



# HANTERING AV STRANDSKYDD



# I VÄSTERNORRLANDS KUSTOMRÅDEN



LÄNSSTYRELSEN  
VÄSTERNORRLAND

Foton på framsidan  
Överst flygbilder över Trysunda och Häggvik, foto Metria  
Indalsälvens dalgång, foto Åsa Grip  
Nederst vy över Sundsvall, foto Mats Henriksson

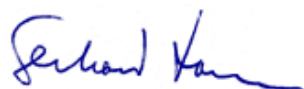
## Till länets kommuner

Länets stränder är en av våra stora tillgångar. Vi människor använder gärna stränderna för att koppla av och njuta av landskapet på vår fritid. Stränderna har mycket stor betydelse för ett rikt växt- och djurliv. Nära kusterna finner man mängder med kulturlämningar eftersom människor bott och verkat vid våra stränder sedan mycket lång tid tillbaka. Samtidigt är stränderna intressanta att bosätta sig vid. Länets långa kust bör möjliggöra både ett tillgodoseende av allmänna intressen, värnande om biologisk mångfald, kulturmiljö, rekreation/-friluftsliv och ett visst enskilt byggande vid våra stränder. Även i framtiden vill vi att våra stränder skall vara en tillgång ur alla dessa aspekter. Detta ställer krav på en noggrann avvägning mellan dessa så kallade allmänna intressen.

Länsstyrelsen har engagerat sig i hur strandskyddsbestämmelserna skulle kunna förändras i framtiden. Länsstyrelsen har aktivt hos regeringen förordat en ökad möjlighet att regionalt anpassa strandskyddet till skilda förutsättningar i landet. I denna skrift har vi beskrivit och rekommenderat ett arbetssätt som syftar till att skapa ett bra beslutsunderlag för att hantera strandskyddsfrågor. Förslaget bygger på nuvarande lagstiftning men bör i stor utsträckning kunna tillämpas även efter ett ev. riksdagsbeslut om ändring av strandskyddsbestämmelserna. Rekommendationerna riktar sig främst till kustkommunerna men kan även användas av inlandskommunerna.

Det är vår förhoppning att kommunerna och länsstyrelsen genom att tillämpa detta arbetssätt kan samverka till att Västernorrlands fantastiska stränder både kan skyddas och användas. Stränderna kan då bli en tillgång i länets långsiktigt hållbara utveckling.

Härnösand i februari 2006



Gerhard Larsson  
Landshövding

## **PM**

# **Hantering av strandskyddsfrågor i Västernorrlands kustområde**

Länets stränder är en av våra stora tillgångar. Vi människor använder gärna stränderna för att koppla av och njuta av landskapet på vår fritid. Stränderna har mycket stor betydelse för ett rikt växt- och djurliv. Nära kusterna finner man också mängder med kulturlämningar eftersom människor bott och verkat vid våra stränder sedan mycket lång tid tillbaka. Samtidigt är stränderna intressanta att bosätta sig vid. Länets långa kust bör möjliggöra både ett tillgodoseende av allmänna intressen, värnande om biologisk mångfald, kulturmiljö, rekreation/friluftsliv och ett visst byggande vid våra stränder. Även i framtiden vill vi att våra stränder skall vara en tillgång ur alla dessa aspekter. Detta ställer krav på en noggrann avvägning mellan dessa så kallade allmänna intressen för att uppnå en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

I Västernorrland är kust- och strandnära bosättningar en stark kulturtradition. Ända sedan området befolkades efter senaste istiden har människor bosatt sig vid och utnyttjat strand och kust för sin överlevnad. Kusten och dess stränder är en viktig resurs ur många aspekter. Några av dessa är:

- Skydd av den biologiska mångfalden
- Friluftslivet, för att främja en god livsmiljö
- Kulturmiljön, för att länets kulturhistoria alltid haft en stark koppling till kusten
- Skyddszon för översvämning
- Länets attraktivitet
- Regional tillväxt och samhällsutveckling

Vissa av dessa resurser kan komma i konflikt med varandra i samband med prövning av olika ärenden om förändring av markanvändning enligt den lagstiftning som gäller. Beredningen av sådana ärenden kräver bra underlag för att det skall vara möjligt att göra en bra avvägning mellan olika intressen.

I denna PM ges rekommendation till hur strandskyddsfrågorna kan hanteras inom ramen för nu gällande lagstiftning i syfte att skapa bättre beslutsunderlag för besluten i de enskilda fallen. Gällande lagregler för strandskydd redovisas tillsammans med de regionala underlag som finns bl.a. för biologisk mångfald och friluftsliv. Dessutom lämnas ett förslag till hur man genom en tydlig planeringsprocess skall kunna hantera avvägningen mellan olika allmänna intressen kopplade till strandskyddsfrågor. Dokumentet riktar sig framför allt till länets kommuner och vissa myndigheter.

