



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2008-03-27

M2008/1355/Na

Miljödepartementet

Enheten för naturresurser

Anna Josefsson

Telefon 08-405 45 79

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2008 -03- 31
Dnr:	304-902/2008
Till:	BTH

Stranden - en värdefull miljö (Ds 2008:21)

Remissinstanser:

1. Riksrevisionen
2. Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen
3. Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen
4. Östersunds tingsrätt, miljödomstolen
5. Kammarrätten i Göteborg
6. Länsrätten i Skåne län
7. Domstolsverket
8. Försvarsmakten
9. Statens räddningsverk
10. Socialstyrelsen
11. Statens folkhälsoinstitut
12. Statens fastighetsverk
13. Fortifikationsverket
14. Kammarkollegiet
15. Statskontoret
16. Länsstyrelsen i Stockholms län
17. Länsstyrelsen i Uppsala län
18. Länsstyrelsen i Södermanlands län
19. Länsstyrelsen i Östergötlands län
20. Länsstyrelsen i Jönköpings län
21. Länsstyrelsen i Kronobergs län
22. Länsstyrelsen i Kalmar län
23. Länsstyrelsen i Gotlands län
24. Länsstyrelsen i Blekinge län
25. Länsstyrelsen i Skåne län
26. Länsstyrelsen i Hallands län
27. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
28. Länsstyrelsen i Värmlands län
29. Länsstyrelsen i Örebro län
30. Länsstyrelsen i Västmanlands län

31. Vattenmyndigheten för Norra Östersjön
32. Länsstyrelsen i Dalarnas län
33. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
34. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
35. Länsstyrelsen i Jämtlands län
36. Länsstyrelsen i Västerbottens län
37. Länsstyrelsen i Norrbottens län
38. Vattenmyndigheten för Bottenviken
39. Stockholms universitet
40. Kungl. Tekniska högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande
41. Uppsala universitet
42. Örebro universitet, Nationellt centrum för främjandet av god hälsa hos barn och ungdom
43. Lunds universitet
44. Göteborgs universitets marina forskningscentrum, Naturvetenskapliga fakulteten
45. Mittuniversitetet
46. Statens jordbruksverk
47. Fiskeriverket
48. Skogsstyrelsen
49. Sametinget
50. Sveriges lantbruksuniversitet
51. ArtDatabanken
52. Centrum för biologisk mångfald
53. Naturvårdsverket
54. Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning Mistra
55. Statens geotekniska institut
56. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
57. Boverket
58. Lantmäteriverket
59. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande Formas
60. Banverket
61. Vägverket
62. Glesbygdsverket
63. Verket för näringslivsutveckling Nutek
64. Institutet för tillväxtpolitiska studier
65. Statens energimyndighet
66. VisitSweden AB
67. Jämställdhetsombudsmannen
68. Riksantikvarieämbetet
69. Naturhistoriska riksmuseet
70. Norrtälje kommun
71. Nynäshamns kommun
72. Stockholms kommun
73. Värmdö kommun
74. Österåkers kommun

75. Enköpings kommun
76. Flens kommun
77. Eksjö kommun
78. Habo kommun
79. Nässjö kommun
80. Ljungby kommun
81. Västerviks kommun
82. Gotlands kommun
83. Karlskrona kommun
84. Olofströms kommun
85. Sölvesborgs kommun
86. Båstads kommun
87. Höganäs kommun
88. Simrishamns kommun
89. Trelleborgs kommun
90. Kungsbacka kommun
91. Kungälv kommun
92. Lerums kommun
93. Lysekils kommun
94. Melleruds kommun
95. Strömstads kommun
96. Svenljunga kommun
97. Tjörns kommun
98. Öckerö kommun
99. Karlstads kommun
100. Torsby kommun
101. Årjängs kommun
102. Askersunds kommun
103. Hällefors kommun
104. Karlskoga kommun
105. Kungsörs kommun
106. Sala kommun
107. Faluns kommun
108. Mora kommun
109. Älvdalens kommun
110. Gävle kommun
111. Ljusdals kommun
112. Härnösands kommun
113. Örnköldsviks kommun
114. Bergs kommun
115. Krokoms kommun
116. Norsjö kommun
117. Skellefteå kommun
118. Storumans kommun
119. Arjeplogs kommun
120. Gällivare kommun
121. Region Skåne
122. Västra Götalands län (Regionen)

