

# 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 bebyggelsestrycket lågt och tillgången till orörda stränder ofta god i kommuner som har problem med avfolkning. På många håll i landet upplevs att reglerna om strandskydd inte är tillräckligt flexibla.

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 friluftshintressen. Avgöranden enligt miljöbalken bör få överklagas även av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftshintressen, 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 lättnader 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.