### **Innehåll**

- Lagstiftning
- Naturvärden / Biologisk mångfald
- Friluftsliv
- Kulturmiljö
- Regional utveckling
- Förslag till planeringsprocess för hantering av strandskyddsfrågor
- Sammanfattning
- Bilaga om Lagstiftning

## Lagstiftning

Gällande bestämmelser om strandskydd finns i miljöbalken, se bilaga. Det kan observeras att det för närvarande finns förslag till ändringar av nuvarande lagstiftning både vad gäller plan- och bygglagen och strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.



Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet omfattar generellt land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen (strandskyddsområde) och kan utvidgas till högst 300 meter om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Längs Västernorrlands kust har strandskyddet utvidgats till 200 meter i delar av Höga Kusten och på några av de större öarna, markerat med blått på karta.

Inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader uppföras. Byggnader får inte ändras till annat ändamål. Komplementbyggnader inom 25 meter från ett befintligt hus omfattas inte av strandskyddet för närvarande (enligt särskilt beslut av länsstyrelsen). Länsstyrelsen får också meddela dispens från

strandskyddsbestämmelserna om det finns särskilda skäl vilket skall tillämpas med stor restriktivitet. I Västernorrland har länsstyrelsen f.n. delegerat dispensrätten till kommunerna.

Länsstyrelsen får förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd. Frågan om upphävande av strandskyddet bör föregås av utredning om vilka konsekvenser åtgärden kan få för djur- och växtliv samt för friluftslivet. Länsstyrelsen får även, om det finns särskilda skäl, upphäva strandskyddet i en detaljplan eller där områdesbestämmelser gäller. Mer info finns på [www.y.lst.se](http://www.y.lst.se) under Miljö och Natur.

## Naturvärden / Biologisk mångfald

Strandzonen, övergången mellan land och vatten, har en rik biologisk mångfald och ger utrymme för en rad olika livsmiljöer som många arter använder. Den strandnära zonen är viktig som spridningskorridor, förflyttningsväg, skydd och övervintringsplats för många växter och djur.

Värdefulla områden för biologisk mångfald längs länets kust finns dels i områden med olika former av naturskydd dels i områden som inte har något direkt formellt skydd.

Strandskyddsbestämmelserna anger att det i områden av särskild betydelse för naturvärden eller friluftsinteress normalt aldrig bör medges dispens. Den följande redovisningen är en precisering av vilka dessa områden kan vara med nuvarande underlag som grund.

### **Skyddad natur**

Strandzonen kan beröras av olika former av formellt naturskydd enligt miljöbalken. Det gäller områden som är nationalpark, naturreservat, Natura 2000-områden och fågelskyddsområden. I dessa områden finns olika former av föreskrifter som reglerar vad som är tillåtet i området samt bevarande- och/eller skötselplan som beskriver hur området ska förvaltas och skötas för att behålla de värden som utgör grunden till skyddet. Information finns på länsstyrelsens hemsida [www.y.lst.se](http://www.y.lst.se).

Biotopskydd och naturvårdsavtal beslutas av Skogsstyrelsen. Information finns att hämta på [www.svo.se](http://www.svo.se) ”Skogens pärlor”.

### **Riksintresse för naturvård**

Områden av riksintresse för naturvård ska representera huvuddragen i svensk natur, belysa landskapets utveckling och visa mångfalden i naturen. Av länets 90 riksintressen för naturvård berör 12 områden kusten, från det stora riksintresset Höga Kusten till små vattendragsmynningar som Saluån och Gideälven. För varje riksintresse finns ett faktablad som beskriver området på ett standardiserat sätt och där de naturvärden som ligger till grund för att området pekats ut finns angivna. Info finns på länsstyrelsernas gemensamma webb-distributionssida, [www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis) (faktabladen finns inte där ännu).

### **Geologisk mångfald / Världsarv**

Västernorrland har tagit beslut om att inrätta ett särskilt miljömål om geologisk mångfald eftersom länet i vissa avseenden har en speciell geologi. Höga Kusten utsågs år 2000 som världsarv av UNESCO för sin världsunika landhöjningsgeologi, se vidare [www.highcoast.net](http://www.highcoast.net).