123. Sveriges Hembygdsförbund
124. Sveriges Kommuner och Landsting
125. Svenska Naturskyddsföreningen
126. Svenskt Näringsliv
127. Lantbrukarnas Riksförbund
128. Skogsindustrierna
129. Svenska Turistföreningen
130. Näringslivets Regelnämnd
131. Advokatfirman Åberg & Co
132. Båtbranschens Riksförbund (SweBoat)
133. Egnahemsägarnas Riksförbund
134. Fastighetsägarna Sverige AB
135. Friluftsrådet
136. Friluftsrådet
137. Fältbiologerna
138. Föreningen för Samhällsplanering
139. Företagarna
140. Riksorganisationen Hela Sverige ska leva!
141. HSB Riksförbund
142. Hyresgästföreningen, Riksförbundet
143. Hälsofrämjandet, Riksförbundet
144. Intryck Hälsingland
145. LRF Skogsägarna
146. Norrlandsförbundet
147. NOrdBruk
148. Nätverket för bevakning av byggnation i skärgården
149. Rese- och Turistnäringen i Sverige
150. Region Dalarna
151. Region Halland
152. Regionförbundet Jönköpings län
153. Regionförbundet i Kalmar län
154. Region Värmland
155. Regionförbundet Västerbottens län
156. Skärgårdarnas Riksförbund
157. Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län
158. SmåKom
159. Sportfiskarna
160. Stiftelsen för fritidsområden i Skåne
161. Stiftelsen Tyrestaskogen
162. Stockholms Skridskoseglarklubb (SSSK)
163. Svensk Turism AB
164. Svensk Vindkraft
165. Svensk vindkraftförening
166. Svenska Botaniska föreningen
167. Svenska Båtunionen
168. Svenska Fjällklubben
169. Svenska Frisksportförbundet
170. Svenska Kanotförbundet

171. Svenska Kryssarklubben
172. Svenska Scoutrådet
173. Svenska Seglarförbundet
174. Svenska skridskoförbundet
175. Svenskt Friluftsliv
176. SBC Sveriges BostadsrättsCentrum AB
177. Sveriges Byggindustrier
178. Sveriges Entomologiska Förening
179. Sveriges Fiskares Riksförbund
180. Sveriges FisketurismFöretagare
181. Sveriges Fiskevattenägareförbund
182. Sveriges Jordägareförbund
183. Sveriges Ornitologiska förening
184. Upplandsstiftelsen
185. Vattenbrukarnas riksförbund
186. Villaägarnas riksförbund
187. Världsnaturfonden i Sverige

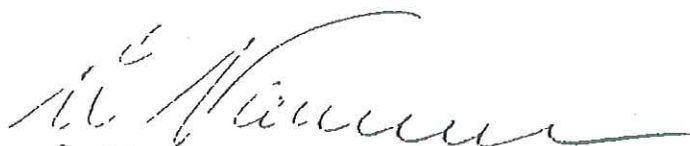
Remissvaren i tre exemplar ska vara inkomna till Miljödepartementet 103 33 Stockholm senast den 24 juli 2008. Ett exemplar av remissvaret skickas även per e-post till registrator@environment.ministry.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i departementsskrivelsen.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. Remissvarens disposition bör ansluta sig till dispositionen av departementsskrivelsen.

Departementsskrivelsen finns tillgängligt på regeringens hemsida, www.regeringen.se. Eventuella frågor under remisstiden kan ställas till Anna Josefsson telefon 08-405 45 79.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?". Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.



Åsa Norrman
Departementsråd

Kopia till:

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Näringsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Finansdepartementet
Kulturdepartementet
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

Ds 2008:21

Stranden – en värdefull miljö



REGERINGSKANSLIET
Miljödepartementet

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Författningsförslag	13
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	26
2.3	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	28
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken	35
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	36
3	Ärendet och dess beredning	39
3.1	Arbetet med en ändrad strandskyddsreglering	39
3.2	Promemorians disposition	40
4	Bakgrund	41
4.1	Historik	41

