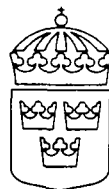


Regeringens proposition 1993/94:229



Strandskydd

Prop.
1993/94:229

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 1994

Carl Bildt

Olof Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Bestämmelserna om strandskydd i naturvårdslagen (1964:822) har kommit till för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag. I propositionen föreslås att detta skydd utvidgas till att även omfatta livsvillkoren för växter och djur.

Det fordras enligt gällande lag dispens från länsstyrelsen för att inom strandskyddat område få uppföra en helt ny byggnad, att ändra en byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det den tidigare har använts till, att vidta förberedelsearbeten för ny bebyggelse samt för att uppföra andra anläggningar eller anordningar varigenom allemansrätten inom strandområdet inskränks. Dispens får meddelas om det finns särskilda skäl. Undantag gäller för vissa byggnader som behövs för de areella näringarna. Regeringen redovisar i propositionen sin bedömning av hur en differentierad tillämpning av bestämmelserna om strandskyddsdispens skall kunna ge ett mer flexibelt strandskydd i mer glest befolkade områden av landet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822) . . .	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Nuvarande ordning	7
5	Regeringens överväganden	9
5	Regeringens överväganden	9
	5.1 Strandskyddets syften	11
	5.2 Differentierat strandskydd	13
6	Ikraftträdande	14
7	Författningskommentar	14
	7.1 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)	

Bilaga 1 Sammanfattning av Statens naturvårdsverks yttrande om differentierat strandskydd

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 24 mars 1994

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94:229

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till lag om ändring i naturvårdslagen
(1964:822).

Härigenom föreskrivs att 15 och 40 §§ naturvårdslagen (1964:822)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (*strandskyddsområde*).

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan förordna att strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv ej skall omfattas av strandskydd. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också utvidga strandskyddsområdet, när det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet, dock högst intill 300 meter från strandlinjen.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte skall omfattas av strandskydd.

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 växt- och djurlivet.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utvidga det till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det finns särskilda skäl, förordna att strandskyddet skall upphävas för ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10).

40 §

En kommunal myndighets beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av annan statlig myndighet än regeringen i ärende enligt 13 §, 14 § tredje stycket, 17 §, 20 § andra stycket, 21 §, 22 §, 24 §, 24 a §,

¹ Lagen omtryckt 1991:641.

39 § såvitt avser annat än handräckning eller 47 § får överklagas hos kammarrätten. Beslut i övrigt enligt denna lag av annan statlig myndighet än regeringen får överklagas hos regeringen.

Statens naturvårdsverk får överklaga beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen.

Finner en myndighet att den <i>ej</i> kan helt bifalla framställningen från fortifikationsförvaltningen eller statens vägverk om undantag som avses i 16 § tredje stycket, <i>hänskjutes</i> ärendet till regeringens prövning.	Finner en myndighet att den <i>inte</i> kan helt bifalla en framställning från <i>Fortifikationsverket</i> eller Statens vägverk om undantag som avses i 16 § tredje stycket, <i>skall</i> ärendet <i>hänskjutas</i> till regeringens prövning.
--	--

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2. Förordnanden om undantag från strandskydd som meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före den 1 juli 1994 skall omprövas med tillämpning av 15 § i den nya lydelsen före utgången av juni 1999. Har omprövning inte skett dessförinnan, upphör förordnandet att gälla.

3. Ett beslut om dispens från strandskydd som meddelats enligt 16 a § gäller även efter ikraftträdandet av den nya lydelsen av 15 §.

4. Byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 16 § första stycket och som tillkommit före ikraftträdandet av den nya lydelsen av 15 § eller senare, med stöd av beslut som enligt 2 och 3 skall gälla även efter sistnämnda paragrafs ikraftträdande, får användas för sitt ändamål också i fortsättningen, om inte annat följer av äldre bestämmelser.

I detta ärende föreslås ändringar i naturvårdslagen (1964:822). Förslagen avser regleringen av strandskyddet och en ändring till följd av en organisationsförändring.

Regeringen bemyndigade den 11 maj 1989 chefen för Miljö- och energidepartementet att tillkalla en kommitté att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Miljöskyddskommittén har i februari 1993 överlämnat sitt huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27). Betänkandet har remissbehandlats. Kommittén har i juni 1993 lagt fram delbetänkandet Lag om införande av miljöbalken (SOU 1993:66). Även detta har remissbehandlats. Sammanställningar av remissyttrandena finns tillgängliga i Miljö- och naturresursdepartementet, dnr M93/1330/1 och M93/2499/1.