Länet har ett speciellt ansvar att bevara geologiskt värdefulla formationer kopplade till landhöjningen. SGU har nyligen gjort en jordartskartering i Höga Kusten vilken utgör ett bra underlag även för strandzonen. Detta material kan erhållas via länsstyrelsen. Inom länsstyrelsen pågår för närvarande ett projekt att inventera värdefulla geologiska formationer i hela länet.

### **Kustinventeringen**

Som ett led i att uppnå ett av de regionala miljö kvalitetsmålen för ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” har länsstyrelsen genomfört en översiktlig kustinventering av naturvärden och påverkansgrad längs länets kust. Målet var att förbättra planerings- och beslutsunderlag för kommunerna och länsstyrelsen.

Huvudsyftet med inventeringen har varit att peka ut områden som är viktiga för att bevara den biologiska mångfalden längs länets kust. Inventeringen omfattar främst landområdet inom 300 m från strandlinjen.

Analysen av den fysiska påverkansgraden visar att ungefär hälften av länets kuststräcka kan sägas vara opåverkad eller mindre påverkad av bebyggelse. Den längsta opåverkade kuststräckan finns på Björköen i Sundsvalls kommun med en sträcka av över tre mil. I övrigt är de långa opåverkade kuststräckorna ganska jämnt fördelade över länet men i regel belägna i yttre kustbandet medan det är sällsynt med längre opåverkade sträckor inne i vikar och fjärdar.

För hela länets kuststräcka från Njurunda i söder till Grundsunda i norr har 356 områden, som bedömts ha indikationer på höga naturvärden, inventerats i fält. En naturvärdesbedömning av områdena har gjorts med indelningen högt, mycket högt respektive högsta naturvärde. 56 objekt har fått högsta naturvärde, 95 objekt mycket högt naturvärde och 92 högt naturvärde, sammanlagt 243 objekt. Det innebär att 113 av de inventerade områdena inte bedömts ha några höga naturvärden.

Det är länsstyrelsens avsikt att inventeringen kommer att användas som

- underlag för kommunal översiktsplanering, ÖP.
- referens till naturvärdesbedömningar och detaljinventeringar i samband med avgränsning av strandskydd i detaljplaner och i samband med strandskyddsdispenser.
- underlag för beslut om eventuella ytterligare naturskydd

Eftersom inventeringen är av översiktlig karaktär är den inte heltäckande med avseende på objekt men länsstyrelsen bedömer att de 243 områdena som bedömts ha högt till högsta naturvärde tillsammans med länets skyddade naturområden representerar en stor del av länets värdefullaste kustmiljöer. Info finns på [www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis).

### **Övriga områden med höga naturvärden**

Utöver de ovan redovisade finns det ytterligare områden, utan formellt skydd, som har höga biologiska och geologiska värden. Dessa områden finns registrerade i ett GIS-skikt och i länsstyrelsens databas DANI, info via [www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis). Områdena är klassificerade i högt, mycket högt och högsta naturvärde.

## **Friluftsliv**

Människor uppskattar och tillbringar gärna sin fritid i naturen där strandmiljön ofta är av särskilt stort värde. Möjligheten till olika friluftaktiviteter i kombination med storslagna miljöer bidrar till strändernas stora attraktionskraft. Stränderna har stor betydelse för friluftslivet och strandskyddets ursprungliga syfte var att trygga tillgången och tillgängligheten till stränderna. Allemansrätten ger alla möjlighet att använda ej bebyggda stränder för friluftsliv.

Många populära fritidsaktiviteter förutsätter tillgång till stränder eller får ett mycket större värde om det finns tillgång till opåverkade stränder. Exempel på sådana aktiviteter är: användning av båt, kanot och kajak, sportfiske, brädsegling, bad, långfärdsskridskoåkning, vandring, promenader, fågelskådning, camping och skidåkning.

För den växande natur- och kulturbaserade turismen, som i förlängningen har betydelse för lokal utveckling och sysselsättning, är tillgången till vacker natur och stränder av mycket stort värde. Detta ställer ibland även krav på tillgång till strandområden för ex bryggor och visst boende.

En viktig uppgift i den fysiska planeringen är att se till att det finns tillräckligt med tillgängliga attraktiva strandmiljöer för friluftaktiviteter, såväl i och runt tätorter som i kustmiljöer.

### **Särskilda hushållningsbestämmelser i Miljöbalken**

I 4 kapitlet i Miljöbalken anges särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet. Turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen ska särskilt beaktas vid bedömning av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön i dessa områden. Bestämmelserna är inget hinder för utveckling av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. I Västernorrland är Höga Kusten utpekad som ett sådant område.

### **Riksintresse för friluftsliv**

Av länets nio områden som är utpekade som riksintresse för friluftslivet berör tre områden huvudsakligen kusten. Info finns på [www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis).

