

Strandskyddet i praktiken

*Slutrapport från Strandskyddsdelegationen
nationell arena för samverkan*

Betänkande av Strandskyddsdelegationen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:108

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Illustrationer: Annsofi Marminge

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015

ISBN 978-91-38-24392-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och bostads-, stadsutvecklings- och IT-ministern Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 7 mars 2013 att tillkalla en delegation med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen skulle också utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Till ordförande i delegationen förordnades direktören Lärke Johns. Som ledamöter i delegationen förordnades generaldirektörerna Maria Ågren, Naturvårdsverket, Janna Valik, Boverket och Bengt Kjellson, Lantmäteriet, överintendenten vid Naturhistoriska riksmuseet Jan-Olov Westerberg, landshövdingarna i Stockholms och Norrbottens län Chris Heister och Sven-Erik Österberg, kommunstyrelsens ordförande i Krokoms och Markaryds kommuner, Maria Söderberg och Bengt Germundsson, direktören vid Sveriges kommuner och landsting, Gunilla Glasare, riksdagsledamoten Gustaf Hoffstedt samt regionutvecklingsdirektören i Västra Götalands län, Bertil Törsäter som ledamöter i delegationen.

Bertil Törsäter entledigades den 8 februari 2015 och ersattes först under en kort tid av regiondirektören Håkan Brynielsson och fr.o.m. den 9 april 2015 av regionutvecklingsdirektören Mikael Stamma. Gustaf Hoffstedt entledigades den 8 februari 2015 och ersattes den 28 april 2015 av riksdagsledamoten Mats Green. Maria Ågren entledigades den 29 mars 2015 och ersattes den 12 oktober 2015 av Naturvårdsverkets stf generaldirektör och chefsjurist Kerstin Cederlöf.

Delegationen antog namnet ”Strandskyddsdelegationen – nationell arena för dialog och samverkan” (S 2013:05).

I december 2013 tillsattes en expertgrupp. Experter i utredningen har varit ämnesrådet Roger Pettersson, kanslirådet Ivar Frostens-

son (till den 6 juni 2014), departementssekreterarna Ludvig Lundgren (från den 1 juli 2014), Johan Andersson, Linnéa Rosenlöf (till den 11 oktober 2015) och Maria Nordh (till den 18 februari 2015) samt biträdande chefsjuristen vid Länsstyrelsen i Stockholms län Lena Johansson och sektionschefen vid Sveriges kommuner och landsting Ann-Sofie Eriksson.

Kommittésekreterare har sedan 11 mars 2013 varit kommunikatören Richard Sigray (ersattes under sju månaders föräldraledighet av kommunikatören Björn Raunio), sedan den 1 mars 2014 civil-ekonomen Viveka Zetterberg, sedan den 7 april 2014, miljöjuristerna Johanna Ersborg och Eveline Savik, sedan den 22 september 2014 kommunikatören Anna Hedman och sedan den 25 juni 2015 miljöjuristen Olof Ekström. Mellan den 1 april 2013 och den 20 oktober 2013 var lantmätaren Maria Ulfvarson huvudsekreterare. Beteendevetaren Patrik Åkesson, som varit sekreterare i utredningen sedan den 15 april 2013 var därefter huvudsekreterare fram till den 17 augusti 2014. Under utredningstiden har även samhällsvetarna Emma Bjertén Günter (den 13 maj 2013 till den 18 mars 2015) och Mikael Grinbaum (den 1 juli 2013 till den 31 augusti 2014) varit kommittésekreterare. Båda var inledningsvis biträdande kommittésekreterare. Till kansliet knöts också på begränsad deltid grafikern Malin Engman och Julia Liljegren.

Delegationen överlämnar härmed sitt betänkande *Strandskyddet i praktiken* (SOU 2015:108).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2015

Lärke Johns
Kerstin Cederlöf
Janna Valik
Bengt Kjellson
Jan-Olov Westerberg
Chris Heister
Sven-Erik Österberg
Maria Söderberg
Bengt Germundsson
Gunilla Glasare
Mikael Stammaing
Mats Green

/Johanna Ersborg
Viveka Zetterberg
Eveline Savik
Olof Ekström
Richard Sigray
Anna Hedman

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Samverkan nationellt och regionalt – förslag till fortsatt samordnat stöd i tillämpningen av strandskyddsreglerna	17
1.1 Delegationens förslag	19
1.1.1 Ansvar för webbportal lämnas till länsstyrelse	20
1.1.2 Nationell satsning på samordning och samverkan.....	22
1.1.3 Satsning på regionalt stöd	23
1.1.4 Konsekvenser av uteblivna åtgärder	24
1.2 Satsning på nationell geografisk redovisning av strandskyddet	25
2 Uppdraget till Strandskyddsdelegationen	27
2.1 Strandskyddsreglerna och dess tillämpning – vad är problemet?.....	27
2.2 Regeringen inrättar en delegation för långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna	28
2.3 Strandskyddsdelegationen tydliggör utredningens målsättningar	30
2.4 Planering av en nationell arena.....	31
2.4.1 Utredningens organisation och styrning	31
2.4.2 Utredningen steg för steg	33
2.4.3 Arbetsgrupper sätter fokus på tillämpning, tillsyn, tillväxt och öppna data.....	34

3	En utredning byggd på öppenhet	37
3.1	Samskapande som strategi.....	37
3.1.1	Involveringstrappan	38
3.1.2	Arbete i storgruppsformat.....	40
3.2	Utredningens målgrupper	41
3.2.1	Kunskap om målgruppernas behov.....	42
3.3	Perspektiv från hela landet.....	43
4	Strandskyddsdelegationens genomförda åtgärder	47
4.1	strandskyddsdelegationen.se.....	48
4.1.1	Nyhetsbrev om strandskydd	51
4.1.2	Sociala medier	51
4.2	Praktiska verktyg för handläggaren.....	51
4.2.1	Interaktiv processguide för beslut om strandskyddsdispens	52
4.2.2	Mallar	53
4.2.3	strandskyddsdomar.se.....	54
4.2.4	Användning och förväntade effekter av de praktiska verktygen.....	55
4.3	Grundläggande webbutbildningar	56
4.3.1	Användning och förväntade effekter	58
4.4	Fördjupning genom seminarier och webbseminarier.....	59
4.4.1	Formen för kunskapsseminarier: från fysiska seminarier till rikstäckande webbseminarier	60
4.4.2	Användning och förväntade effekter	63
4.5	Skrifter och artiklar	64
4.5.1	Stöd i strandskyddstillsynen.....	64
4.5.2	Strandskydd och dispens	66
4.5.3	Areella näringar och strandskyddet	66
4.5.4	Artiklar	67
4.6	Lättillgängliga utbildningar och verktyg som samspelar.....	67
4.7	Givande möten – tema strandskydd.....	68
4.7.1	Användning och förväntade effekter	70

4.8	En öppen utredning genom möten med målgrupperna.....	71
4.8.1	Strandskyddsdelegationens arenakonferenser	71
4.8.2	Dialoger om landsbygdsutveckling och strandskydd.....	72
4.8.3	Medverkan i <i>Givande möten – tema strandskydd</i>	74
4.8.4	Medverkan i målgruppernas konferenser	75
4.8.5	Vidgade vyer genom besök i hela landet	77
4.9	Åtgärder för vidare utveckling	78
4.9.1	Goda exempel på landsbygdsutveckling	78
4.9.2	Strandskyddet på kartan – ett pilotprojekt	80
5	Fakta om strandskyddsområdet och strandskyddsreglerna	83
5.1	Strandområdet, en resurs utifrån flera aspekter	83
5.1.1	Stranden som en resurs för friluftslivet och besöksnäringen	83
5.1.2	Stranden som en resurs för lokal utveckling.....	85
5.1.3	Stranden som en resurs för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.....	87
5.2	Strandskyddsreglernas historiska framväxt	89
5.2.1	Byggnadsförbud och äldre strandlagar.....	89
5.2.2	Ett generellt strandskydd växer fram	91
5.2.3	Strandskyddet fick ytterligare ett syfte.....	92
5.3	Gällande rätt i miljöbalken – reglernas tillämpning i dag.....	94
5.3.1	Beskrivning av gällande strandskyddsregler	96
5.3.2	Strandskydd inom detaljplaner	105
5.4	Olika förutsättningar över landet	106
5.4.1	Länsspecifika undantag från strandskyddet.....	108
5.4.2	Länens olika förutsättningar	111
5.5	Fakta och statistik om tillämpning m.m.....	112
5.5.1	Andel exploaterad strand	112
5.5.2	Mindre utvidgat strandskydd efter översyn.....	114
5.5.3	Detaljplaner där strandskyddet upphävts och översiktsplanering.....	115
5.5.4	Antalet dispenser från strandskyddet	117