4.2	Gällande rätt	42
4.3	Behov och brister	44
5	Utgångspunkter för förslaget.....	49
5.1	Ett strandskydd med ökat lokalt och regionalt inflytande	49
5.2	Stärkt strandskydd där det behövs	53
5.3	Samordning av miljöbalken och PBL.....	54
6	Tidigare förslag som fortfarande är aktuella.....	57
6.1	Strandskyddets syfte	57
6.2	Nya förutsättningar för att utvidga strandskyddsområdet.....	60
6.3	Upphävande av tidigare förordnanden om utökat strandskydd	61
6.4	Bestämmelse om passage för allmänheten.....	63
6.5	Strandskyddets återinträde när en plan upphävs	65
6.6	Ändrad byggnad och andra åtgärder inom strandskyddsområde	67
6.7	Undantag för vissa vägar och järnvägar samt för areella näringar.....	70
6.8	Undantag för komplementbyggnader m.m.....	72
6.9	Skäl för dispens.....	74
6.10	Skäl för upphävande	77
6.11	Ändring i lagen om införande av miljöbalken	80

7	Nytt förslag om ett differentierat strandskydd m.m.	83
7.1	Redovisning i den kommunala översiktsplanen.....	83
7.2	Kriterier för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	91
7.3	Ansaret för dispensprövningen.....	99
7.4	Upphävande av strandskydd genom en detaljplan m.m.	101
7.5	Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters roll	108
7.6	Miljöorganisationers rätt att överklaga ärenden	115
7.7	Konsekvenser från ett samordningsperspektiv	119
7.8	Instansordningen vid överklagande	127
7.9	Tillsyn, utbildning och information	130
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	135
8.1	Lag om ändring i miljöbalken.....	135
8.2	Lag om ändring i plan- och bygglagen.....	137
9	Konsekvenser	139
9.1	Naturvårdsverket och Boverket.....	139
9.2	Länsstyrelserna.....	140
9.3	Regeringen och miljödomstolarna	144
9.4	Statsfinansiella konsekvenser.	145
9.5	Kommunerna.....	146
9.6	Enskilda och företag	148

9.7 Miljöorganisationer.....	150
9.8 Övriga konsekvenser.....	151
10 Författningskommentarer	153
10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	153
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	172
10.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	173
Bilaga 1 Författningsförslag i Ds 2005:23 Ett förnyat strandskvdd	178
Förslag till lag om ändring i miljöbalken	178
Bilaga 2 Författningsförslag i den reviderade promemorian från december 2005	186
Förslag till lag om ändring i miljöbalken	186

1 Sammanfattning

En reformering av reglerna om strandskydd har diskuterats under en längre tid. Bakgrunden till diskussionen har varit de problem som identifierats i lagstiftningen om strandskyddet och tillämpningen hos myndigheter och kommuner. Den bristande legitimitet som hör samman med detta har framför allt förklarats med att samma regler gäller i hela landet, utan att man vid prövningar av undantag från strandskyddet egentligen kan beakta hur stor del av stränderna som redan har tagits i anspråk.

Den övergripande inriktning som arbetet med strandskyddet har haft under senare år har inte ändrats. Inriktningen bör fortsatt vara att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Detta förutsätter att ett samlat förslag innehåller både lättnader och skärpningar av strandskyddet. Flera av de förslag som redovisades i en departementspromemoria från 2005 (Ett förnyat strandskydd, Ds 2005:23) bör ingå i ett sådant förslag.

Ett viktigt syfte med det nya förslaget är att utveckla ett strandskydd som medger en tillräcklig lokal och regional förankring. För att uppnå detta bör regleringen utformas på ett delvis annat sätt än vad som tidigare har föreslagits. Det nya förslaget, som redovisas i avsnitt 7, avser huvudsakligen i vilka former som lättnader i strandskyddet ska kunna uppnås. Den principiella synen på karaktären av områden som bör komma i fråga för lättnader har däremot inte ändrats.

Ett strandskydd med ökat lokalt och regionalt inflytande

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

Strandskyddet bör anpassas bättre till de lokala förhållandena och förutsättningarna. Enligt ett nytt förslag till ett differentierat strandskydd bör kommunerna få ansvaret för att i översiktsplanen peka ut vissa områden inom vilka lättnader i strandskyddet ska gälla. Redovisningen bör göras med tillämpning av kriterier som anges i reglerna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Redovisningen kommer att vara vägledande vid efterföljande prövningar av dispens- och upphävande frågor i enskilda fall. De områden inom vilka lättnader i strandskyddet ska gälla bör få omfatta endast en sådan begränsad del av en kommuns strandskyddsområden att den allemansrättsliga tillgången till strandområden också långsiktigt är god, även i och i närheten av tätorter. Lättnaderna bör inte avse de mest exploaterade och skyddsvärda kuststräckan från Bohuslän till Roslagen och vid Höga Kusten. Särskild restriktivitet vad avser lättnader bör också gälla inom övriga kust- och kustskärgårdsområden.

