ av förstärkning av dessa.

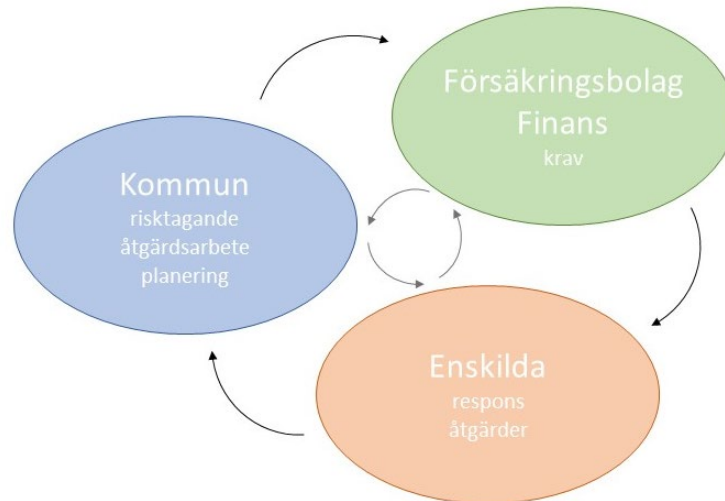
## Exempel på intressekonflikter att beakta

En uppenbar intressekonflikt som sällan beskrivs är konkurrensen om markanspråk mellan exploateringsintressen och de ytor som krävs för att skydda och utveckla befintliga värden. Då naturbaserade lösningar generellt kräver större ytor innebär sådana åtgärder att det upplevs som att ytor som skulle kunna användas för exploatering tas i anspråk.

Den rådande ansvarsfördelningen mellan olika aktörer innebär att det är svårt att i nuläget ta initiativ till åtgärder. Vad som kommer att hända i framtiden är svårt att förutse. Länsstyrelsen har med utgångspunkt från dagens ansvarsfördelning tagit fram en figur för att öka förståelsen om vad som kan hända i olika situationer beroende på hur en part agerar i en viss situation. Även om ansvarsfördelningen är tydlig idag kan olika



ageranden i givna situationer få olika utfall i framtiden vilket kan påverka framtida ansvarsfördelning och möjligheter att genomföra åtgärder för att kunna skydda bebyggelse och infrastruktur.



Figur 6. Figur redovisar tre nyckelaktörer kommun, försäkringsbolag/finansmarknad samt enskilda fastighetsägare. Aktörerna har olika roller i klimatanpassningsarbetet och ageranden från aktörerna påverkar hur andra aktörer agerar i olika situationer. För exempel hänvisas till texten nedan.

I figuren har tre nyckelaktörer med olika roller valts ut för att åskådliggöra att olika aktörer kan påverka varandra på olika sätt beroende på hur de agerar i förhållande till skyddsåtgärder vid klimatanpassning. Kommunens roll är framförallt att ha ansvar för fysisk planering såväl vad gäller bebyggelseutveckling som skyddsåtgärder. Kommunens riskbenägenhet kan påverka hur enskilda och försäkringsbolag/finansmarknad agerar i framtiden. Kommunen har också ansvar för att skydda kommunal egendom. Hur skyddet av kommunal egendom genomförs påverkar andra aktörer.

Enskilda fastighetsägare ansvar för att skydda sin egendom. Om de får stöd på olika sätt från kommunen kan samverka om åtgärder ske. Om de enskilda lämnas helt fria att genomföra åtgärder blir det svårt att nå helhetslösningar som gynnar många aktörer och allmänna intressen. Det finns då en risk att åtgärden helt styrs av akuta behov och den enskildes intresse och resurser, vilket kan ge upphov till en stor spridning av åtgärder i omfattning, tid och rum.

Försäkringsbolag/finansmarknad har tagits med som aktör eftersom deras agerande kommer att påverka åtgärdsarbetet i större utsträckning efterhand som riskerna ökar. Om risken för naturolyckor ökar kan försäkringsbolagen höja avgifterna och till slut inte medge försäkringar.

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Finansmarknadens intresse för att låna ut pengar till enskilda för bebyggelse i riskområden och för skyddsåtgärder minskar med ökade risker. När det inte går att försäkra fastigheter kommer det bli svårt att få lån för att genomföra skyddsåtgärder.