5.5.5	Landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) börjar användas.....	118
5.5.6	Tillsyn av strandskyddsreglerna	123
5.5.7	Kompetensförsörjning.....	125
5.5.8	Redovisning strandskyddsinformation på karta	125
5.6	Befintliga roller och processer	127
5.6.1	Kommun.....	127
5.6.2	Länsstyrelse	133
5.6.3	Domstolar.....	137
5.6.4	Regeringen.....	138
5.6.5	Sektorsmyndigheter.....	138
5.6.6	Miljö- och friluftorganisationer.....	141
5.6.7	Regionalt utvecklingsorgan	142
5.6.8	Forum för dialog och samverkan i tillämpningsfrågor	142
5.7	Angränsande bestämmelser	144
5.7.1	Plan- och bygglagen – bygglov och förhandsbesked	144
5.7.2	Fastighetsbildning m.m.	145
5.7.3	Tillstånd till miljöfarlig verksamhet.....	147
5.7.4	Andra områdesskydd i miljöbalken	149
5.7.5	Riksintressen enligt miljöbalken	151
5.7.6	Artskyddsförordningen.....	152
5.7.7	Stöd och strukturfonder samt pågående utredningar med koppling till strandskydd.....	153
5.8	Beskrivning av grannländers lagstiftning	157
5.8.1	Danmark	158
5.8.2	Norge.....	161
5.8.3	Finland.....	164
6	Olika erfarenheter av och uppfattningar om strandskyddet.....	167
6.1	Så har strandskyddet debatterats	168
6.1.1	Strandskyddet debatteras i rikspolitiken	168
6.1.2	Strandskyddet debatteras i pressen	170

6.2	Olika uppfattningar och erfarenheter ur kommuners och andra myndigheters perspektiv	172
6.2.1	Erfarenheter och uppfattningar om nyheter i lagstiftningen från 2009.....	172
6.2.2	Små sjöar och vattendrag och länsvisa undantag från strandskyddet	194
6.2.3	Strandskyddets inverkan på areella näringar och besöksnäringen	197
6.2.4	Uppföljning och strandskyddstillsyn.....	200
6.3	Intresseorganisationers reflektioner och erfarenheter	203
6.3.1	Fiskevattenägarna	203
6.3.2	Friluftsförbundet.....	204
6.3.3	Hushållningssällskapet	205
6.3.4	Lantbrukarnas riksorganisation (LRF)	205
6.3.5	Naturskyddsföreningen	206
6.3.6	Sametinget.....	208
6.3.7	SIKO	209
6.3.8	Skärgårdsrådet.....	210
6.3.9	Stockholms byggmästarförening, Region öst inom Sveriges byggindustrier	211
6.3.10	Svenskt Friluftsliv.....	211
6.3.11	Sveriges jordägareförbund.....	212
6.3.12	Svenskt Turism AB.....	213
6.3.13	Villaägarnas riksförbund.....	213
7	Strandskyddsdelegationens reflektioner på strandskyddets utmaningar	215
7.1	Legitimitet för strandskyddets syften	216
7.2	Äldre förordnanden om undantag från strandskyddet och enhetlig tillämpning	219
7.3	Strandskyddsinformation på kartan.....	221
7.4	Undantag för areella näringar.....	223
7.5	Gällande regler efter ändringarna 2009/2010	224
7.5.1	De sex särskilda skälen	224
7.5.2	Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) ..	227
7.5.3	Komplementbyggnader.....	230

7.5.4	Kommunalt ansvar för tillsyn.....	231
7.5.5	Strandskyddet i samhällsbyggnadsprocessen	232
7.6	Fortsatt samverkan och kunskapsunderbyggnad	234
7.6.1	Ett användarvänligt stöd i nationell portal	234
7.6.2	Samordning och samverkan om tillämpningen ...	235
7.6.3	Den faktiska tillämpningen sker regionalt och lokalt	236
7.7	Skyddar strandskyddet det som ska skyddas?	237

Referenser.....239

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:27.....	245
Bilaga 2	Strandskyddsdelegationens aktiviteter.....	255
Bilaga 3	Medverkande i Strandskyddsdelegationens insatser ..	263
Bilaga 4	Detaljerad beskrivning av innehåll i webbseminarier.....	277

Sammanfattning

Strandskyddsdelegationen tillsattes 2013. Delegationens uppdrag har varit att utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog samt att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats kring tillämpningen av de strandskyddsregler som infördes 2009 och 2010 genom propositionen *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* (2008/09:119). Av uppdragsdirektivet framgår att delegationens arbete ska ta hänsyn till befintligt kunskapsunderlag, utgå från gällande regelverk samt vid planering och utförande av uppdraget ta hänsyn till vad som ingår i Naturvårdsverket och Boverkets ordinarie vägledningsansvar. Strandskyddsdelegationen har under utredningstiden tagit fram informationsmaterial, utbildningar, verktyg och andra insatser för att ge stöd i tillämpningen av strandskyddsreglerna i samband med fysisk planering, dispensprövning och tillsyn. Det är delegationens bedömning att dessa insatser bidragit till en förstärkt samverkan samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av reglerna.

Dagens strandskydd

Strandskyddet har två syften: dels att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. Syftena skyddas inom hela det strandskyddade området genom ett antal förbud, bl.a. mot byggande samt åtgärder som hindrar allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Strandskyddet gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag och är enligt huvudregeln området intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, såväl inåt land som ut i vattnet. Länsstyrelsen kan också i det enskilda fallet utvidga strand-

skyddsområdet upp till 300 meter från strandlinjen. I 10 av landets 21 län finns dock äldre, länsvisa beslut om undantag från strandskyddet som gör att skyddets omfattning begränsas på olika sätt.

Att skydda stränder i enlighet med strandskyddets syften förefaller ha ett brett stöd och en god legitimitet. Historisk sett har det dock funnits brister och oklarheter i tillämpningen av strandskyddsreglerna vid prövning och tillsyn, samt brister i legitimiteten för regleringen. Dessa förhållanden låg bakom ändringarna 2009–2010. I proposition 2008/09:119 redogörs för utgångspunkterna och avsikten med dessa ändringar: å ena sidan att med fortsatt restriktivitet som utgångspunkt stärka strandskyddet i exploaterade områden och, å andra sidan, ge lättnader i skyddet där det finns god tillgång på oexploaterade strandområden, en reform som kallades landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS).

En öppen utredning

Strandskyddsreglerna spänner över åtskilliga politik- och sakområden och många professioner med var sin specialistkunskap är involverade i såväl myndigheternas vägledningar som i den praktiska tillämpningen av reglerna. Graden av komplexitet påverkas också av den rika variationen i förutsättningar för tillämpningen som finns mellan län, kommuner och orter. Till detta ska läggas att strandskyddsreglerna engagerar många människor med skilda perspektiv som var och ett bidrar till förståelsen av problembilden och därmed vilka stödinsatser som kan behövas. Strandskyddsdelegationen har valt att hantera uppdragets komplexitet genom en involverande ansats där kunskap om strandskyddsreglernas tillämpning och lokala förutsättningar tagits till vara.