Kommittén har lagt fram förslag bl.a. till förändring av strandskyddsbestämmelserna vad gäller ett ekologiskt betingat skydd. Det i betänkandet framlagda förslaget har brutits ut och ligger till grund för det förslag till ändring i naturvårdslagen som föreslås i denna proposition.

Regeringen gav genom beslut den 25 juni 1992 i uppdrag åt länsstyrelserna i Norrbottens, Jämtlands och Kronobergs län att undersöka förutsättningarna för att uppföra bostadsbyggnader för permanentboende eller fritidsändamål på strandområden i glesbygder i inlandet, där tillgången till sjöar och andra vattendrag är riklig. Statens naturvårdsverk överlämnade i ett yttrande den 2 april 1993 rapporterna till regeringen. Naturvårdsverkets sammanfattning av och förslag i yttrandet finns som *bilaga 1*. Förslaget är remissbehandlat. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet, dnr M93/1416/4. Regeringen redovisar här sin bedömning av hur förslaget kan tillämpas.

Ytterligare förslag har lagts fram av kommittén beträffande strandskydd inom områden som omfattas av detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Regeringen finner att samordningen med plan- och bygglagen bör övervägas vidare och tar därför inte slutlig ställning i den delen.

Lagrådet

Lagförslaget om strandskydd är sådant att Lagrådets yttrande normalt bör inhämtas. Förslaget är dock av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande kan underlåtas. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtas.

Allemansrätten utgör den huvudsakliga grunden för att tillförsäkra människor möjligheter att komma ut i naturen. Föreskrifterna om strandskydd i naturvårdslagen utgör några av de viktigaste bestämmelserna för att ge människor denna möjlighet.

Bestämmelser om strandskydd kom år 1952. År 1975 infördes generellt strandskydd. Enligt 15 § naturvårdslagen (1964:822) gäller strandskyddet vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Regeringen eller länsstyrelsen får utvidga strandskyddsområdet när det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet, dock högst intill 300 meter från strandlinjen.

I motiven till införandet av det generella strandskyddet anfördes att strandskyddsförordnanden enligt de tidigare gällande bestämmelserna inte kommit till stånd i sådan omfattning att tillträdet till de från friluftslivssynpunkt värdefulla stränderna kunnat bevaras för den inte strandägande befolkningen i önskvärd omfattning (prop. 1974:166 s. 94 ff.). Vidare anfördes att dispens för bebyggelse inom strandskyddsområde hade getts i förhållandevis stor utsträckning. Det fanns därför anledning att skärpa bestämmelserna om strandskydd. Strandskyddet skulle liksom tidigare ha till väsentligt syfte att bevara allemansrätten vid stränder. I praktiken torde strandskyddet i allmänhet automatiskt också få till effekt att de egenskaper hos naturmiljön bevaras som vid sidan av närheten till vatten gör ett strandområde lämpat för friluftsliv.

Inom strandskyddsområde råder förbud mot att uppföra helt nya byggnader, att ändra befintliga byggnader för att tillgodose ett väsentligt annat ändamål, att vidta förberedelsearbeten för ny bebyggelse samt att uppföra andra anläggningar eller anordningar varigenom allemansrätten inom strandområdet inskränks. Sistnämnda förbud kan gälla vägar, bryggor, båtuppläggningsplatser samt anläggningar för camping, sport eller klubbverksamhet.

För komplementbyggnader gäller dels att länsstyrelsen kan besluta att dispens inom ett område inte behövs för sådana byggnader, dels att dispens kan meddelas på grund av att särskilda skäl föreligger i det enskilda fallet.

De med strandskyddet förenade förbuden gäller inte anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål.

Länsstyrelsen kan förordna att strandområde som uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv inte skall omfattas av strandskydd. Som exempel anges obetydliga bäckar och tjärnar (prop. 1974:166 s. 95). Länsstyrelsen får, om det finns särskilda skäl, förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte skall omfattas av strandskydd.