För ökad förståelse av ovanstående figur kan några exempel beskrivas med utgångspunkt från hur en kommun kan agera i en given situation. Nedan beskrivs två exempel på hur en kommun kan agera vid nybyggnation.

I det första exemplet väljer kommunen att vid detaljplaneläggning genomföra skyddsåtgärder genom att marknivån höjs till en nivå som är acceptabel utifrån plan- och bygglagens regelverk. Om åtgärden huvudsakligen genomförs på kvartersmark kommer kostnaden att falla på exploatören och i slutändan de som kommer att bo i området. Vidare kommer åtgärder att behöva genomföras när husen uppförs vilket innebär att kostnader för framtida behov uppstår redan idag. Om det visar sig att åtgärder inte är tillräckliga i framtiden kan det bli svårt att åtgärda problemen. En sådan åtgärd som innebär ett litet handlingsutrymme för enskilda att genomföra ytterligare skyddsåtgärder kan ge upphov till framtida intressekonflikter. Om det däremot visar sig att åtgärden är tillräcklig och de tidigarelagda kostnaderna för klimatanpassning innebär en fortsatt attraktiv boendemiljö finns en fördel i att agera enligt detta exempel. Med tanke på osäkerheterna kring framtida havsnivåer innebär denna situation en inlåsningsseffekt. Kommunen står i detta fall för en liten risk då kommunens ansvar enligt skadeståndslagen endast är 10 år.

I ett annat exempel kan kommunen välja att bibehålla dagens marknivå och planera för skyddsåtgärder på väl tilltagen kommunal allmän platsmark. När det blir dags för skyddsåtgärder finns det ett stort handlingsutrymme att succesivt anpassa bebyggelsen till olika havsnivåer. Ansvaret att genomföra skyddsåtgärder är i detta exempel kommunalt men möjligheter finns att fördela kostnaden mellan kommunen och fastighetsägarna. Fördelarna i detta exempel är en ökad flexibilitet och att kostnaderna skjuts på framtiden när behov uppkommer. En nackdel i förhållande till det förra exemplet är att en mindre andel av markområdet exploateras, vilket kan innebära att exploatörer kan betrakta detta förfarande som mindre attraktivt. Samtidigt behöver de inte bekosta skyddsåtgärder i samband med exploatering. I detta exempel finns ett kommunalt ansvar för genomförande av skyddsåtgärder kvar under planens genomförandetid. Ur den enskildes perspektiv är det därför angeläget att planen har så lång genomförandetid som möjligt.

Dessa exempel visar på att ansvarsfrågan som kan förefalla tydlig idag kan förändras över tid beroende på respons hos olika aktörer.

När det gäller befintlig bebyggelse kan det vara ännu mer komplicerat då det finns tveksamheter om var gränsen går för den så kallade kommunala kompetensen som anger vilka uppgifter en kommun får utföra enligt kommunallagen (kommunallag 2017: 725). Enligt modellen ovan är enskilda fastighetsägare ansvariga för att skydda sin egendom mot exempelvis erosion. Om erosion sker på en sandstrand så att bebyggelse undermineras strider det mot den kommunala kompetensen att kommunen vidtar åtgärder som gynnar enskilda fastighetsägare.

Tidsaspekten för att skydda befintlig bebyggelse kan också vara olika jämfört med när ny bebyggelse ska etableras på en plats. För befintliga verksamheter där stora investeringar gjorts som är avskrivna kan det vara ekonomiskt motiverat att förlänga möjligheten att investera för att finnas kvar på en plats. Ett sådant exempel kan vara ett avloppsreningsverk.

Traditionella intressekonflikter mellan exploateringsintressen och skyddsvärden kan givetvis uppkomma när naturbaserade klimatanpassningsåtgärder planeras, om syftet är att skydda bebyggelse och infrastruktur som är väldigt kustnära belägen.

## Samverkansmöjligheter

Befintlig lagstiftning är i vissa fall konstruerad för att olika aktörer ska kunna samverka om åtgärder. En svårighet när det gäller klimatanpassning är att det inte finns någon aktör som har identifierats som ansvarig för att se till att åtgärder som berör flera fastighetsägare samordnas. Det är av flera skäl fördelaktigt att de som är i behov av åtgärder samverkar.