Det är kommunernas ansvar att i sin översiktsplanering redovisa hur man avser att avgränsa och skydda dessa områden.

Utöver riksintressena har kommunerna i sina översiktsplaner oftast redovisat områden som är av stort intresse för friluftslivet.

### **Kulturmiljö**

Kulturhistoriskt har människor i vårt område alltid utnyttjat stränderna för boende, sökande efter föda, näringsverksamhet och kommunikation. Fynd från tidiga bosättningar visar att många av dessa låg vid stränderna.

I vårt län har detta varit mycket tydligt i alla kulturhistoriska skeden. Från stenålder, bronsålder, medeltid och industrialismen till nutid har kontakterna över hav och vatten varit viktiga för att skapa välstånd och överlevnad. De flesta av dagens samhällen och städer ligger vid stränder.

Underlag för bedömning av strändernas kulturmiljövärden är framför allt riksintressena, fornminnesregister och bevarandeplan för odlingslandskapet. Huvuddelen av detta material finns på [www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis). Utöver detta material har kommunerna egna kulturmiljöprogram.

### **Regional utveckling**

I de utvecklingsstrategier som finns antagna i länet och kommunerna är ett fortsatt utnyttjande av stränder och kust viktigt för möjligheterna att vara en attraktiv region att bo och verka i. Viktiga dokument på länsnivå är Vision 2010, regionala miljömål, kulturmiljöprogram ”Utsikt mot framtiden” och RTP (Regionalt Tillväxtprogram). Besöksnäringen lyfts fram som en viktig tillväxtnäring särskilt i Världsarvet Höga Kusten och Sundsvallsområdet. Utvecklingen av besöksnäringen inne-



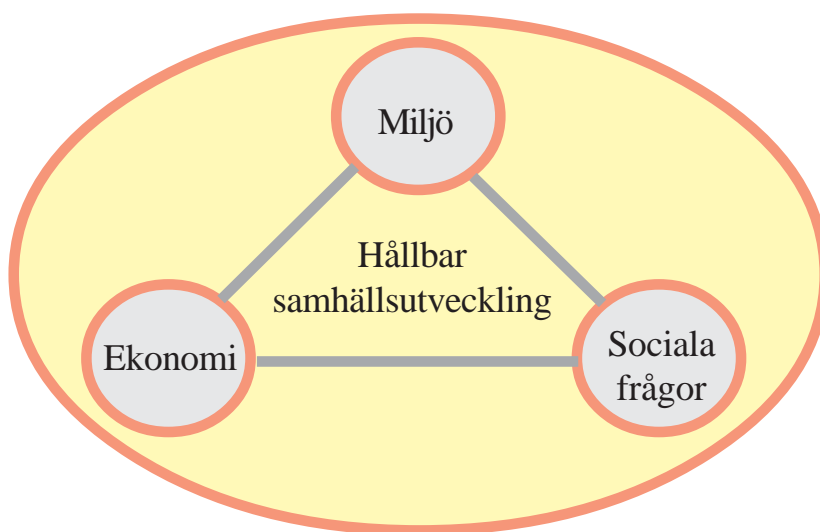
bär ofta anspråk på att använda kust- och strandområden på olika sätt. Även möjligheterna att utnyttja Västernorrlands långa kust för att i större utsträckning möta önskemålen om att bygga bostäder i strandnära lägen framhålls i Vision 2010.

Ett av de tre ”benen” i ”långsiktigt hållbar utveckling” är att skapa goda förutsättningar för sysselsättning och tillväxt, se nedan.

Bedömningen av vilka strandområden som är av stort intresse för tillväxt och samhällsutveckling bör främst tas fram av kommunerna bl.a. med de regionala dokumenten som grund.

## Förslag till planeringsprocess för hantering av strandskyddsfrågor

Strandskyddsärenden hanteras vanligtvis så att den myndighet som har dispensrätten, i Västernorrland f.n. av länsstyrelsen delegerat till kommunerna, prövar varje enskilt ärende för sig. Detta



leder till att det ofta är svårt att belysa om strandskyddsbestämmelsernas krav på bevarande av värdefull natur och tillgänglighet för rörligt friluftsliv kan tillgodoses.