Geografi, bebyggelsetryck, befolkningstäthet samt naturgeografiska och biologiska förutsättningar varierar stort över landet. Dessa är också faktorer som inverkar på tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationens ambition har varit att involvera, tala med och lyssna till dem som i sin vardag kommer i kontakt med strandskyddsreglerna. För att få en bild av såväl helheten och vad som förenar, som hur förutsättningarna för strandskyddsreglerna skiljer sig åt, har Strandskyddsdelegationen besökt landets samtliga län, och totalt 44 orter. Utredningen har genom sina aktiviteter

träffat samtliga 21 länsstyrelser, 218 kommuner och 16 regionala utvecklingsorgan. Därutöver har utredningen träffat och tagit del av erfarenheter från 13 intresseorganisationer.

Genom den involverande ansatsen har utredningen också kunnat tillgodose sitt behov av bredd i kompetens, en förutsättning för att kunna förstå och navigera i utredningsområdets komplexitet. Som en viktig strategi tillsattes fyra arbetsgrupper med fokus på *tillämpning, tillsyn, tillväxt* samt på *öppna data*. Till grupperna rekryterades representanter från utredningens primära målgrupper samt aktörer som spelar en roll för tillämpningen av strandskyddsreglerna. Strandskyddsdelegationens arbetsgrupper har utgjort navet för samverkan kring konkreta stödinsatser, då de har deltagit i att ta fram och prövat ut centrala stödinsatser till delegationens webbportal. Utifrån sina samlade erfarenheter och kompetenser har de också bidragit med analysarbete.

Praktiska stöd i tillämpningen

Strandskyddsdelegationens stöd består av informationsmaterial, utbildningar, dialogupplägg samt verktyg som ger stöd vid tillämpningen av strandskyddsreglerna i samband med fysisk planering, dispensprövning och tillsyn. Beslutsmallar, sökmotorn strandskyddsdomar.se och en interaktiv guide för dispensbeslut är några exempel på sådana verktyg. De olika stödinsatserna är designade för att ge ett nationellt och enhetligt stöd och utgör ett produktsystem där helheten har ett större värde än de enskilda delarna var för sig.

Olika regionala och lokala förutsättningar påverkar emellertid också tillämpningen av strandskyddsreglerna, vilket ställer krav på att det inom länen arbetas aktivt med att anpassa stödinsatser till faktiska förutsättningar. En viss del av Strandskyddsdelegationens stöd har därför utvecklats för att ge stöd utifrån lokala förutsättningar, frågeställningar och behov av samverkan och kompetensutveckling.

En genomgående ambition med Strandskyddsdelegationens produktion har varit att den ska vara lättillgänglig och användarvänlig. Allt stöd finns tillgängligt på internet och förutsätter alltså inte fysisk närvaro vid t.ex. seminarier. Dessutom har stödinsatserna designats utifrån användarens perspektiv – det ska vara enkelt att

hitta svar på en given frågeställning. Den förhållandevis omfattande användningen av delegationens stöd kan ses som ett kvitto på att utredningen lyckats skapa stöd som kan användas i praktiken. Delegationens webbaserade portal, som samlar alla stödinsatser, har exempelvis haft fler än 33 000 besök sedan den lanserades i februari 2014. Representanter från kommuner och länsstyrelser som delegationen varit i kontakt med har återkommande framhållt värdet av att denna samlande design fortsatt hålls intakt och uppdateras som en helhet.

Delegationens förslag och slutsatser

Det är delegationens bedömning att de insatser som genomförts under utredningstiden bidragit till en förstärkt samverkan samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av strandskyddsreglerna. Förändring tar dock tid, något som i särskilt hög grad gäller förändringsarbete i stora system. Delegationen föreslår därför en fortsatt effekthemtagning och tillvaratagande av utredningens resultat genom, för det första, fortsatt förvaltning och utveckling av Strandskyddsdelegationens webbportal.

Representanter från kommuner och länsstyrelser bekräftar värdet av portalens design, att stöden hålls samman och uppdateras som en helhet, och efterfrågar en fortsättning på denna produkt-design. För det första kompletterar insatserna varandra och är ömsesidigt förstärkande. För det andra länkar intressenter i dag till portalen i syfte att informera sina användare om strandskyddsreglerna, och statistiken tyder på att praktiker använder stödet i portalen vid tillämpningen av reglerna. Delegationen föreslår därför att portalen hålls samlad och att uppdraget att förvalta och utveckla portalen ges till en länsstyrelse. Detta då länsstyrelsen har det regionala vägledningsansvaret samt en bred tillgång till de kompetenser som behövs för att ge ett helhetsbaserat stöd. Delegationen föreslår länsstyrelsen Västra Götaland då denna länsstyrelse har erfarenhet av att förvalta en liknande plattform, Miljösamverkan Sverige, samt har ansvar för länsstyrelsernas gemensamma IT-stöd.

Strandskyddsdelegationen har lett en nationell kraftsamling om samordning och samverkan. Delegationen ser ett fortsatt behov av en sådan funktion. Delegationen föreslår därför, för det andra, en

satsning – i förslaget kallad *Samverkan Strandskydd* – där relevanta sektorsmyndigheter, länsstyrelser, kommuner och regionala utvecklingsorgan samlas för att identifiera behov och samordna utförandet av stödinsatser för strandskyddsreglernas tillämpning. Inom ramen för Samverkan Strandskydd föreslår delegationen att det tillsätts en nationell styrgrupp, samt att en satsning på regionalt stöd till strandskyddsreglernas tillämpning genomförs. Strandskyddsreglerna ska tillämpas lika över landet, när förutsättningarna är lika. Samtidigt skiljer sig förutsättningar och kontext för strandskyddsreglernas tillämpning. Delegationen vill därför betona den regionala nivåns betydelse för möjligheterna till en differentierad tillämpning av strandskyddsreglerna, detta genom ett uppdrag till länsstyrelserna att initiera, samordna och driva stödinsatser regionalt.

Det är en mångfasetterad bild av strandskyddet som under den 2,5 år långa utredningstiden trätt fram. Intentionerna bakom regeländringarna 2009/2010 syftade till differentiering genom fortsatt restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden. Samtidigt som en sådan differentiering förefaller ha ett brett stöd, finns det indikationer på att skyddet är fortsatt starkt i glest bebyggda områden och svagare i tätbebyggda områden. Det kan därför ifrågasättas om den avsedda differentieringen har fått full effekt. Delegationen gör mot denna bakgrund reflektioner över strandskyddsreglernas utmaningar och möjligheter. Det är delegationens uppfattning att en rad problemområden inte kan åtgärdas fullt ut genom insatser som syftar till att stärka tillämpningen av befintliga regler. Dessa problemområden kan i första hand härledas till utformningen av de sex särskilda skälen respektive LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge) som skäl för dispens, men också till svårigheter rörande en nationellt enhetlig kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen pekar på behovet av en översyn av reglerna utifrån dessa problemområden och konstaterar att det inte ingått i delegationens uppdrag att göra en sådan översyn eller lämna förslag till ändringar i strandskyddsreglerna.

1 Samverkan nationellt och regionalt – förslag till fortsatt samordnat stöd i tillämpningen av strandskyddsreglerna

Strandskyddsdelegationen har haft i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av de strandskyddsregler som infördes 2009 och 2010. Delegationen har också haft i uppdrag att utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog. Delegationen ska i sin slutrapport redovisa förslag till hur kompetensen inom strandskyddsreglernas tillämpning ska kunna hållas på en fortsatt hög nivå efter utredningens avslutande.

Det är delegationens bedömning att de insatser som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag bidragit till en förstärkt samverkan samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av reglerna. En fortsatt effekthemtagning förutsätter att dessa resultat tas tillvara. Delegationen föreslår en fortsatt satsning på nationell och regional samverkan kring strandskyddsreglernas tillämpning, samt på förvaltning och vidareutveckling av Strandskyddsdelegationens webbaserade portal.