- Prövningsprocessen underlättas
- Möjligheter till helhetssyn och mer ändamålsenliga åtgärder ökar
- Kostnader kan fördelas rättvisare
- Möjligheter till medfinansiering ökar
- Intressekonflikter synliggörs och kan beaktas i ett tidigt skede

Kommunerna har en nyckelroll för att genomförande av naturbaserade klimatanpassningsåtgärder ska kunna ske i samverkan mellan olika aktörer. Även om det inte finns ett formellt ansvar att samordna sådana åtgärder kan det finnas goda incitament för kommunen att samordna åtgärder där kommunen har egna intressen som också är i behov av skydd. Som nämnt i avsnittet om fysisk planering har kommunen ett planeringsansvar för såväl ny som befintlig bebyggelse. Kommunen har genom planmonopolet ett kraftfullt verktyg att främja att ändamålsenliga klimatanpassningsåtgärder kommer till stånd.

I fysisk planering kan kommuner reservera de markbehov som kan krävas för både aktuella och framtida skyddsåtgärder.

## Gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen

Samverkansformen Regional kustrådskonferens för Skåne och Halland har genom SGI anlitat en konsult för att ta fram rapporten, "Gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder". Rapporten visar på att systemet med gemensamhetsanläggningar i kombination med plan- och bygglagen till stor del fungerar väl för att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Konsultens redovisar bland annat följande om rapporten på sin hemsida:

"Givet klimatförändringarnas karaktär kommer sannolikt vissa av Sveriges fastighetsägare behöva vidta relativt omfattande åtgärder. Flertalet av dessa åtgärder vidtas lämpligast gemensamt – som ett kollektiv, detta för att uppnå bäst effekt, begränsa kostnaderna och underlätta förvaltningen".

"De medel som staten tillhandahåller i dag är huvudsakligen anläggningslagen och restvattenlagen. Genom inrättande av anläggnings- och vattensamfälligheter kan nödvändiga anläggningar komma på plats genom kollektivets kraft. Men kommer kollektivet att agera, kan deras kraft frigöras? Tveksamt. Till en början saknar de ofta nödvändig information. Den eller de fastighetsägare som drar igång processen bär vidare den ekonomiska risken om åtgärden inte leder till önskat beslut. Den eller de som agerar bär också den sociala risken som följer av att driva en åtgärd som om den blir av medför kostnader för grannarna".

"För att tillvarata den potential som vilar i anläggningslagen och restvattenlagen behöver stat, kommun, länsstyrelser och sektorsmyndigheter agera. Det rådande systemet för att inrätta nödvändiga samfälligheter är funktionellt men det behövs en tydlig dirigent (staten) och professionella musiker (kommun, länsstyrelse och övriga myndigheter) som med välstämda instrument förmår att spela det nödvändiga stycket".

Länk till rapporten:

<https://vesterlins.se/nyheter/gemensamhetsanlaggningar-for-klimatanpassningsatgarder>

## Markavvattningssamfälligheter enligt "restvattenlagen"

Åtgärder med syfte att begränsa erosion definieras som vattenverksamheter. Länsstyrelsen bedömer i de allra flesta fall att sådana åtgärder inte är att betrakta som markavvattning. I ett ärende i Löderups strandbad avseende en utfyllnad med stenskonung konstaterade mark- och miljödomstolen (mål nr M 1915-20) att den anmälda verksamheten innebar en tillståndspliktig markavvattningsåtgärd enligt miljöbalken. För att en åtgärd ska definieras som markavvattning krävs att det sker avvattning av mark eller att åtgärden skyddar mot vatten samt att syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Ett typiskt fall av markavvattning är skyddsvallar som syftar till att skydda bostadshus eller annan infrastruktur från översvämning. I de fall en åtgärd betraktas som markavvattning är det inte möjligt att bilda en samfällighet enligt anläggningslagen. Däremot kan markavvattningssamfälligheter bildas med stöd av Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet även kallad "restvattenlagen".