Grunden i svensk lagstiftning är att främja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Begreppet långsiktigt hållbar samhällsutveckling kan förenklat sägas bygga på tre viktiga dimensioner: miljö, sociala

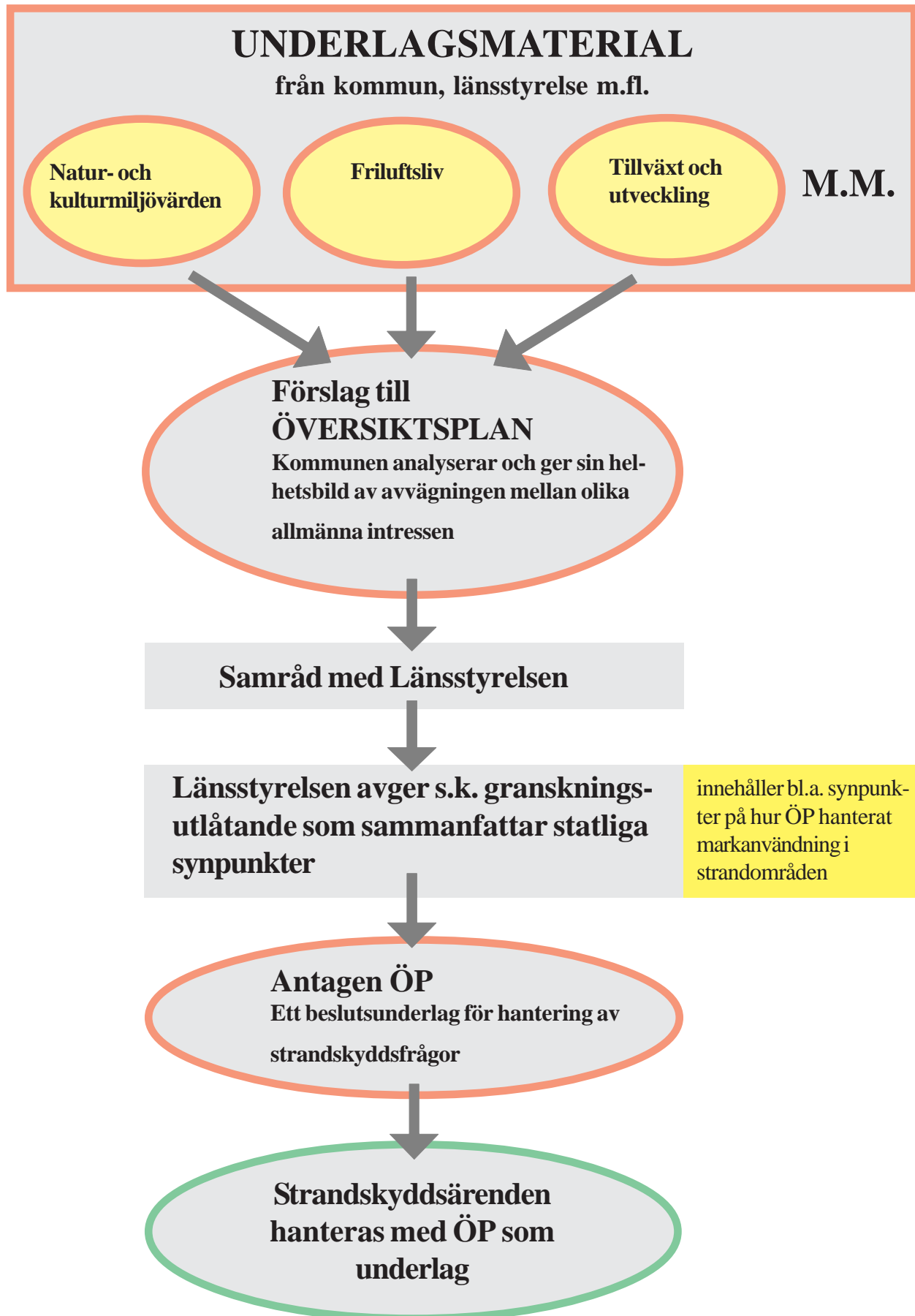
och ekonomiska frågor. Dessa finns med i Miljöbalken och Plan- och bygglagen (PBL) som en viktig grund för tillämpningen av lagarna. Det innebär att alla tre aspekterna skall beaktas och avvägas vid planering och tillståndsgivning.

Som framgår ovan betonas två av ”dimensionerna” i strandskyddsbestämmelserna, nämligen miljö (biotopskydd) och sociala frågor (rörligt friluftsliv).

Lagstiftningen erbjuder via PBL en process där alla de tre dimensionerna i hållbar utveckling vägs mot varandra och en helhetssyn prioriteras. Översiktsplanering och fördjupningar av översiktsplanen ger kommunerna både en demokratiskt förankrad process och en metod för att komma överens med staten om hur markanvändningsfrågor och strategiska utvecklingsfrågor kan lösas. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda men skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden för de frågor som behandlas i planen.

Översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner är under planeringsprocessen på samråd med länsstyrelsen. I samband med utställningen avger länsstyrelsen ett granskningsutlåtande bl.a. om hur planen har hanterat riksintressen och strandskydd. Blir man överens så blir planen ett hjälpmedel till att hantera enskilda ärenden.

## Förslag till hantering av strandskydd:



Det slutliga ställningstagandet i ett enskilt strandskyddsärende avgörs genom förordnande om upphävande av strandskydd eller dispensbeslut. Beslut om strandskyddsdispenser kan överklagas till länsstyrelsen. Avgörandena i överprövningsärendena innebär att en rättspraxis utvecklas och denna praxis måste beaktas vid avgöranden i strandskyddsfrågor. Det är således angeläget att vid prövning av strandskyddsfrågor bevaka avgöranden från de överprövande myndigheterna.

### **Avvägning mellan intressen**

Med ovanstående bakgrund är det viktigt att noggrant analysera strandområdena i länet för att tydligt klarlägga och peka ut var bevarande- och skyddsintresset är stort ur natur-, kulturmiljö- och friluftslivets synpunkt. Det är också viktigt att analysera vilka delar av strand och kust som kan vara av särskild betydelse för den framtida samhällsutvecklingen ur ett lokalt och regionalt perspektiv. Av särskild betydelse är beslutade regionala strategier som Vision 2010, RTP, regionala miljömål samt kommunens utvecklingsstrategier. Analyser och avvägningar bör göras på ett planmässigt sätt enligt PBL och Miljöbalken i översiktsplan eller fördjupning av översiktsplan.

De ovan nämnda underlagsmaterialen ger tillsammans med kommunernas lokala kunskap en god grund för att göra en avvägning mellan de olika allmänna intressena i översiktsplan. De strandområden som har höga skydds- och bevarandevärden bör inte föreslås för bebyggelse. I strandområden där bevarande- och skyddsintresset är lågt kan det finnas goda möjligheter att kommunen och staten kan bli överens om hur stränderna kan användas för viss bebyggelse.

Om denna avvägning har gjorts med ett tillfredsställande underlag och om kommunen och länsstyrelsen är överens om den föreslagna markanvändningen kan översiktsplanen ligga till grund för kommunen att hantera enskilda strandskyddsärenden. Länsstyrelsen kan använda översiktsplanens avvägning som underlag för beslut om precisering av strandskyddet.

Denna avvägning är i och för sig inte bindande för efterkommande prövningar av detaljplaner och dispenser men den samlade helhetsbedömningen ger ett betydligt bättre beslutsunderlag än vad som normalt tas fram i ett enskilt ärende.

## **Sammanfattning**

Länsstyrelsen rekommenderar att strandskyddsfrågorna behandlas som en integrerad del i kommunernas översiktsplanarbete. Genom att länsstyrelse och kommuner tillsammans bygger upp ett bra underlagsmaterial för både naturvärden, friluftsliv och samhällsutveckling kan översiktsplanen, ÖP, skapa ett bra beslutsunderlag för hantering av detaljplaner och dispenser. Översiktsplanen kan genom den samrådsprocess som tillämpas, med granskningsyttrande från länsstyrelsen, bli ett stabilt beslutsunderlag för ställningstagande om vad som är ett lämpligt utnyttjande av kommunens strandområden.

Om man hanterar strandskyddsfrågan inom översiktsplanen på detta sätt så innebär det i sig inget slutligt ställningstagande i ett enskilt ärende eller detaljplan men det innebär att det skapas ett starkare underlag för beslutet än om prövningen sker direkt som dispens utan stöd i ÖP.

## BILAGA:

### GÄLLANDE RÄTT OM STRANDSKYDD

Gällande bestämmelser om strandskydd finns i 7 kapitlet 13-18 §§ miljöbalken (1998:808) och i lagstiftningens förarbeten prop. 1997/98:45 finns relativt utförliga kommentarer.

Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av länsstyrelsen utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. I Västernorrland har strandskyddet utvidgats till 200 meter längs delar av kusten.

Länsstyrelsen får förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd. Strandskyddet kan således upphävas beträffande vissa land- och vattenområden där det är uppenbart att det saknar betydelse för ändamålet med skyddet. Frågan om upphävande av strandskyddet bör föregås av utredning om vilka konsekvenser åtgärden kan få för djur och växter. Länsstyrelsen får även förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall omfattas av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd. Med särskilda skäl avses samma skäl som skall föreligga för att medge strandskyddsdispens (se nedan).

Inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader uppföras, byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det tidigare har använts till, grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse, andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Nämnda förbud gäller inte byggnader, anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål. Förbuden gäller inte sådana verksamheter som har tillåtits av regeringen eller som fått tillstånd enligt miljöbalken. Länsstyrelsen får föreskriva att nämnda förbud inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Länsstyrelsen får meddela strandskyddsdispens (dispens från byggnadsförbuden etc), om det finns särskilda skäl. Strandskyddsdispensinstitutet skall tillämpas med stor restriktivitet. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger skall områdets betydelse både på kort och lång sikt beaktas. Även den samlade effekten av flera dispenser inom samma område bör vägas in i bedömningen. Som exempel på situationer när dispens skulle kunna medges är att platsen som det

gäller är belägen på redan ianspråktagen mark eller utgör en lucka mellan redan befintliga tomter och tomten förlorat sin betydelse för allmänheten och de boende i området. Som skäl för dispens brukar dock inte godtas att platsen ligger inom ett område som sällan eller aldrig besöks av någon friluftsidkande allmänhet eller att stranden är oländig, stenig eller dyig eller att naturförhållandena på annat sätt gör området olämpligt för friluftsliv och bad. Vid bedömningen är även åtgärdens art och omfattning av intresse. Är området av särskild betydelse för naturvården eller friluftsinteressen bör normalt dispens aldrig medges. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger skall en intresseavvägning göras mellan enskilda och allmänna intressen. En inskränkning får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoseas. Utgångspunkten är att ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressena betraktas som angelägna allmänna intressen.

Länsstyrelsen får förordna att en kommun skall ha befogenhet att medge strandskyddsdispens, dock inte i fråga om byggande av försvarsanläggning eller allmän väg. I Västernorrland har dispensrätten delegerats till kommunerna.

De kommunala nämndernas beslut om strandskyddsdispenser kan överklagas till länsstyrelsen och därefter kan överprövning bli aktuell i miljödomstolen och miljööverdomstolen. Avgörandena i överprövningsärendena innebär att en rättspraxis utvecklas och denna praxis måste beaktas vid avgöranden i strandskyddsfrågor. Om den kommunala nämnden avslagit en begäran om strandskyddsdispens kan den enskilde person som beslutet angår överklaga beslutet. Om den kommunala nämnden beviljat en strandskyddsdispens kan Naturvårdsverket liksom Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket - överklaga beslutet till länsstyrelsen. I miljöbalken finns också bestämmelser som möjliggör för vissa ideella föreningar att överklaga beslut om bl.a. dispenser. Det således angeläget att vid prövning av strandskyddsfrågor bevaka avgöranden från de överprövande myndigheterna. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för strandskyddets efterlevnad.

## LAGFÖRSLAGET ETT FÖRNYAT STRANDSKYDD

Regeringen gav 2001 i uppdrag till Naturvårdsverket att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i en rapport som remitterades. Efter remissinstanserna lämnat synpunkter tillsattes en arbetsgrupp på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och arbetsgruppens arbete och förslag redovisas i Ds 2005:23.

De problem som har identifierats med nuvarande strandskyddslagstiftning kan enligt arbetsgruppen delas in i tre kategorier; brister i tillämpningen vid såväl prövning som tillsyn, generella oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning samt en bristande legitimitet framför allt på grund av att samma bestämmelser gäller för såväl de mest som de minst ianspråktagna områdena i landet. Nuvarande utveckling sker som ett resultat av generösa dispensbeslut, få överklaganden och en sporadisk tillsyn enligt arbetsgruppen.

Arbetsgruppens förslag kan sammanfattas enligt följande:

- strandskyddets syften förtydligas,
- de särskilda skälen för att upphäva strandskyddet inom planlagda områden förtydligas och anges uttryckligen i lagtexten,
- förtydliganden görs vad gäller vilka åtgärder som inte får vidtas inom strandskyddsområden,
- det ska vara tillåtet att bygga allmän väg och järnväg inom strandskyddsområden om länsstyrelsen i samråd tillstyrkt åtgärden,
- de särskilda skälen för strandskyddsdispens anges uttryckligen i lagtext,
- vissa lättnader i strandskyddet för inlandskommuner med god tillgång till stränder och regeringen meddelar föreskrifter om vilka kommuner som skall anses ha god tillgång på inlandsstränder, i Västernorrland Ånge, Sollefteå och Örnsköldsvik enligt förslaget,
- länsstyrelsens möjligheter att överlåta till kommunen att pröva och besluta om strandskyddsdispenser inskränks,
- länsstyrelsen skall kunna på eget initiativ överpröva kommunens dispensbeslut i vissa fall.