Dispens från byggnadsförbudet får lämnas av länsstyrelsen om det finns särskilda skäl. Om dispens medges skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Det är möjligt att föreskriva en mindre tomt än normalt när det behövs för att tillgodose allmänhetens intressen. Ett beslut om dispens upphör att gälla om den inte utnyttjats inom fem år från det beslutet vann laga kraft.

Länsstyrelsen kan delegera dispensbefogenheten till kommunerna. Det har också skett i stor omfattning. I princip har länsstyrelserna bara behållit beslutanderätten över vissa speciellt känsliga områden.

Frågor om strandskyddsdispens blir oftast aktuella i samband med kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (PBL), dvs. beslut att anta en detaljplan eller att bevilja bygglov eller meddela förhandsbesked. För byggnader och anläggningar av olika slag på strandskyddat område krävs ofta två beslut, ett av byggnadsnämnden i fråga om bygglov eller förhandsbesked och ett i fråga om strandskyddsdispens.

Frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område nu är av mindre intresse för friluftslivet behöver inte innebära att så kommer att vara fallet för all framtid.

Samtliga bestämmelser med möjlighet till beslut av myndigheterna om strandskyddet har nu redovisats. På förekommen anledning vill regeringen påpeka att det inte finns någon bestämmelse i naturvårdslagen som ger ytterligare möjligheter för en länsstyrelse att överlåta rätten att besluta om strandskyddsdispens eller att upphäva strandskyddet till en annan myndighet, t.ex. en fastighetsbildningsmyndighet. Ett upphävande av strandsskyddet kan inte lagligen beslutas för framtida avstyckningar som görs av en fastighetsbildningsmyndighet.

Särskilda skäl för strandskyddsdispens

I motiven till dispensbestämmelsen anförs (prop. 1974:166 s. 97) att undantagsmöjligheten skall tillämpas restriktivt.

Naturvårdsverkets allmänna råd 90:5 Strandskydd ger exempel på särskilda skäl för att i vissa fall medge strandskyddsdispens.

Dispens kan medges om en byggnad eller en anläggning skall uppföras på en plats som är väl avskild från strandområdet och som därför saknar betydelse för bad och friluftsliv. Detta kan vara fallet om stranden skärs av genom en större väg eller järnväg eller liknande och den del av området som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv.

I vissa situationer kan en lucka mellan fastigheterna i ett redan bebyggt tomtområde, en s.k. lucktomt, godtas för bebyggelse om tomten uppenbart förlorat sin betydelse för allmänheten och för de boende i området. En sådan situation kan ha inträffat om det ändå finns en passage till vattnet.

Särskilda skäl för dispens kan vidare föreligga då en anläggning för friluftslivets behov inte inskränker allmänhetens möjlighet att nyttja stranden, t.ex. bryggor vid allmänna badplatser, raststugor, vindskydd och liknande anordningar. Campingplatser, idrottsanläggningar och

golfbanor innebär däremot att allmänhetens tillträde enligt naturvårdslagen till området begränsas.

Prop. 1993/94:229

Vidare kan det finnas särskilda skäl för dispens för anläggningar som måste ligga vid vattnet, dvs. båthamnar, båtbryggor, båthus, pirar m.m. Sådana anläggningar bör dock inte lokaliseras till ett område som har stort rekreativevärde. Uthyrning av kanoter, paddelbåtar och dylikt förutsätter också anordningar för iläggning, upptagning och uppställning samt ofta servicebyggnader.

Försvarsanläggningar måste ibland med hänsyn till sin funktion och avsedda användning ligga inom strandskyddsområde. I sådana fall bör försvarsanläggningar enligt Naturvårdsverket vara dispensgrundande.

5 Regeringens överväganden

5.1 Strandskyddets syften

Regeringens förslag: Strandskydd skall råda vid havet, insjöar och vattendrag. Syftet skall vara att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för växter och djur.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till kommitténs förslag om strandskydd grundat även på ekologiska hänsynstaganden. *Kommunförbundet* framhåller att genom det föreslagna breddade strandskyddet kan livsvillkoren på land och i vatten för växt- och djurlivet skyddas endast från att byggnader och anläggningar uppförs inom strandskyddsområdet, men skyddet påverkar inte möjligheterna att bedriva skogsbruk inom strandzonen.