Mot bakgrund av de erfarenheter som delegationen gjort under utredningens drygt 2,5 år är det vidare delegationens uppfattning att en rad problemområden *inte* kan åtgärdas fullt ut enbart genom insatser som syftar till att stärka tillämpningen av befintliga regler (se kapitel 7). Att göra en översyn av dessa problemområden eller ge förslag till förändringar i reglerna har inte ingått i delegationens uppdrag.

Delegationens förslag:

1. Strandskyddsdelegationens webbportal hålls fortsatt tillgänglig efter utredningens slut. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ges i uppdrag att förvalta och vidareutveckla portalen.
2. En nationell satsning på fortsatt samordning och samverkan i fråga om stöd till strandskyddsreglernas tillämpning genomförs. Satsningen – nedan kallad Samverkan Strandskydd – leds av en styrgrupp med uppdrag att planera och samordna arbetet.
3. Naturvårdsverket, Boverket, Lantmäteriet, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket får i uppdrag att bilda styrgrupp för Samverkan Strandskydd tillsammans med en representant från en kommun respektive en region samt en representant för länsstyrelserna. SKL bjuds in att delta i styrgruppen. Vidare ges Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att bilda kansli till styrgruppen.
4. De av regeringen utpekade myndigheterna och samtliga länsstyrelser ges möjlighet att medfinansiera utvecklingsarbeten som initierats inom ramen för Samverkan Strandskydd.
5. Samtliga länsstyrelser får i uppdrag att på regional nivå och inom ramen för Samverkan Strandskydd:
 - initiera, samordna och driva insatser för tillämpning av strandskyddsreglerna utifrån strandsskyddets syften och syftena med LIS,
 - ge kommunerna ett nationellt samordnat, men regionalt anpassat stöd i tillämpningen av strandskyddsreglerna,
 - på nationell nivå samordna sig vid tillämpning av strandskyddsreglerna.
6. Med uppdragen till Länsstyrelsen Västra Götaland enligt punkt 1 och 3 bör följa en finansiering om 3 500 tkr per år.

Bakgrunden till Strandskyddsdelegationens uppdrag var följande. För att komma till rätta med brister och oklarheter i tillämpningen av strandskyddsreglerna vid prövning och tillsyn, samt med brister i legitimiteten för regleringen, ändrades strandskyddsreglerna år 2009–2010. I budgetpropositionerna år 2012 och 2013 angav regeringen att det fanns indikationer på att ändringen av strandskyddsreglerna inte fyllt syftet genom att bl.a. underlätta för viss byggnation i strandnära lägen. Reglerna bedömdes också ha tillämpats olika över landet och fått oavsedda effekter. Eftersom strandskyddsreglerna ofta hanterar motstående intressen och hanteras av skilda myndigheter och organisatoriska enheter, bedömde regeringen att en nationell insats med inriktning på samverkan och kompetens behövdes. Regeringen bedömde också att delegationen skulle ha en bred sammansättning och bestå av beslutsfattare från i första hand organisationer med uppdrag att vägleda i eller tillämpa strandskyddsreglerna.

Under utredningstiden har Strandskyddsdelegationen etablerat en nationell arena för samverkan där experter och praktiker ur utredningens intressent- och målgrupper tillsammans tagit fram verktyg, utbildningar och informationsmaterial i syfte att stödja en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av strandskyddsreglerna. Insatserna utgör ett produktsystem och är designade för att bilda en helhet där delarna tillsammans skapar ett mer värde. Arbetet har utgått från delegationens effektmål (se kapitel 2). Alla insatser har hållits samlade och lättillgängliga i en webbaserad portal på strandskyddsdelegationen.se.

1.1 Delegationens förslag

Förändring tar tid, något som i särskilt hög grad gäller förändringsarbete i stora system. Delegationens förslag bygger på resultat och erfarenheter från utredningstiden och den omfattande samverkan som där ägt rum mellan kommuner, länsstyrelser, regionala utvecklingsorgan och sektorsmyndigheter. Förslaget avser endast en begränsad tid. Utgångspunkten bör vara att insatsen avslutas efter 5 år om inte nya förhållanden uppkommit som kräver en fortsättning.

Delegationen föreslår för det första en fortsatt förvaltning och utveckling av Strandskyddsdelegationens webbportal (punkt 1 i

förslaget). Verktøy, utbildningar och informationsmaterial som erbjudits via delegationens webbportal är designade för att ingå i ett produktsystem där helheten har ett större värde än de enskilda delarna. Intressenter länkar i dag till portalen och målgrupperna använder aktivt informationen på portalen. Det är därför viktigt att stödet till strandskyddsreglerna även fortsatt hålls samlat, relevant och lättillgängligt via en samlad hemsida.

För det andra föreslår delegationen att den nationella kraftsamlingen om samordning och samverkan kring insatser för strandskyddsreglernas tillämpning ska fortsätta efter utredningens slut (punkt 2–5 i förslaget). Aktörer med en roll i strandskyddsreglernas tillämpning bör samlas i en styrgrupp för att leda arbetet.

Slutligen föreslår delegationen en förstärkt regional satsning på samverkan, dialog och stöd till strandskyddsreglernas tillämpning (punkt 5 i förslaget). Strandskyddsreglerna ska tillämpas lika, där lika förhållanden gäller. Samtidigt skiljer sig förutsättningar och kontext för strandskyddsreglernas tillämpning i dispensprövning och samhällsplanering, regionalt och lokalt. Förutsättningarna för att uppnå syftena med strandskyddet och med LIS ökar om reglerna tillämpas utifrån kännedom om regionala och lokala förhållanden, vilka kan variera väsentligt över landet.

1.1.1 Ansvaret för webbportal lämnas till länsstyrelse

Användarstatistik och återkoppling ifrån utredningens målgrupper bekräftar att Strandskyddsdelegationens material varit efterfrågat, uppskattat och använt. Det är delegationens bedömning att verksamheten som helhet bidragit till en ökad kunskap om reglerna och deras tillämpning. Portalen har från lanseringen fram till 1 november 2015 haft fler än 33 000 besök. Sektorsmyndigheter, kommuner och länsstyrelser förmedlar information om strandskyddsregler och tillämpning genom att länka direkt till portalen (se kapitel 4). Den växande användningen av portalen talar för att det även efter uppdragets slut finns utrymme för effekthemtagning genom att hålla portalen tillgänglig, uppdaterad och relevant. Att även fortsättningsvis erbjuda stöd via en samlad portal gör det möjligt att upprätthålla relationen med målgrupperna och ta tillvara uppbyggt förtroendekapital. Samtidigt erbjuder en fortsatt förvaltning och

utveckling av webbportalen en plattform för att hantera och kommunicera framtida uppdateringar av regelverk, rättspraxis och vägledning.

I svensk offentlig förvaltning finns sedan tidigare goda erfarenheter av att samverka kring konkreta stödinsatser med användarna i fokus och Strandskyddsdelegationens förslag ligger i linje med en ofta använd lösning. Insatserna kan vara riktade till enskilda och företag, men också till handläggare och beslutsfattare i offentlig sektor. Genom att sätta användarens behov av samlad information i centrum – i stället för t.ex. de myndighetsgränser som framgår av förvaltningsstrukturen – kan information bli mer relevant och tillgänglig för de som behöver den. I kapitel 7 lyfts några exempel där man på liknande sätt samverkar utifrån användarnas behov kring en gemensam, digital plattform där information och hjälpmedel erbjuds inom det gemensamma sakområdet.

Det är delegationens förslag att strandskyddsportalen.se ska erbjuda de verktyg, utbildningar och den information som i dag finns tillgänglig via strandskyddsdelegationen.se (se kapitel 4). Myndigheter med ett vägledningsansvar av relevans för strandskyddsreglernas tillämpning bör använda portalen som kanal för att tillgängliggöra vägledning och information.