## Regional kustsamverkan för Skåne och Halland

Länsstyrelserna i Skåne och Halland startade 2018 tillsammans med SGI och SGU en samverkan, Regional Kustsamverkan för Skåne och Halland (RKS), kring frågor som rör stigande havsnivå, översvämning och erosion. Samverkan har som ambition att samla kunskap och föra dialog med kommuner och övriga intressenter om hur effekter av stigande havsnivå kan hanteras. Syftet är att kunskapsnivån ska öka hos samtliga deltagare om processer, åtgärder och om hur befintligt administrativt system fungerar. Efter att viktiga frågor har identifierats är också målet att sprida dessa frågeställningar till riksdag och regering. RKS administreras av en arbetsgrupp med representanter från de myndigheter som startade samverkan samt representanter för kommuner och de båda regionerna i Skåne och Halland. RKS är organiserad med tre tydliga funktioner där SGI, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Halland ansvarar för varsin funktion. De tre funktionerna är:

- Rådgivning på lokal nivå
- Kunskaps- och planeringsunderlag
- Förmedling av regionala frågor till nationell nivå

RKS är en öppen samverkansform där samtliga kommuner i Skåne och

Halland har medverkat tillsammans med ideella föreningar, konsulter, försäkringsbolag och myndigheter. Ett stormöte arrangeras årligen för att deltagare med en bred sammansättning ska kunna mötas och dela med sig av erfarenheter om hur kustområdet ska kunna planeras och förvaltas i ett förändrat klimat.

För ytterligare information hänvisas till hemsidan:

<https://www.regionalkustsamverkanskanehalland.se/>

## Övriga samverkansmöjligheter

Eftersom enskilda fastighetsägare ansvar för åtgärder och kommuner ansvarar för fysisk planering finns det behov av samverkan på lokal nivå. Den samverkan som sker på regional nivå kan ge stöd på en övergripande nivå avseende ramverk, lagstiftning och åtgärder. När väl åtgärder behöver genomföras finns ett stort behov av att intressenter på lokal nivå samverkar för att åtgärder ska kunna bli kostnadseffektiva, robusta och mångfunktionella. En brist i dagens administrativa system är att ingen aktör är ansvarig för att samverkan sker mellan markägare och inte heller mellan de som bevakar allmänna intressen och de markägare som behöver genomföra åtgärder. Detta innebär att det är svårt att få till helhetslösningar som är till gagn för såväl enskilda som allmänna intressen.

Kommuner har möjligheter att samverka över kommungränserna. Det kan vara så att det finns strukturer och värden med behov av skyddsåtgärder som skulle vinna på en samverkan över kommungränserna. Ett exempel är kustsamhällena Skateholm-Bingsmarken som är belägna i gränsområdet mellan Trelleborgs och Skurups kommuner. För att underlätta samverkan i detta område har Länsstyrelsen valt att ta med Bingsmarken i Skurups kommun i arbetet med riskhanteringsplanen för Trelleborg. Genom dialog med kommunala tjänstepersoner har det konstaterats från båda kommunerna att det är angeläget med mellankommunal samverkan i detta område. Detta kommer också till uttryck i "Tematiskt tillägg till Trelleborgs översiktsplaner stigande hav och översvämning" (Trelleborgs kommun 2022) där det anges att åtgärder behöver detaljstuderas och samordnas med Skurups kommun.

I Skåne finns en rad mellankommunala samarbetsformer. Exempelvis samarbetar flera kommuner i nordvästra Skåne respektive i Sydvästra Skåne i kommunala bolag/kommunalförbund om VA-frågor. Dessa organisationer kan med fördel samordna behovet av klimatanpassning av exempelvis kustnära ledningsnät och anläggningar. Mellankommunala miljöförbund skulle också kunna bidra till samverkan om klimatanpassning inom sina ämnesområden. Skånes kommuner som

medverkat i LIFE COASTadapt är också en viktig aktör för samverkan i dessa frågor. Det finns säkert ytterligare ett flertal samarbetsformer som kan utvecklas. Det kan därför vara en poäng att integrera klimatanpassning i alla organisationer som har ett behov av det. På sikt kan en spridd kunskap underlätta genomförandet av naturbaserade klimatanpassningsåtgärder.

## Referenser

Boverket, 2018. Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker. Rapport 2018:5. ISBN 978-91-7563-539-2.

Boverket, 2019. Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion. Rapport 2019:9. ISBN 978-91-7563-635-1.