Skälen för regeringens förslag: Stränderna är särskilt värdefulla miljöer för djur och växter och ger utrymme för en rad olika livsmiljöer. Det finns därför skäl att utvidga grunden för strandskyddet till att innefatta inte bara skydd för friluftslivet utan även skydd för växt- och djurlivet.

Lagstiftningen om strandskydd växte fram under en period då en av naturvårdens allra viktigaste uppgifter var att tillgodose tätortsinnevanornas behov av rekreation. Genom att strandskydd råder vid hav, insjöar och vattendrag är stora områden med känsliga biotoper skyddade från exploatering. Skyddet för biotoperna är emellertid endast en indirekt effekt av gällande lagstiftning.

Stränder mot sjöar och vattendrag är värdefulla miljöer för djur och växter. Stränderna är särskilt betydelsefulla eftersom övergången mellan land och vatten innebär en mycket kraftig brytning som ger utrymme för en rad olika livsmiljöer. Många arter lever i vatten men häckar på land och andra utnyttjar den strandnära zonen som skydd och för att övervintra. Generellt sett är den biologiska mångfalden mycket stor längs stränderna.

Till detta kommer att det finns vissa särskilt värdefulla miljöer som är specifika för stränderna. Så är t.ex. lövrikedomen ofta hög i strandområden. Låga stränder som ibland översvämmas ger ofta en fuktig lövskog där bl.a. björk, klibbal, gråal, asp och sälg trivs. Exempel på värdefulla biotoper i strandnära områden är sumpskogar, våtmarker av olika slag, strandängar, mader, naturliga sandstränder och forsdimmelokaler. Flacka stränder där landhöjning pågår kan vidare nämnas som en särskilt viktig biotop. Sådana finns bl.a. längs kusten från norra Uppland till Bottniska viken.

En annan väsentlig aspekt är att stränderna och andra strandnära miljöer fungerar som s.k. spridnings- och vandringskorridorer och som tillflyktsplatser för flora och fauna i landskap som i övrigt präglas av rationell produktion. Att strandmiljöerna är skyddade innebär i sådana fall stora landskapsekologiska vinster.

Slutligen bör nämnas att naturstränder har en viktig funktion som biologiska filter. Näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav. Stränderna har därför ett allmänt värde även från miljöskyddssynpunkt.

Kommunförbundet har påtalat att strandskyddet inte påverkar möjligheterna att bedriva skogsbruk i strandzonen. I regeringens proposition En ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352) redovisas en ändrad inriktning i skogsvårdslagen. Genom den förstärkning av miljöhänsynen som betonas där, bl.a. de miljömål som skall gälla för skogsbruket, kan förutses att naturvårdshänsynen i skogsbruket kommer att öka. Sådant hänsyn är särskilt viktig i bl.a. strandnära områden. Bestämmelserna om biotopskydd ger ytterligare möjligheter att skydda känslig naturmiljö.

Genom lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., naturresurslagen, har skyddet för stränderna i viss mån stärkts. Lagens avvägningsregler skall tillämpas vid prövning av tillstånd enligt såväl naturvårdslagen som plan- och bygglagen, väglagen m.fl. lagar som knutits till lagen. Vid bedömning av om ett strandområde skall bevaras obebyggt är det enligt naturresurslagen inte endast områdets värde för friluftslivet som skall vägas in, utan också dess naturvärden och kulturvärden. Vidare skall hänsyn tas till ekologisk känslighet och till värdet av att bevara större orörda områden, t.ex. långa sammanhängande stränder. För utpekade områden i landet, bl.a. kustområdena skall friluftslivets intressen beaktas särskilt vid ingrepp i miljön.

Intresset att bevara växt- och djurliv skall således i viss utsträckning vägas in i alla strandskyddsärenden på grund av sambandet mellan naturvårdslagen och naturresurslagen. Emellertid bör det, med hänsyn till vikten av att bevara den biologiska mångfalden, i den grundläggande bestämmelsen i naturvårdslagen om strandskydd tydligt framgå att skyddet motiveras av hänsyn inte bara till friluftslivet utan även till växt- och djurlivet.

Frågan om att bevara stränder bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område nu är av mindre intresse för friluftslivet behöver inte innebära att så kommer vara fallet för all framtid.