Delegationen föreslår vidare att en länsstyrelse ges i uppdrag att ansvara för förvaltning och vidareutveckla den framtida versionen av Strandskyddsdelegationens webbportal – nedan kallad för *strandskyddsportalen.se*. Länsstyrelserna har kunskap om regionala förhållanden och variationer och utgör i flera avseenden ett nav vid tillämpningen av strandskyddsreglerna. Samtliga beslut i den praktiska hanteringen av strandskyddsreglerna passerar någon gång länsstyrelsens skrivbord. Länsstyrelserna skriver granskningsyttranden ifråga om LIS-planering i översiktsplaner, företräder statens intressen vid detaljplanering, är överprövnings- och besvärinstans, och i vissa fall första instans vid dispensprövningen. Länsstyrelsen har också mandat att upphäva och utvidga strandskyddet. Därmed har länsstyrelserna god förankring i det praktiska beslutsfattande som Strandskyddsdelegationens strukturkapital syftat till att förbättra. Länsstyrelserna har vidare närhet till den regionala och lokala tillämpningen där differentieringen behöver äga rum samt en bred kompetenstillgång. Det senare ökar sannolikheten för att målgrup-

per med skilda behov och intresseområden vänder sig till samma kunskapskälla och får samma, enhetliga information.

Eftersom Länsstyrelsen i Västra Götalands län dels har aktuell och relevant erfarenhet av att samordna arbetet med den jämförbara webbportalen Miljösamverkan Sverige, dels ansvarar för utveckling av det länsstyrelsegemensamma arbetet med IT-system, bör uppdraget lämpligen ges denna länsstyrelse. Det är delegationens förslag att Länsstyrelsen Västra Götaland i detta uppdrag ska samråda med en nationell styrgrupp och även bilda kansli till denna styrgrupp (se även avsnitt 1.1.2. om förslag till styrgrupp för Samverkan Strandskydd).

Med uppdraget till Länsstyrelsen Västra Götaland bör följa en finansiering om 3 500 tkr per år. Denna finansieringsnivå ska ses i förhållande till utredningens årliga anslag om 10 000 tkr. Finansieringen ska täcka fortsatt drift och vidareutveckling av strandskyddsportalen.se samt upprätthållande av kanslifunktion till Samverkan Strandskydd. Den medger även ett begränsat utrymme för nyproduktion av utbildningar och verktyg, riktade informationsinsatser till särskilda målgrupper, medverkan vid länsstyrelsernas regionala vägledningsmöten dialogfrämjande insatser osv.

Noteras bör att delegationen, mot bakgrund av Naturvårdsverkets vägledande uppdrag inom miljöbalkens område, även övervägt Naturvårdsverket som övertagande myndighet för Strandskyddsdelegationens webbportal. Strukturen med sektorsansvariga myndigheter kan tala för denna lösning. Det är dock delegationens uppfattning att länsstyrelsernas kontakt med skilda målgrupper, det breda uppdraget vad gäller tillämpning och tillsyn av strandskyddsreglerna samt myndighetens kunskap om det regionala perspektivet väger tyngre.

1.1.2 Nationell satsning på samordning och samverkan

Delegationen har både genom sin egen sammansättning och genom de arbetsgrupper som bemannats av ledamöternas organisationer, andra sektormyndigheter, kommuner, länsstyrelser och regionala utvecklingsorgan, främjat en tvärsektoriell samsyn och strategisk såväl som konkret samverkan kring strandskyddsreglernas tillämpning (För delegationens arbetssätt, se kapitel 2 och 3).

Det är delegationens uppfattning att en sådan samverkan bör fortsätta. Delegationen föreslår därför en fortsatt nationell satsning, här kallad *Samverkan Strandskydd* inom vilken samordning och genomförande av stödinsatser kan äga rum nationellt och regionalt. Några *exempel* på insatser det kan vara relevant att samordna inom ramen för satsningen är:

- projekt där länsstyrelserna samverkar kring en specifik fråga, t.ex. hur kriterierna för upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag ska tillämpas,
- information riktad till särskilda målgrupper, t.ex. med fördjupning i relationen mellan strandskyddsreglerna i miljöbalken och fastighetsbildningslagen samt
- utveckling av verktyg för tillämpning av strandskyddsreglerna.

Delegationen föreslår att en styrgrupp tillsätts som ska leda och samordna Samverkan Strandskydd nationellt samt att länsstyrelserna blir regionalt ansvariga för att utföra och samordna insatser i länen. I styrgruppen bör representanter för nationellt, regionalt och lokalt tillämpande myndigheter ingå. Styrgruppen ska ha till uppgift att planera, samordna och – där styrgruppen bedömer detta önskvärt – medfinansiera fortsatta satsningar på stöd i tillämpningen av strandskyddsreglerna. Styrgruppen ska utifrån sin planering ta fram förslag till utvecklingen av strandskyddsportalen.se. I sitt arbete ska styrgruppen ta hänsyn till det nationella och regionala vägledningsansvar som Naturvårdsverket, Boverket respektive länsstyrelserna har. Denna lösning medför inte någon förändring i Naturvårdsverket eller Boverkets ansvar som sådant för vägledningen.

1.1.3 Satsning på regionalt stöd

För att satsningen på Samverkan Strandskydd ska bli kraftfull krävs att ett systematiskt och regionalt arbete även genomförs i länen (punkt 5 i förslaget). Detta är ett sätt att regionalt säkerställa effekten av det nationella arbetet och ta kraft i de prioriteringar som görs på nationell nivå. Delegationen vill betona den regionala nivåns betydelse för möjligheterna till en differentierad tillämpning av strandskyddsreglerna. Reglerna ska tillämpas lika över landet när

förutsättningarna är lika (likhetsprincipen, 1 kap. 9 § regeringsformen), samtidigt som förutsättningarna mellan olika delar av landet kan skilja sig kraftigt åt. Geografi, bebyggelsestryck och befolkningstäthet, men också de naturgeografiska och biologiska förutsättningarna, varierar stort mellan norr och syd, kust och inland, landsbygd och storstad. Som exempel på förhållanden som gör den regionala differentieringen legitim (se i övrigt kapitel 6) kan nämnas:

- I vissa delar av landet förutsätter bebyggelse detaljplanering i högre utsträckning än i andra delar.
- Möjligheten att bygga upp erfarenhet i handläggningen varierar eftersom antalet ärenden som handläggs av kommuner och länsstyrelser skiljer sig mycket åt både inom och mellan länen.
- Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen är avsedda att leda till en differentiering av reglerna bl.a. utifrån hur begreppet landsbygd tolkas regionalt (prop. 2008/09:119 s. 64) och hur behovet av utveckling kan ske och ser ut i olika län.
- Länsvisa undantag från strandskyddet finns i tio av landets län men inte i övriga elva.

Det är därför viktigt att den nationella satsningen kompletteras med att samtliga länsstyrelser ges i uppdrag att inom ramen för sina befintliga uppdrag medverka i Samverkan Strandskydd. Detta garanterar, tillsammans med kommunala och regionala representanterna i styrgruppen, att arbetet ges tillräcklig lokal och regional förankring och anpassning.

1.1.4 Konsekvenser av uteblivna åtgärder

Delegationens kunskapsportal och arena för samverkan har mot slutet av utredningstiden etablerat sig som en känd struktur för målgruppernas arbete med strandskyddsreglernas tillämpning. Ett s.k. nollalternativ där verktyg, utbildningar och övrigt material lämnas till riksarkivet och hemsidan släcks ner får förmodligen negativa återverkningar på förtroendet för statliga satsningar av liknande karaktär och kan samtidigt innebära att nyttan med investeringen i Strandskyddsdelegationens verksamhet avmattas och går förlorad. Uteblir fortsatta åtgärder, uteblir också möjligheterna till

fortsatt effekthemtagning. Detta kan i sin tur ge konsekvenser för hur man rent praktiskt kan arbeta effektivt och enhetligt med strandskyddsreglernas tillämpning på kommuner, länsstyrelser och myndigheter. I förlängningen kan detta i sin tur leda till en ökad arbetsbelastning inte bara på kommuner och länsstyrelser, utan även på domstolarna som kan komma att avgöra en ökad mängd ärenden utifrån sämre underlag.