Kommunerna bör också få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av strandskydd i samband med kommunal detaljplanläggning. Huvudregeln bör därutöver vara att kommunerna prövar frågor om dispens från strandskyddet. Länsstyrelsen bör dock ansvara för prövningen inom områden som omfattas av annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken som beslutas av någon annan än kommunen, t.ex. inom Natura 2000-områden.

Kommunernas ökade inflytande över strandskyddet bör samtidigt kopplas till länsstyrelsernas roll vid kommunal planering

enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska ta till vara och samordna statens intressen när kommunala planer utarbetas. Länsstyrelsen ska vid sin granskning av kommunens planer särskilt bevaka att strandskyddets syften inte äventyras. Det ska vidare ankomma på länsstyrelserna att granska och pröva kommunala beslut om dispenser från strandskyddet.

Skärpt strandskydd där det behövs

Skyddet av våra stränder är en nationell angelägenhet. Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Förslaget i promemorian syftar till ett stärkt strandskydd i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det dessutom finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation.

Förslaget innehåller flera åtgärder för att få genomslag för ett stärkt strandskydd där det behövs. En del av förslaget kan rymmas inom målet om att kunna anpassa tillämpningen till lokala och regionala förhållanden. Det föreslås bland annat att kommunerna i översiktsplanen ska redovisa hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter ska tryggas på lång sikt.

Reglerna om vilka skäl som behövs för att ge dispens från eller upphäva strandskyddet bör förtydligas. Genom att precisera reglerna bör förutsättningar skapas för en mer enhetlig rättstillämpning, där strandskyddets syften lyfts fram.

Kommunernas kompetens att bedöma hur strandskyddets syften påverkas av olika åtgärder behöver stärkas. Det behövs insatser även för att länsstyrelserna ska kunna ha en aktiv roll i bevakningen av strandskyddets intressen, bland annat vid granskningen av förslag till kommunala planer. Länsstyrelserna föreslås också få ökade möjligheter till överprövning av kommunala beslut på strandskyddsområdet. Samtidigt bör Naturvårdsverket avlastas uppgiften att gå igenom samtliga

beslut om dispens från och upphävande av strandskyddet för att överväga om besluten ska överklagas.

Allmänheten bör få ökade möjligheter till insyn och deltagande i frågor som rör strandskyddet. Det gäller boende och andra som kan beröras av förslag som förändrar förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, men också organisationer som kan bidra med kunskap i frågor som rör naturvårds- och friluftsintressen. Avgöranden enligt miljöbalken bör få överklagas även av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintressen, förutsatt att föreningen uppfyller övriga kriterier i miljöbalkens bestämmelser om överklaganderätt. Miljöorganisationer bör också få överklaga beslut som innebär upphävande av strandskyddet, liksom andra upphävanden som rör områdesskydd.

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

Samordning av miljöbalken och PBL ger effektivare prövning

På senare år har i olika sammanhang diskuterats möjligheterna att bättre samordna reglerna i miljöbalken och PBL. Diskussionerna har ofta uppstått utifrån erfarenheter av att samhällsbyggnadsåtgärder och företags investeringar kan fördröjas av att prövningar enligt de båda regelverken kan ta lång tid och inte är tillräckligt samordnade.

I denna promemoria lämnas förslag om en differentiering av strandskyddet och om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering. Förslaget bör, tillsammans med andra

reformer som syftar till en bättre samordning mellan miljöbalken och PBL, leda till en mer enhetlig och effektivare prövning och därmed också möjliggöra ett snabbare genomförande av angelägna samhällsbyggnadsåtgärder och företags investeringar.

Det finns andra delar av förslaget som också innebär regelförenklingar som kan underlätta hanteringen av strandskyddet för myndigheter och enskilda. Ett sådant förslag är att länsstyrelsen ska få meddela föreskrifter om att i större utsträckning undanta komplementbyggnader från krav på dispens från strandskyddet.