Regeringens bedömning: Strandskyddsbestämmelserna bör i glesbygder där tillgången på sjöar och vattendrag är riklig kunna tillämpas differentierat inom områden som angetts i en antagen översiktsplan.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv. De naturliga förhållandena och befolkningens täthet varierar starkt mellan olika delar av landet. Även om tillämpningen av föreskrifterna om dispens från strandskyddsbestämmelserna generellt sett således bör vara restriktiv, finns det ett visst utrymme för att tillämpa de föreskrifter som gäller strandskyddet med hänsyn tagen till lokala förhållanden (jfr bet. 1991/92:BoU2).

Propåer har förts fram om ökade möjligheter att göra undantag från strandskyddet. Regeringen uppdrog genom beslut den 25 juni 1992 åt länsstyrelserna i Norrbottens, Jämtlands och Kronobergs län att undersöka förutsättningarna för att uppföra permanent- eller fritidsbyggnader på strandområden i glesbygder i inlandet, där tillgången till sjöar och andra vattendrag är riklig. Statens naturvårdsverk överlämnade i ett yttrande den 2 april 1993 rapporterna till regeringen. Yttrandet innehåller Naturvårdsverkets förslag till tillämpning av dispensreglerna.

Enligt förslaget kan en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna användas i glesbygd i inlandet där tillgången till sjöar och vattendrag är riklig. Områdena skall vara sjörika och ligga på betryggande avstånd från stora och medelstora tätorter samt ha lågt bebyggelsetryck. Med differentierad tillämpning avses möjlighet till regional och lokal anpassning av de generella reglerna varvid hänsyn tas till befolkningstäthet, sjö- och vattendragsrikedom och avstånd till större tätorter.

Regeringen anser att Naturvårdsverkets bedömning bör ligga till grund som en vägledning för den fortsatta tillämpningen av regler om strandskyddsdispens i glesbygd där tillgången till sjöar och vattendrag är riklig. I dialog med kommunerna bör länsstyrelserna kunna definiera vilka områden som kan bli aktuella för en differentierad tillämpning. I områden där en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna kan tillämpas bör kommunen efter samråd med länsstyrelsen i översiktsplan ange under vilka förutsättningar ett differentierat strandskydd kan tillämpas och peka ut områden där strandskyddsdispens kan bli aktuell. Genom att behandla tillämpningen av bestämmelserna om dispens från strandskydd i den kommunala översiktsplaneringen kommer frågan att handhas inom ramen för ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Kommunernas intentioner beträffande strandskydd blir därmed del i en samlad miljö- och markanvändningsstrategi. Även frågor om medgivande till fastighets-

bildning inom strandskyddsområde kan hanteras inom ramen för översiktsplanen.

Prop. 1993/94:229

Vissa kriterier bör ställas upp för områden där s.k. differentierat strandskydd kan tillämpas. Områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv eller kulturminnesvård enligt 3 kap. 2-5 §§ naturresurslagen skall inte kunna bli aktuella för en differentierad strandskyddstillämpning. Områden enligt 2 kap. 6 § samma lag bör endast undantagsvis komma i fråga i detta sammanhang. Föresattningarna kan lämpligen diskuteras i det samråd som sker med länsstyrelsen i arbetet med översiktsplanen.

Strandområden i tätorternas närhet bör även i fortsättningen ha ett starkt skydd. Tillämpningen av bestämmelserna om dispens från strandskydd nära tätorter blir beroende av tätortens storlek, bebyggelsetryck, efterfrågan på bebyggelse samt omfattningen av tillgänglig strandnära rekreationsmark. I södra Sveriges glesbygder bör i översiktsplanearbetet särskilt analyseras vilken betydelse närheten till storstadsområden och kontinenten har för efterfrågan på strandnära mark för friluftsliv och fritidsbebyggelse.

Vid en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna bör en förutsättning för dispens vara att bebyggelse med tomplats ända ner till vattnet som regel inte skall tillåtas. Tilltänkt bebyggelse inom strandskyddat område bör inte heller tillåtas på obebyggda öar, uddar eller näs som till större delen omfattas av strandskyddsbestämmelser eller intill strömmande vatten. I enlighet med vad som redan gäller bör det tydligt framgå av utformningen och avgränsningen av en tomt att det är tillåtet att passera mellan vattnet och tomt.

Såsom Boverket anfört bör det generella strandskyddet inte upphävas utan man bör arbeta med särskilda skäl inom vissa områden. Genom att bibehålla strandskyddet samt i varje enskilt fall pröva frågan blir det möjligt att följa utvecklingen.