Delegationen har även övervägt alternativet att strandskyddsdelegationen.se hålls tillgänglig i en arkiverad version utan förvaltare. En hemsida utan huvudman, underhåll och uppdateringar riskerar dock att snabbt bli inaktuell, både innehållsmässigt och tekniskt. Utan uppdateringar av regeländringar och ny rättspraxis samt kontinuerligt underhåll av länkar och hänvisningar, kommer webbportalen att förlora i relevans och förtroende hos målgrupperna. Framför allt innebär ett sådant scenario att hemsidan upphör vara en väg till rätt information om strandskyddsreglernas tillämpning.

Delegationen avråder av dessa anledningar från ett alternativ där inga åtgärder vidtas för en fortsatt förvaltning av strandskyddsportalen.se.

1.2 Satsning på nationell geografisk redovisning av strandskyddet

Delegationen ser ett stort behov av en nationell samordning kring kartredovisning av strandskydd och eventuella framtida informationstjänster. Delegationen konstaterar att det i Lantmäteriets uppdrag ingår att redovisa utvidgat strandskydd geografiskt. Länsstyrelser och kommuner ska redovisa beslut om ändringar i strandskyddsområdets utbredning till Lantmäteriet. Redovisningen i fastighetsregistret har dock varit mycket varierande och våren 2015 tog Lantmäteriet bort dessa skikt. Skälet till detta var att en rad brister som påverkade kartredovisningens tillförlitlighet förstärktes i samband med översynen av det utvidgade strandskyddet och länsstyrelsernas olika sätt att redovisa de nya besluten. Lantmäteriet har meddelat att nya strandskyddsbeslut kommer att börja registreras igen när Strandskyddsdelegationens arbete avslutats och nya riktlinjer för kartredovisning tagits fram.

Lantmäteriet kommer att verka för att strandskyddet återigen redovisas geografiskt och att redovisningen kombineras med fastighetsindelningen. För att lyckas med detta krävs ett nationellt utbytesformat, dvs. att redovisningen hos länsstyrelser och kommuner samordnas. Länsstyrelserna har en nyckelroll i detta arbete eftersom alla beslut där strandskyddsreglerna tillämpas vid något tillfälle hanteras av respektive länsstyrelse (se beskrivning av roller i 5 kap.). Lantmäteriet har parallellt med Strandskyddsdelegationens arbete inlett samverkan med länsstyrelserna för att hitta en gemensam lösning. Delegationen rekommenderar att detta arbete fortsätter, t.ex. inom ramen för Samverkan Strandskydd, genom att Lantmäteriet samlar representanter för kommuner, regionala utvecklingsorgan, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Boverket för att ta fram ett nationellt utbytesformat för strandskyddsinformation och därmed möjliggöra en nationell redovisning av strandskyddets geografiska utbredning.

2 Uppdraget till Strandskyddsdelegationen

2.1 Strandskyddsreglerna och dess tillämpning – vad är problemet?

Svenska strandområden rymmer stora värden. För folkhälsan och friluftslivet, för djur och växtliv och för den som vill bygga och bo i naturskön omgivning. Allt sedan 1950-talets strandlag har lagstiftaren försökt att utforma ett strandskydd i tiden och hantera konflikten mellan bevarande och tillgänglighet å ena sidan, och exploatering och lokal utveckling å den andra.

Strandskyddet är en förbudslagstiftning. Initialt syftade skyddet till att förhindra överexploatering och bevara allmänhetens tillgång till strand och vatten, ett syfte som från 1994 utvidgades till att också omfatta skydd av växt- och djurliv. Under senare år har diskussionen emellertid kommit att handla allt mer om behovet av ett mer ändamålsenligt strandskydd som ger utrymme för tillväxt och utveckling av landsbygden. Med början i Naturvårdsverkets översyn av strandskyddet 2002 har framför allt följande problemområden återkommit genom åren:¹

- behovet av en *förbättrad tillämpning* av reglerna,
- möjlighet till en *differentiering* mellan orter och landsdelar, å ena sidan, och behovet av *harmonisering*, å den andra,
- samt, behovet av *ökad legitimitet* för regelverket.

¹ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, Rapport 5185, 2002. Proposition 2008:09/119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd, en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013. Strandskyddsdelegationens kommittédirektiv, *Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna*, Dir 2013:27. Proposition 2013/14:214, *Strandskydd vid små sjöar och vattendrag*.

Dessa problem bildade bakgrund till de lagändringar som sedan infördes 2009 och 2010. Ändringarna gav bl.a. kommunerna ett ökat ansvar för dispensprövningen och ett nytt planeringsverktyg för att lätta på strandskyddet till förmån för landsbygdsutveckling och attraktivt boende i strandnära lägen på landsbygden. Oklarheter kring tolkningen av reglerna och påtagliga risker för överexploatering i områden med ett högt exploateringstryck gjorde att lagändringen också innehöll tydliggöranden och skärpningar som skulle göra det svårare att bygga i de strandområden som inte uttryckligen utpekats som lämpliga för landsbygdsutveckling.

Regeringen gör i budgetpropositionen 2012 dock ett konstaterande: Det finns indikationer på att de ändringar av strandskyddsreglerna som trädde i kraft 2009 och 2010 med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Även i regeringens budgetproposition för 2013 anges att de nya strandskyddsreglerna inte till alla delar fyllt sitt syfte och att mycket tyder på att förändringarna 2009 och 2010 har lett till en icke avsedd skärpning av tillämpningen av strandskyddet i stora delar av landet.

2.2 Regeringen inrättar en delegation för långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna

Mot bakgrund av denna problembeskrivning tog regeringen den 7 mars 2013 beslut om att inrätta en statlig utredning i form av en delegation. Utredningsdirektivet gavs titeln Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna (Dir 2013:27). Av direktivet framgår att:

En delegation ska inrättas med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen ska också verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Delegationens arbete ska bidra till syftet med de särskilda medel

som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden.

Delegationens arbete ska fokusera på:

- 1 att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och kunskap om arbetsprocesser, olika handläggningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel,
- 2 att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan berörda aktörer, bl.a. inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskapspridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Av direktivet framgår vidare att delegationens arbete ska ta hänsyn till befintligt kunskapsunderlag, utgå från gällande regelverk och vid planering och utförande av sitt uppdrag ta hänsyn till vad som ingår i Naturvårdsverkets och Boverkets ordinarie vägledningsansvar.

Den 7 mars 2013 utsågs delegationens ordförande och den 25 april utsågs elva ledamöter, däribland ett antal chefer och ledare för organisationer som hanterar tillämpningen av strandskyddsreglerna: kommuner, länsstyrelser, Boverket, Naturvårdsverket och Lantmäteriet. I delegationen tillsattes också representanter för regionala utvecklingsorgan, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Naturhistoriska riksmuseet och från riksdagen.

Den 3 december förordnades sju experter från Socialdepartementet, Miljödepartementet, Landsbygdsdepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet samt från SKL respektive länsstyrelsen.

2.3 Strandskyddsdelegationen tydliggör utredningens målsättningar

Delegationen tog namnet Strandskyddsdelegationen – nationell arena för samverkan. Vid sitt första sammanträde juni 2013 samlades den om följande programförklaring:

Strandskyddsdelegationen är en nationell arena för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog kring tillämpningen av strandskyddsreglerna. Vi vill bidra till att stärka kompetensen hos dem som arbetar med och kommer i kontakt med frågor som rör strandskyddet. Målet är att harmonisera och effektivisera tillämpningen av strandskyddsreglerna, och i förlängningen öka legitimiteten för regelverket – samt främja tillväxt och attraktivt boende i hela landet.

Insatsen vänder sig till kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, regionala organ för tillväxtarbete samt även till organisationer, företag och allmänhet. Strandskyddsdelegationen är ett regeringsuppdrag som ska vara slutfört i december 2015.