Boverket, 2022. [Hur kan riskerna hanteras i ÖP-processen? - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

Länsstyrelserna, 2014. Exploatering i kustzonen 2013. Rapportserie nr 2/2014.

Länsstyrelsen Skåne, 2019. Metoder för övervakning av sandstränder. Rapport nr 2019:26. ISBN 978-91-7675-165-7.

Länsstyrelsen Skåne, 2021. Prövningsprocessen kring anläggande av klimatanpassningsåtgärder för att minska effekterna av erosion. ISBN 978-91-7675-225-8.

Länsstyrelsen Skåne 2023. Vägledning för skydd mot översvämning från havet anpassad till Skånes kuststäder. Rapport nr 2023:23. ISBN 978-91-7675-329-3.

Länsstyrelsen Stockholm 2015. Att söka tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Fakta 2015:20. [2015\\_7 \(lansstyrelsen.se\)](#)

Naturvårdsverket, Vägledning. Miljöbedömningar enligt kapitel 6 miljöbalken, information hämtad 2023-12-29. [Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder \(naturvardsverket.se\)](#)

Naturvårdsverket. Vägledning. Masshantering och användning av massor i anläggningsarbete, information hämtad 2023-12-29. [Masshantering och användning av massor i anläggningsarbete \(naturvardsverket.se\)](#)

Regeringen Prop. 2017/18:163, 2018. Nationell strategi för klimatanpassning.

Rydell, B, Lundström, K., 2013. Erosion vid kuster och vattendrag. Probleminventering och kunskapsbehov. Statens geotekniska institut, SGI. Publikation 11, Linköping.

## Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

SGU, 2014. Skånes känsliga stränder – ett geologiskt underlag för kustzonsplanering och erosionsbedömning. SGU rapport 2014:20.

SMHI, 2023. <https://www.smhi.se/bloggar/vaderleken-2-3336/ovadret-babet-skapade-oreda-pa-sydkusten-1.201212>

SOU, 2017. Vem har ansvaret? Betänkande av klimatanpassningsutredningen. 2017:42.

Trelleborgs kommun, 2022. Tematiskt tillägg till Trelleborgs översiktsplaner stigande hav och översvämning. Antagandehandling 2022.

United Nations environment programme, 2022. Sand and sustainability: 10 Strategic Recommendations to Avert a Crisis. [Sand and Sustainability: 10 Strategic Recommendations to Avert a Crisis | UNEP - UN Environment Programme](#)

## Refererade ärenden och domar

Länsstyrelsen Skåne, 2017. Överprövning av beslut att anta detaljplan för Yngsjö 3:36 och Yngsjö 3:154 utmed Björkstigen i Åhus, Kristianstads kommun. Dnr 404-28629-2017.

Länsstyrelsen Skåne 2023. Anmälan om vattenverksamhet för strandfodring inom fastigheterna Höganäs 36:50 och Höganäs S:40 i Höganäs kommun. Dnr 535-36576-2023.

Länsstyrelsen Skåne, 2021. Granskningsyttrande för Regionplan för Skåne 2022-2040. Dnr 401-38492-2021

Mark- och miljödomstolen, Växjö. Mål nr M 1915-20

Mark- och miljödomstolen, Växjö. Mål nr M 3258-18

Mark- och miljödomstolen, Växjö. Mål nr M 5557-22

Mark- och miljööverdomstolen. Svea hovrätt. Mål nr P 1666-13.

Mark- och miljööverdomstolen. Svea hovrätt. Mål nr M 5978-22

Regeringsbeslut 2020-05-07 Fi2019/01247/SPN.

SGU, 2019. Tillstånd, enligt lagen om kontinentalsockeln, att ta ut 75 000 m<sup>3</sup> sand inom Natura 2000-området "Nordvästra Skånes havsområde" SGU:s dnr, 324-1685/2016.



# Ärendepolicy avseende stranderosion längs Skånes kust

Skånes kust är särskilt utsatt för stranderosion till följd av en hög andel sandstränder belägna i en låglänt högexploaterad kustzon med försumbar landhöjning. Effekterna förväntas öka med klimatförändringar där stigande havsnivåer är ett påtagligt hot.



Länsstyrelsen  
Skåne

[www.lansstyrelsen.se/skane](http://www.lansstyrelsen.se/skane)