Vid bestämning av vilka områden som kan komma i fråga för differentierad tillämpning och när förutsättningar för tillämpningen anges samt vid prövning av enskilda ärenden skall gälla att allemansrättsligt tillgängliga områden kan bevaras oexploaterade både på lång och kort sikt samt att endast begränsade strandområden tas i anspråk för bebyggelse. Den tillkommande bebyggelsen får inte innebära stegvisa inskränkningar för friluftslivet som efter hand blir kännbara och den får vid en bedömning av förhållandena på platsen inte bli till hinder för friluftslivet.

En antagen översiktplan, som bygger på analyser av ovan nämnda kriterier, bör vara en förutsättning för att tillämpa ett differentierat strandskydd. Översiktsplaneringen erbjuder lämpliga former för att diskutera strandskyddets omfattning och tillämpning. I detta sammanhang bör särskilt länsstyrelsens ansvar och uppgifter i planeringen framhållas. Länsstyrelsen bör i tidiga skeden av planeringsprocessen kunna bidra med såväl underlag och regionala analyser av bebyggelseutvecklingen och olika anspråk som råd och synpunkter på kommunens förslag om strandskyddet. I länsstyrelsens s.k. granskningsyttrande kan kommunen få besked om länsstyrelsen

delar kommunens bedömning. Ett sådant förfarande kan således ske med stöd av nuvarande bestämmelser om översiktsplanen i plan- och bygglagen. Plan- och byggtutredningen (M 1992:03) har nyligen lämnat sina överväganden om bl.a. översiktsplanens former, innehåll och redovisning för att öka miljöhänsynen i den fysiska planeringen. Det finns anledning att i samband med behandlingen av utredningsförslagen återkomma till frågan om strandskyddets behandling i översiktsplanen.

Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Thurdin.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i naturvårdslagen träder i kraft den 1 juli 1994.

För undantag från strandskyddet som meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen gäller att de skall omprövas med tillämpning av 15 § i dess nya lydelse före utgången av juni 1999. I annat fall upphör de att gälla.

Anläggningar och anordningar som avses i 16 § första stycket och som tillkommit före den nu föreslagna lydelsen får också i fortsättningen användas för sitt ändamål om inte annat följer av äldre bestämmelser.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens i vad avser att en övergångstid skall gälla. Miljöbalken skall enligt förslaget träda i kraft den 1 juli 1995.

Remissinstanserna: De organisationer som företräder näringslivet har anfört att övergångstiden är alltför kort. De flesta myndigheter och naturvårdande organisationerna har uttalat att den föreslagna övergångstiden är tillräcklig eller att ingen övergångstid behövs.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 3 har de här föreslagna reglerna om ändring i naturvårdslagen sin egentliga plats i det förslag till miljöbalk som för närvarande bereds inom regeringskansliet. Miljöbalken kommer enligt vad som nu kan förutses emellertid inte att träda i kraft förrän den 1 juli 1995. Det är angeläget att här föreslagna åtgärder träder i kraft tidigare. Med nu föreslagen ordning bör så kunna ske den 1 juli 1994. Nedan föreslås bestämmelser av övergångskaraktär.

Med anledning av att strandskyddet utvidgas enligt detta förslag kan förutses vissa övergångsproblem vad gäller förordnande enligt 15 § andra stycket första meningen om inskränkning i strandskyddet. Sådana förordnanden bygger i enlighet med gällande bestämmelser på den grunden att ett område saknar betydelse för bad och friluftsliv medan detta förslag även syftar till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet. Följaktligen kommer vissa meddelade förordnanden inte fullt ut att tillgodose strandskyddets syften också enligt det nu aktuella syftet. Eftersom det inte är möjligt att ompröva

samtliga förordnanden som innefattar undantag synes det nödvändigt med en övergångstid under vilken förordnanden enligt tidigare lagstiftning får gälla även om syftet med strandskyddet enligt detta förslag inte helt kan tillgodoses. Kommittén har föreslagit en övergångstid om fem år. Förordnanden som inte har hunnit omprövas under denna tid bör då automatiskt upphävas.

Kommitténs förslag är väl underbyggt. Remissyttrandena är inte sådana att det finns skäl att frångå förslaget i den delen.