Det konstaterades också att delegationens uppdrag *inte* är att föreslå eller utreda konkreta förslag till ändringar i strandskyddsreglerna. Mot bakgrund av regeringens direktiv beslutade delegationen om fem ömsesidigt förstärkande effektmål. Utredningen ska bidra till:

1. Stärkt kompetens för att tillämpa strandskyddsreglerna.
2. Nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna.²
3. Effektivare tillämpning av strandskyddsreglerna i samhällsplanerings- och byggprocessen.
4. Underlättat för tillväxt och attraktivt boende på landsbygden.
5. Ökad legitimitet för tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Effektmålen har styrt det arbete som Strandskyddsdelegation med arbetsgrupper genomfört under de drygt två och ett halvt år som utredningen pågått. De första tre effektmålen har använts som direkta målsättningar för delegationens insatser, medan de två senare i första hand betraktats som följdverkningar av stärkt kompetens, nationell harmonisering och en effektiv tillämpning.

² Med målet om nationell harmonisering avser Strandskyddsdelegationen att strandskyddsreglerna ska tillämpas likadant på platser och i situationer där lika förhållanden råder.

2.4 Planering av en nationell arena

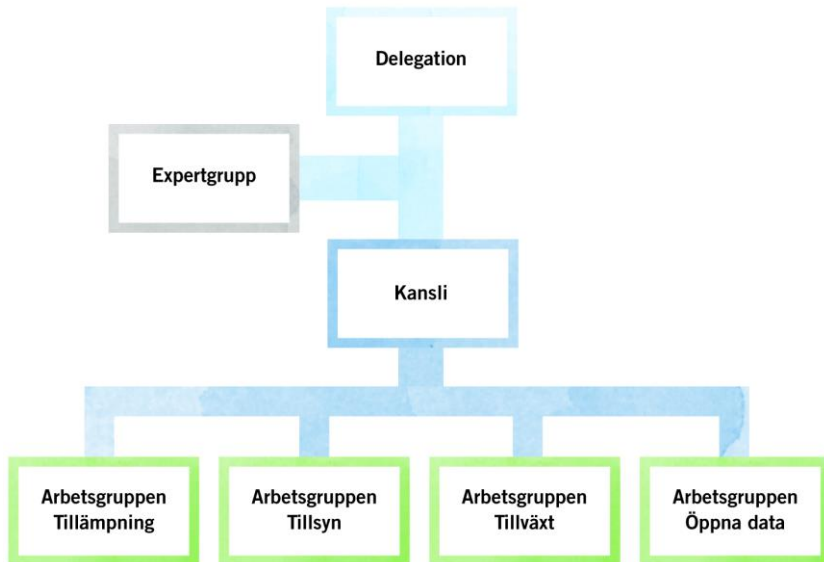
Utredningens organisation och arbete har utformats för att ta tillvara kunskap från olika organisationer, perspektiv och delar av landet. En viktig ambition har varit att stimulera till samverkan över organisations- och sakområdesgränser. Syftet med en sådan organisation har varit att öka förståelsen för ämnet och skapa förutsättningar för att kunna ta fram kvalitativa stödinsatser som är relevanta för målgrupperna. Det har också varit viktigt att förankra stödinsatserna hos aktörer med centrala roller för tillämpningen av strandskyddsreglerna.

2.4.1 Utredningens organisation och styrning

Utredningens organisation och bemanning har i sig utgjort en nationell arena och gett förutsättningar för att ta ett helhetsperspektiv på frågan om strandskyddsreglernas tillämpning, samt att nyttja kraften i en gemensam satsning.³ Förtroendevalda, verksamhetschefer, enhetschefer, experter och handläggare från organisationer med myndighetsansvar för miljö-, samhällsplanerings- och landsbygdsutvecklingsfrågor har deltagit i delegation, expertgrupp, kansli respektive arbetsgrupper. Organisation och styrning framgår av organisationsschemat nedan.

³ För utredningens bemanning, se bilaga 3.

Figur 2.1 Strandskyddsdelegationens organisation



Delegationen har letts av ordförande och fattat beslut om uppdragets organisation och planering för genomförandet. Delegationen har följt och kontinuerligt stöttat arbetet i kansli och arbetsgrupper samt svarat för de beskrivningar och förslag till framtida arbete som förts fram till regeringen genom utredningens slutbetänkande.

Kansliet har arbetat operativt med kommunikation, strategi- och utredningsarbete samt planering och produktion av stödinsatser. Kansliet har samordnat arbetet i och mellan utredningens olika grupper samt dialogen med experter och målgrupper utanför delegationen.

Expertgruppen har haft en rådgivande funktion i relation till delegation och kansli. Expertgruppen har även deltagit i utredningens arbetskonferenser för arbetsgrupper och intressenter.

Arbetsgrupperna har arbetat med att ta fram underlag i form av analyser av utpekade nyckelområden och rekommendationer till insatser under utredningstiden och inför framtiden. Arbetsgrupperna har medverkat i eller själva genomfört ett antal prioriterade insatser under utredningstiden.

2.4.2 Utredningen steg för steg

Under 2013, utredningens inledande år, påbörjades en insamling av erfarenheter, material och fakta för att skapa förståelse för utmaningar och möjligheter i strandskyddsreglernas tillämpning. Delegationen etablerade en nationell arena som skulle fungera dels som möteplats och nav för samverkan mellan aktörer, dels som kanal för att tillgängliggöra information, utbildning och verktyg. Samtidigt förbereddes en plattform för samskapande över de gränser som kan finnas mellan förvaltningsnivåer, organisationer och saksområden. En utmaning bestod i att lokala och geografiska förhållanden kan ha inverkan på tillämpningen av strandskyddsreglerna samt på möjligheterna att vara aktiv via fysiska mötesplatser. Därför förbereddes i denna fas digitala plattformar för intern och extern information, utbildning och samskapande kring strandskyddsreglernas tillämpning.

Under 2014 flyttades utredningens fokus till framtagande och genomförande av relevanta och kvalitativa stödinsatser. Stor vikt lades vid kommunikation och löpande dialog med externa intressenter och sakkunniga i syfte att öka delegationens förståelse för området och säkerställa att stödinsatserna skulle vara relevanta och få spridning.

Figur 2.2 Översikt över utredningens genomförande



År 2015, utredningens avslutande år, har arbetet fokuserats på att färdigställa verktyg och övriga insatser samt att göra dem tillgängliga för Strandskyddsdelegationens målgrupper. Samtliga län har besökts och Strandskyddsdelegationen fortsatte sin dialog med intressenter och målgrupper, lokalt och på riksnivå. Vid regionala vägledningsträffar och kommunbesök har utbildningsinsatser genomförts utifrån det material som tagits fram under utredningstiden. Under utredningens sista år har Strandskyddsdelegationen också sammanställt sitt betänkande. I detta redovisas uppdragets genomförande och delegationens bild av strandskyddsreglernas tillämpning. Här lämnas också förslag till framtida insatser i form av en exitstrategi för en fortsatt effekthemtagning efter utredningstidens slut.

2.4.3 Arbetsgrupper sätter fokus på tillämpning, tillsyn, tillväxt och öppna data

Som ett led i etableringen av nationell arena för samverkan beslutade delegationen i december 2013 om tillsättning av fyra arbetsgrupper. De 33 arbetsgruppsdeltagarna rekryterades från offentliga aktörer av betydelse för strandskyddsreglernas tillämpning. En geografisk spridning har eftersträvat. Arbetsgrupperna har varit en viktig del i delegationens kompetensförsörjning. De har utgjort en grund för samskapande mellan representanter från organisationer som även efter utredningens slut ska fortsätta samverka för en ändamålsenlig tillämpning.

Delegationen hade inför tillsättningen av arbetsgrupperna identifierat fyra nyckelområden som – sett mot bakgrund av lagstiftningens intentioner och med stöd i underlagsrapporter från Naturvårdsverket och Boverket⁴ – är centrala för en ändamålsenlig tillämpning av regelverket. Arbetsgrupperna har utformat sina uppdrag för att ta fram eller medverka vid kansliets framtagande av bl.a. kompetensstöd, rekommendationer, verktyg och utbildningsinsatser för att stödja tillämpningen av strandskyddsreglerna inom respektive nyckelområde:

⁴ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna Rapport 5185*, 2002. Naturvårdsverket och Boverkets rapport *En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013.