Arbetsgruppens förslag i Ds 2005:23 har varit föremål för remissomgång under 2005. Länsstyrelsen i Västernorrland har i sitt remissyttrande avseende detta förslag framfört att förslaget bör omarbetas. Länsstyrelsen har framfört att nya regler om strandskydd bör utgå från att Sverige har olika regionala förutsättningar och förordar därför en regional/länsvis tillämpning av hur strandnära bebyggelse får utformas. Enligt länsstyrelsens mening innehåller det remitterade förslaget vissa marginella lättnader men samtidigt eftersträvas en striktare tillämpning av regelsystemet. Det är därför tveksamt om förslaget kommer att leda till några utökade möjligheter till strandnära byggande.

Länsstyrelsen redovisar i remissyttrandet en alternativ modell för att hantera strandskyddsfrågorna. Staten bör, genom länsstyrelserna, svara för inventering och kartläggning av de värdefullaste naturintressena i strandnära lägen. Det sålunda insamlade regionala underlagsmaterialet sammanställs sedan i en översikts-/utvecklingsplan. Med detta som grund bör sedan respektive kommun klarlägga behovet att skydda områden för rekreation/friluftsliv och, utifrån en strategisk analys av behovet av regional utveckling, bedöma vad som i resterande kust kan upplåtas till strandnära bebyggelse för enskild eller vad som krävs för näringsliv. Detta pekas ut i en kommande översiktsplan eller under en övergångstid en utvecklingsplan.

Ett reviderat förslag har redovisats december 2005 (M 2005/4076/Na). Detta förnyade förslag har som utgångspunkt att ett differentierat strandskydd principiellt sett skall kunna tillämpas i hela landet, genom att länsstyrelsen i samråd med kommunerna får besluta om begränsade områden där undantag från strandskyddsbestämmelserna får ske för vissa projekt som syftar till att underlätta glesbygdsutveckling. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samråd med Boverket utforma vägledning för utpekande av områden för glesbygdsutveckling. De områden som utpekats bör principiellt sett ligga fast under lång tid, för att inte riskera att successivt upphävas och ersätts av andra områden. Enligt förslaget får områdena upphävas eller omprövas endast om det finns särskilda skäl. Förslaget förutsätter inte att frågan hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Det understryks dock att strandskyddsfrågorna med fördel bör tydliggöras i översiktsplanerna.

Länsstyrelsen i Västernorrland har i remissyttrande betonat vikten av att en omarbetning av strandskyddsreglerna görs så snart som möjligt och att en proposition bör föreläggas riksdagen våren 2006. Länsstyrelsen anser att förslaget borde vara mer långtgående. Det nu reviderade förslaget är ett steg i rätt riktning men vissa justeringar måste dock göras. Länsstyrelsen anser att även kusten bör omfattas av rätten till undantag från strandskyddsreglerna, i vart fall för norra Sverige. Länsstyrelsen har i sitt remissyttrande anfört att en ny ordning måste omfatta sådana delar av kusten där strandskyddsintressena inte gör sig gällande så starkt utan att strandnära byggnande bör kunna medges. Att inte låta kusten omfattas av de mer generösa dispensmöjligheterna ter sig förståeligt i landets mera tätbefolkade delar men är inte motiverat i norra Sverige. Länsstyrelsen i Västernorrland vidhåller i detta remissyttrande att nya regler om strandskydd bör utgå från att Sverige har olika regionala förutsättningar. Länsstyrelsen förordar ånyo en regional/länsvist tillämpning av hur strandnära bebyggelse får utformas. Grundläggande styrande principer för strandskydd föreslås bli fastlagda nationellt av riksdagen. Inom ramen för dessa lämnas sedan ett utrymme för varje län/region att få till stånd ett anpassat differentierat strandskydd. Innan strandnära bebyggelse tillåts i en kommun/län, skall en kartläggning av dels värdefull natur och dels behovet av allmänhetens rörliga friluftsliv ha skett. Staten bör, genom respektive länsstyrelse, svara för inventering och kartläggning av de värdefulla naturintressena i strandnära lägen. Kommunerna bör inventera och peka ut behovet av allmänhetens rekreationsområden. Med detta som grund bör sedan respektive kommun, utifrån en strategisk analys, få bedöma vad som i resterande kust kan upplåtas till strandnära bebyggelse för enskild eller vad som krävs för näringsliv.

Även ett förslag till ändring av plan och Bygglagen (PBL) är föremål för remissomgång, SOU 2005:77.



LÄNSSTYRELSEN  
VÄSTERNORRLAND