NATUR VÅRDS VERKET





FOTO: HANS SANDBERG

Våra stränder och bestämmelser om strandskydd

Stränderna – vattnets skogsbryn

Våra stränder har stor betydelse för både människor, djur och växter. För oss människor är strandmiljöerna en källa till både naturupplevelser, fysisk aktivitet och avkoppling. Tillgängliga stränder är också en förutsättning för vår möjlighet att utöva allemansrätten, vår unika rätt att fritt uppehålla oss på andras mark för friluftsliv.

liksom skogens bryn är stränderna en artrik miljö. Övergången mellan land och vatten ger förutsättningar för flera olika miljöer där många strandnära djur- och växtarter lever. I hav och sjöar ökar artrikedomen ju grundare vattnet blir, en följd av successivt bättre ljus- och näringstillgång närmare stränderna. Hur stränderna används kan ha stor betydelse för de många fiskarter som använder de grunda bottnarna som matförråd och uppväxtplats för yngel.

En orörd strandzon har också en viktig funktion som biologiskt filter. Vattnet renas genom att partiklar binds och näringsämnen tas upp i växter istället för att transporteras ut i sjöar och hav.

Det finns dock många andra intressen som konkurrerar om strändernas värden. Hit hör inte minst önskemål om att bygga i attraktiva, strandnära lägen.

FOTO: HANS SANDBERG



Skydd för kust, sjöar och vattendrag

Syftet med strandskyddet är att stränderna idag och i framtiden ska vara tillgängliga för friluftslivet. Syftet är också att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. I Sverige har stränderna haft ett unikt skydd sedan 1950-talet.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för friluftslivet och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

strandskyddet är ett generellt skydd och gäller på samma sätt i hela landet. Bestämmelserna gäller oavsett om området är tät- eller glesbebyggt, om det finns gott om sjöar och vattendrag eller ej och oavsett vilka naturtyper eller arter som finns i området. Naturen behöver inte vara extra skyddsvärd för att bestämmelserna ska gälla.

Bestämmelserna gäller vid alla kuster, sjöar och vattendrag oavsett storlek. Det skyddade området är normalt 100 meter från strandkanten såväl på land som i vattenområdet och inkluderar även undervattensmiljön.

Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar utvidga eller upphäva strandskyddet. En utvidgning kan göras upp till 300 meter om det behövs för att tillgodose strandskyddets syften. Strandskyddet kan i vissa fall upphävas för ett område som uppenbart saknar betydelse för strandskyddet.

Strandskydd innebär förbud att vidta en rad åtgärder inom det skyddade området. Inom strandskyddat område är det inte tillåtet att

- bygga nytt eller ändra befintliga byggnader så att de kan användas till något annat ändamål,
- gräva eller förbereda för byggnationer,
- utföra anläggningar eller anordningar som hindrar eller försvårar för allmänheten att beträda ett område som annars är tillgängligt enligt allemansrätten. Ingreppen får heller inte väsentligt försämra livsvillkoren för djur och växter. Exempel på sådant kan vara båthamnar, bryggor, parkeringsplatser, golfbanor, att fälla träd eller gödsla.

Vissa åtgärder omfattas inte av det generella förbudet och behöver därför inte dispens. Det gäller framför allt ekonomibyggnader eller andra anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln. Kraven är då att anläggningen eller åtgärden behövs inom näringen och att den måste ligga inom strandskyddat område[1].

Strandskydd gäller vid alla kuster, sjöar och vattendrag oavsett storlek. Det skyddade området är normalt 100 meter från strandkanten såväl på land som i vattenområdet och omfattar även undervattensmiljön.

[1]Se propositionen till miljöbalken 1997/98:45, del 2 s. 87.

Strandskyddet i praktiken

Strandskyddet innebär förbud mot att vidta en rad åtgärder som motverkar bestämmelsernas syften. Kommunen eller länsstyrelsen kan i vissa fall bevilja dispens från förbudet.

länsstyrelsen har ansvaret för att hantera frågor om strandskydd men kan delegera hela eller delar av ansvaret till kommunerna. Det är viktigt att ansvarfördelningen mellan myndigheterna framgår av delegationsbeslutet.

I dag har många kommuner rätten att besluta om dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Prövning av dispens

För att få dispens från strandskyddet krävs så kallade ”särskilda skäl”. Dessutom måste den åtgärd som dispensen avser vara förenlig med strandskyddets syften.

Exempel på särskilda skäl kan vara att marken redan är ianspråktagen, att en byggnad ersätter en tidigare byggnad som rivits eller brunnit ner eller att åtgärden tillgodoser friluftslivets behov[2]. Det är däremot inte korrekt att vid prövning av dispens låta bli att bedöma om det finns särskilda skäl. Det är heller inte tillräckligt att enbart ange att dispensen inte strider mot strandskyddets syften. Denna bedömning ska göras utöver kravet på särskilda skäl.