Kommittén har även behandlat frågan om byggnader och anläggningar som uppförts inom strandskyddsområde. Det kan dels vara fråga om byggnader och anläggningar som uppförts inom områden som genom förordnanden undantagits från strandskydd, dels sådana som uppförts efter dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Det skall inte kunna krävas att byggnader och anläggningar som tillkommit med stöd av äldre bestämmelser skall tas bort av den anledningen att de inte skulle ha kunnat komma till stånd enligt nu föreslagna bestämmelser. En övergångsbestämmelse bör införas som medför att bygganden, anläggningar eller anordningar som avses i 16 § första stycket och som tillkommit senast vid en viss tidpunkt med stöd av äldre bestämmelser skall få användas för sitt ändamål även därefter.

Det bör inte heller vara möjligt att bygga om eller bygga till eller ändra användningsättet av en anläggning eller anordning som fanns vid nu föreslagna bestämmelsers ikraftträdande, om detta inte är förenligt med strandskyddets syften i den utformning som här angetts. Ett sådant förbud bör emellertid inte omfatta sådana beslut om dispenser som redan meddelats enligt 16 a §. Dessa dispenser bör ha den giltighet i tid som framgår av andra stycket i den paragrafen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 15 §, men har även utökats till att omfatta ett ekologiskt skydd.

Strandskyddet har tidigare haft till syfte att tillgodose friluftslivets intressen. Genom bestämmelsen har även växt- och djurlivet haft ett indirekt skydd i strandområdena. I paragrafen införs nu en bestämmelse som tydligt anger att skyddet motiveras av hänsyn inte bara till friluftslivet utan även till livsvillkoren för växt- och djurlivet. Stränder i allmänhet är biotoper med stor artrikedom. Bevarandet av den biologiska mångfalden anses vara en av naturvårdens grundläggande uppgifter. Ändringen innebär således att strandskyddsområdet på en viss plats får utvidgas även för att främja strävandena att bevara livsmiljön för någon djur- eller växtart som är sällsynt i trakten.

I tredje stycket utvidgas regeln som gör det möjligt att strandskyddet för ett visst område kan upphävas till att innefatta även det ekolo-

giskt betingade skyddet. För detta krävs att området uppenbart saknar betydelse såväl för friluftslivet som för den biologiska mångfalden. Frågan om undantag bör bedömas med hänsyn till strandområdets allmänna betydelse som biotop eller ståndort. Kännedom om huruvida någon hotad eller sällsynt art lever inom området är således inte avgörande för det ekologiskt betingade skyddet, men ger av naturliga skäl ytterligare motiv för skyddet.

40 §

Genom den organisationsändring som företagits betecknas den tidigare fortifikationsförvaltningen som Fortifikationsverket.

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser, dels med de tre länsstyrelsernas rapporter som grund, dels utifrån egna erfarenheter att en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna kan användas i glesbygd i inlandet där tillgången till sjöar och vattendrag är riklig. I denna del av landet bör kommuner i samråd med länsstyrelse i översiktsplan kunna peka ut områden där differentiering kan tillämpas. Sådana områden kännetecknas av att de är glest befolkade och har lågt bebyggelsetryck. Inom de i översiktsplan utpekade områdena kan enstaka bebyggelse tillkomma inom strandskyddsområden om allmänhetens friluftslivsintresse tillgodoses i enlighet med de förutsättningar som anges i översiktsplanen.

Naturvårdsverkets förslag till differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna

Naturvårdsverket anser att en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna kan tillämpas i glesbygd i inlandet. Med inland avses i detta sammanhang inre Norrland, norra och västra Svealand samt Sydsvenska höglandet, se bif. karta (bilaga 1)². Kravet bör vara att kommunen i en antagen översiktsplan har angett inom vilka delområden och under vilka förutsättningar ett differentierat strandskydd kan tillämpas. Utgångspunkten – som också bör redovisas – bör emellertid vara bestämmelserna i naturvårdslagen om nybyggnadsförbud inom strandskyddsområdet och om bevarad tillgänglighet för friluftslivet.

De främsta skälen för att behandla en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i den kommunala översiktsplaneringen är att frågan dels kan behandlas inom ramen för ett *heltäckande beslutsunderlag* om intressen och anspråk på mark och vatten, dels blir föremål för *en bred och offentlig prövning*. Kommunernas intentioner beträffande strandskydd blir därmed också en del av en samlad miljö-, naturresurs- och markanvändningsstrategi.