Strandskyddet är ett allmänt intresse som väger tungt. Lagstiftaren har därför utgått från att frågan om dispens alltid ska bedömas restriktivt. Inom områden som är särskilt skyddsvärda ska särskilt stor restriktivitet gälla. Sådana områden kan vara: naturreservat även sådana som tidigare kallades naturvårdsområde, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, Natura 2000-områden, riksintressen för framför allt naturvård och friluftsliv (miljöbalken 3 och 4 kapitlet) eller områden som annars har höga naturvärden eller stor betydelse för friluftslivet.

För att få dispens krävs särskilda skäl och att åtgärden inte strider mot strandskyddets syften.

ANSÖKAN OM DISPENS

Om det finns särskilda skäl för en åtgärd som inte strider mot strandskyddets syften, kan den få dispens från det generella förbudet. Ansökan om dispens görs hos den ansvariga myndigheten – länsstyrelsen eller kommunen.

En bra ansökan innehåller

- en beskrivning av vad dispensen avser samt de särskilda skäl som åberopas,
- kartunderlag och annat beskrivande underlag som till exempel fotografier,
- en beskrivning av områdets värden för friluftslivet och djur- och växtlivet samt den påverkan byggnaden, anläggningen eller åtgärden bedöms ha på dessa värden,
- uppgifter om området omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken,
- uppgifter om området är riksintresse enligt 3 eller 4 kap miljöbalken.

[2]Se propositionen till miljöbalken, del 2 s. 88 ff.

Kommunala beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna ska skiljas från beslut om bygglov. Miljöbalken och plan- och bygglagen har olika syften, dessutom gäller olika kriterier för strandskyddsdispens respektive bygglovsprövning.

BESLUT OM DISPENS

Kommunala beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna ska fattas separat från beslut om bygglov och beslut om förhandsbesked. Detta är nödvändigt inte minst eftersom reglerna för att överklaga skiljer sig åt. Miljöbalken och plan- och bygglagen har olika syften, dessutom gäller olika kriterier för strandskyddsdispens respektive bygglovsprövning.

Ett väl utformat beslut om dispens från strandskyddet innehåller

- namnet på den fastighet dispensen avser,
- den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd dispensen avser inritad på karta,
- en översiktskarta och situationsplan,
- uppgifter om området omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken eller är av riksintresse enligt 3 eller 4 kap miljöbalken,
- en beskrivning av områdets värden för friluftslivet, djur- och växtlivet samt den påverkan myndigheten bedömer att byggnaden, anläggningen eller åtgärden kommer att ha på dessa värden,
- en bedömning av om påverkan på värdena för friluftslivet, djur- och växtlivet är acceptabel eller ej,
- de särskilda skäl som ligger till grund för dispensen,
- de villkor som ställs för dispensen, till exempel särskilda anvisningar om utförande eller tidsbegränsning,
- en avgränsning av tomtplatsen,
- en besvärshänvisning som anger hur och till vem beslutet kan överklagas.

Laga kraft och giltighetstid

För att vinna laga kraft krävs att beslutet skickas till dem som berörs och att ingen av dem överklagar. Som berörda räknas den som ansökt om dispensen, eventuella innehavare av särskild rätt till berörd fastighet, kommunen (gäller länsstyrelsebeslut) och Naturvårdsverket.

En dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. En dispens kan också vara tidsbegränsad. Giltighetstiden ska då anges i beslutet.

Det finns ingen lagstadgad preskriptionstid för rättelse av åtgärder som genomförts utan strandskyddsdispens. Ju längre tid som förflutit utan att myndigheten ingripit, desto tyngre får dock den enskildes intresse anses väga. Generellt strandskydd infördes 1975. Innan dess fanns bara förordnande för vissa områden. Om strandskydd inte gällde när åtgärden vidtogs kan heller inte rättelse krävas.

Överklagan av beslut om dispens

Kommunens beslut om nekad dispens kan överklagas till länsstyrelsen av den sökande. Överklagandet måste lämnas in inom tre veckor från det att den sökande fått ta del av beslutet.

Naturvårdsverket har rätt att överklaga strandskyddsdispenser för att tillvarata de allmänna intressen som strandskyddet avser att bevara. Även natur- och miljöskyddsföreningar som uppfyller kraven i 16 kap 13 § miljöbalken har rätt att överklaga.

Ett kommunalt dispensbeslut överklagas till länsstyrelsen. På motsvarande sätt får länsstyrelsens beslut om dispens överklagas till Miljödomstolen.

Ett dispensbeslut kan överklagas inom tre veckor efter delgivningen av den sökande, natur- och miljöskyddsföreningar och av Naturvårdsverket.

Strandskyddet i samhällsplaneringen

Strandskyddet ska beaktas i den kommunala fysiska planeringen. Om ett område med strandskydd också omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser har tidpunkten för när dessa är beslutade betydelse för hur strandskyddet ska tillämpas.

För ett planområde som omfattas av strandskydd kan länsstyrelsen besluta om att upphäva strandskyddet om det finns särskilda skäl. De särskilda skäl som kan accepteras är desamma som gäller för beslut om enskilda dispenser. Att ett område omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser är i sig inget särskilt skäl för att strandskyddet ska upphävas.

Ett beslut om undantag från strandskyddet i samband med detaljplan eller områdesbestämmelser ska endast gälla de delar av planområdet som får tas i anspråk för bebyggelse eller andra anläggningar. Beslut om att upphäva strandskyddet bör därmed endast tas för kvartersmark och inte för allmänna platser som till exempel parker och naturområden.

Strandskyddet återinträder om ett område upphör att ingå i en detaljplan eller inte längre omfattas av områdesbestämmelser.

Strandskyddet är till för allmänheten, det är därför viktigt att allmänheten kan delta i planprocessen för planer som rör stränder. Ett planförfarande där utställningar ingår är att föredra eftersom det ökar möjligheterna till insyn och deltagande.

Att ett område omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser är i sig inget särskilt skäl för att strandskyddet ska upphävas.

Strandskyddet är till för allmänheten. Det är därför viktigt att skapa goda förutsättningar för deltagande i planprocesser för planer som rör stränder.

Områden som omfattas av äldre planer

I detaljplaner[3] som fastställdes *före* 1975, omfattas strandområden inte av strandskydd. Ett undantag är om strandskydd har införts genom ett särskilt beslut[4].

När en plan från före 1975 ändras eller upphävs bör kommunen och länsstyrelsen uppmärksamma om någon del av strandområdet fortfarande är tillgängligt och har betydelse för friluftslivet, djur- och växtlivet. Om så är fallet bör strandskydd införas i dessa områden.

Strandskydd eller inte?

För planer som antagits *efter* 1975 och som ändrats så att ett strandområde inte längre omfattas av planen, gäller olika regler för återinträde av strandskydd beroende på tidpunkten för ändringsbeslutet. Avgörande är om ändringen beslutats före eller efter miljöbalkens ikraftträdande 1999.

[3]Detaljplaner kallades före 1987 stads- eller byggnadsplaner

[4](se 10 § lagen om införande av miljöbalken och prop. 1997/98:45 s. 387).

Ändring beslutad efter miljöbalken:
Om en plan ändrats *efter miljöbalkens ikraftträdande*, med innebörden att ett strandområde inte längre ska ingå i planen, återinträder strandskyddet *automatiskt* i det uteslutna strandområdet.

Ändring beslutad före miljöbalken:
Om en motsvarande ändring har gjorts *innan miljöbalken trädde i kraft*, krävs ett *särskilt beslut* om att strandskyddet har återinträtt för att skyddet åter ska gälla för det uteslutna strandområdet.

För områden som omfattas av äldre planer kan strandskyddets omfattning behöva tydliggöras. Det kan till exempel göras i den kommunala översiktsplanen.

Läs mer om strandskydd

I miljöbalken;
Strandskyddsbestämmelserna finns i miljöbalkens (SFS 1998:808) sjunde kapitel om skydd av områden. Paragraferna 13-18 talar om vad som avses med strandskydd och vilka bestämmelser som gäller inom sådant område. I paragraferna 25-26 behandlas så kallad intresseprövning, avvägningen mellan enskilda intressen och det allmänna intresse som strandskyddet utgör.

I propositionen till miljöbalken mm;
I propositionen till miljöbalken (1997/98:45) finns mer att läsa om motiv och kommentarer till strandskyddsbestämmelserna (huvudsakligen i del 2 sidorna 83-92 samt 96-98).

Det finns även en förordning om områdesskydd enligt miljöbalken (SFS 1998:1252). Bestämmelser som rör tillsyn finns i tillsynsförordningen (SFS 1998:900).

I Naturvårdsverkets information
Vägledning i strandskyddsfrågor finns även på Naturvårdsverkets webbplats (www.naturvardsverket.se). Här finns bland annat lättillgänglig information om särskilda skäl för dispens samt Naturvårdsverkets rapport 5185: ”Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna”. I rapporten anges bland annat vilket underlag som behövs för att bedöma en åtgärds påverkan på djur- och växtlivet.



FOTO: ROLF LÖFGREN

Strandskydd

– stöd vid prövning av dispenser

Sveriges stränder har sedan 1950-talet skyddats genom bestämmelserna om strandskydd. Att stränderna har skyddats relativt lång tid gör att de idag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten. Det är unikt för Sverige och en stor tillgång i såväl nationellt som internationellt perspektiv.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas i landet samt lämnat förslag på hur reglerna kan förbättras. Uppdraget redovisades i april 2002. Kartläggningen visade att myndigheterna bland annat har behov av ett stöd för hur de gällande bestämmelserna ska tillämpas vid beslut om dispens från strandskydd.

Mer att läsa om strandskydd finns på www.naturvardsverket.se

isbn 620-8003-9.pdf

Naturvårdsverket

106 48 Stockholm
Besöksadress: Blekholmsterrassen 36
Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25
E-post: natur@naturvardsverket.se
Internet: www.naturvardsverket.se

Order
Tel: 08-505 933 40, fax: 08-505 933 99
e-post: natur@cm.se
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Citat Media Production AB, december 2002. Upplaga 2000 ex.