För urval av områden som pekas ut i översiktsplanen bör enligt Naturvårdsverket följande gälla.

Områdena skall vara sjörika och ligga på betryggande avstånd från stora och medelstora tätorter samt ha lågt bebyggelsetryck.

Områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv eller kulturminnesvård enligt 2 kap 6 § samt 3 kap 2-5 §§ naturresurslagen (NRL) skall

² Anm. kartan bifogas ej.

inte omfattas av differentierad strandskyddstillämpning. Inte heller områden med mer betydande lokala och regionala friluftslivs- och naturvärden bör komma i fråga.

Det är viktigt att betona att strandområden i tätorternas närhet även i fortsättningen skall ha ett starkt skydd. Som riktvärde för medelstora tätorter med upp till 50 000 invånare bör gälla ett avstånd på 10-30 km beroende på dels tätortsstorlek, dels omfattningen av tillgänglig strandnära rekreationsmark.

I södra Sveriges glesbygder bör dessutom i översiktsplanarbetet analyseras vilken betydelse närheten till storstadsområdena och kontinenten har för efterfrågan på strandnära mark för friluftsliv och fritidsbebyggelse.

För områden som utpekats enligt ovan bör i översiktsplanen redovisas under vilka förutsättningar dispens kan ges. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör därvid följande gälla.

Bebyggelse med tomtplats ända ner till vattnet skall som regel inte tillåtas. Det skall tydligt framgå av tomtplatsens utformning och av gränsning att det är tillåtet att passera mellan sjö och tomtplats.

Tilltänkt bebyggelse skall inte heller tillåtas på obebyggda öar, uddar eller näs som till större delen omfattas av strandskyddsbestämmelser eller intill strömmande vatten.

Kommunen bör i översiktsplanen skriva in att byggnadsnämnden (eller motsvarande) inte bör lämna medgivande till fastighetsbildning enligt 3 kap 2 § 2 och 3 st fastighetsbildningslagen utan att strandskyddsfrågan slutgiltigt avgjorts. Härigenom styr byggnadsnämnden direkt tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och kan därmed åstadkomma en utformning av tomterna och bebyggelsen i enlighet med NVL:s intentioner.

Generellt bör för urval av områden, angivande av förutsättningar samt vid prövning av enskilda ärenden gälla

- att allemansrättsligt tillgängliga strandområden kan bevaras oexploaterade både på lång och kort sikt
- att endast begränsade strandområden tas i anspråk för bebyggelse
- att den tillkommande bebyggelsen inte kan förväntas innebära stegvisa inskränkningar för friluftslivet som efter hand blir kännbara
- att tillkommande bebyggelse vid en bedömning av förhållandena på platsen inte är till hinder för friluftslivet.

Genomförande och uppföljning

Naturvårdsverket anser att en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna enligt ovanstående bör kunna tillämpas av kommuner i glesbygd i inlandet när frågan har behandlats i en antagen översiktsplan. Med hänsyn till frågans vikt bör länsstyrelsen i granskningsyttrandet framföra sina slutliga synpunkter. Kopia på länsstyrelsens granskningsyttrande bör tillställas Naturvårdsverket som underlag för verkets tillsyn enligt NVL. Överenskommelsen i översiktsplanen är

den grundläggande utgångspunkten för att bedöma behovet av statlig inblandning i enskilda ärenden. Länsstyrelsen bör årligen göra en sammanställning för länet över vilka dispenser som getts samt i vilka fall differentierat strandskydd tillämpats. Naturvårdsverket avser också att göra en samlad utvärdering efter tre år.

Om Regeringen godtar de i detta yttrande uppdragna riktlinjerna för en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna är Naturvårdsverket berett att ha överläggning med berörda länsstyrelser för att mer ingående behandla de enskilda förslagen i länsstyrelsernas rapporter samt i övrigt diskutera en lämplig uppläggning av arbetet i länen.

Prop. 1993/94:229

Bilaga 1

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, orförande, och statsråden B.Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkenspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidsson, Könberg, Lundgren, Unckel, P.Westerberg

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition 1993/94:229 Strandskydd.