- Arbetsgruppen Tillämpning har fokuserat på tillämpningen av strandskyddsreglerna på lokal, regional och nationell nivå.
- Arbetsgruppen Tillsyn har fokuserat på kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn över strandskyddsreglerna.
- Arbetsgruppen Tillväxt har fokuserat på kunskap, strategier och utformning av planering för att skapa utveckling på landsbygden genom att på olika sätt ta tillvara attraktiva miljöer i strandnära lägen.
- Arbetsgruppen Öppna data har fokuserat på att tillgängliggöra digitala data och information för att på ett effektivt sätt kunna tillämpa strandskyddsreglerna och planera areal i strandnära lägen.

Arbetsgruppernas arbetsprocess har motsvarat stegen i utredningens upplägg: En problemanalyserande fas, en produktionsfas och slutligen en rapporterade fas där slutsatser har dragits utifrån arbetsgruppens problemanalys och erfarenheter. Arbetsgrupperna har även lämnat rekommendationer till Strandskyddsdelegationens exitstrategi.

3 En utredning byggd på öppenhet

Strandskyddsdelegationens uppdrag har ställt höga krav på utredningens kompetensförsörjning. Strandskyddsreglerna spänner över åtskilliga politik- och sakområden och många professioner med var sin specialistkunskap är involverade i såväl myndigheternas vägledningar som i den praktiska tillämpningen av reglerna. Graden av komplexitet påverkas också av den rika variation i förutsättningarna för tillämpningen som finns mellan län, kommuner och orter. Till detta ska läggas att strandskyddsreglerna engagerar många människor med skilda perspektiv som var och ett bidrar till förståelsen av problembilden och vilka stödinsatser som kan behövas. Utredningens strategi för att hantera komplexitet och tillvarata kompetens och engagemang har i och med detta varit avgörande för möjligheterna att lyckas med uppdraget. Strandskyddsdelegationen har valt att hantera uppdragets komplexitet genom en involverande ansats där kunskap om strandskyddsreglernas tillämpning och lokala förutsättningar tagits till vara. Strandskyddsdelegationens stödinsatser återges i kapitel 4. I detta kapitel beskrivs hur dessa insatser tagits fram, förankrats och spridits genom en utredningsdesign byggd på öppenhet.

3.1 Samskapande som strategi

Strandskyddsdelegationen har haft ett främjandeuppdrag. Tyngdpunkten i uppdraget har handlat om att ta fram insatser för att stödja tillämpningen av strandskyddsreglerna. Beslutsfattare, specialister och praktiker från hela landet har deltagit i analys- och utvecklingsarbetet och Strandskyddsdelegationen har aktivt sökt upp och bjudit in målgrupper och intressenter i kunskapsöverförande syfte. Med en brett involverande ansats har utredningen kunnat

tillgodose sitt behov av bred kompetens, en förutsättning för att kunna förstå och navigera i utredningsområdets komplexitet. Utvecklingen av stödinsatser har byggt på kompetenser inom t.ex. samhällsplanering, miljöprövning, fastighetsbildning, digitalisering och landsbygdsutveckling. Dessutom har god insyn i hur myndigheter på lokal, regional och statlig nivå hanterar olika delar av strandskyddsreglerna, varit en förutsättning. Ytterligare en stor vinst med delegationens satsning på samskapande och involvering är att insatserna utformats av människor med en förstahandserfarenhet av att vara användare. Det är något som har säkerställt insatsernas praktiska relevans. Slutligen har involveringen och samskapandet syftat till en kontinuerlig samordning och förankring av insatserna hos de intressenter som också efter utredningens slut ska förvalta och ta ägarskap för utredningens stödinsatser och resultat.

3.1.1 Involveringstrappan

Involverande processer är emellertid tids- och resurskrävande och Strandskyddsdelegationen har haft anledning att göra medvetna val om, när och hur utredningen behövt involvera målgrupper och intressenter i skapande av olika insatser. Utredningen har växlat mellan olika grader av involvering beroende på frågeställningens, eller insatsens, grad av komplexitet. Rena informationsinsatser om t.ex. strandskyddsreglernas utformning, har snabbt och enkelt kunnat tas fram och spridas via utredningens webbplats. Arbetsgruppernas bearbetning av mera krävande nyckelfrågor har krävt många persontimmars samarbeten över kompetens- och organisationsgränser.

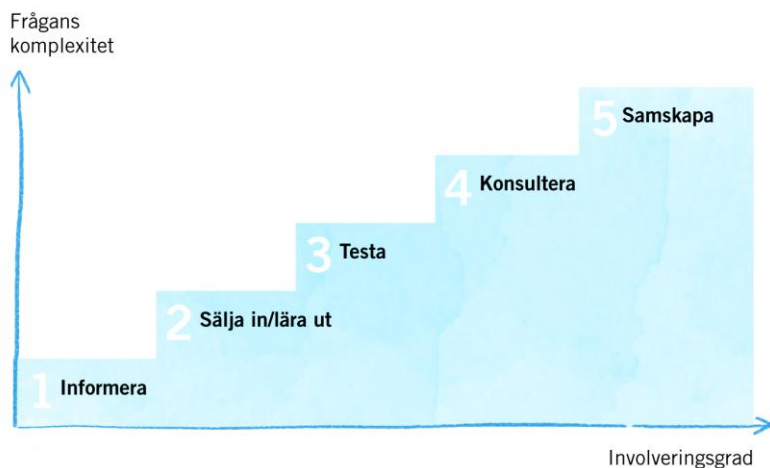
Det principiella förhållandet mellan komplexitet, å ena sidan, och involveringsgrad, å den andra, illustreras i den så kallade involveringstrappan.¹ Ju högre grad av komplexitet en given frågeställning rymmer, desto större behov av att involvera personer med sakkompetens och praktisk erfarenhet i lösningen. Trappans lägsta steg är lämpliga då det handlar om att förmedla fakta eller när beslut om frågan redan tagits. Trappans högsta steg, *samskapande*,

¹ Här efter modell i Peter Senge, Art Kleiner, Charlotte Roberts, Richard Ross och Bryan Smith, *The fifth Discipline Fieldbook – Strategies and Tools for Building a Learning Organisation*. Doubleday, Random House, Inc., 1994.

blir aktuellt i frågor där givna svar saknas, komplexiteten är hög och olika personer måste bidra för att lösningen ska fungera väl och i förlängningen kunna implementeras och få effekt.

Figur 3.1 Involveringstrappan

Trappan illustrerar förhållandet mellan frågans komplexitet och graden av intressent-involvering. Ju högre grad av komplexitet, desto större behov av involvering i syfte att uppnå fungerande och förankrade lösningar



Utredningens insatser beskrivs mer ingående i kapitel 4. Här ges några exempel i syfte att illustrera avvägningarna som gjorts kring graden av involvering:

Steg 1. Informera. Förmedling av fakta om strandskyddsreglerna, utredningens arbete och utbudet av stödinsatser har gjorts snabbt och enkelt via utredningens webbplats. Utöver enstaka avstämningar kring publiceringar har det inte varit nödvändigt att ta externa resurser i anspråk.

Steg 2. Sälja in/lära ut. Lärande skapas i samspelet mellan den som har rollen att lära ut och den som ska lära nytt. *Sälja in* har här betydelsen att motivera till handling. Lärande bygger på aktivitet från både den som utformar och genomför en utbildning, och den som ska ta till sig kunskap, översätta innebörden till verkliga situationer och sedan tillämpa kunskapen. Strandskyddsdelegationens

webbaserade utbildningar och seminarier samt de analoga utbildningsinsatserna är exempel som helt eller delvis genomförts på detta trappsteg.

Steg 3. Testa. Där lösningen inte varit lika given har framtagandet av insatserna innehållit ett viss mått av testande. Två exempel på detta är när arbetsgrupperna tidigt i designprocessen lät representanter ur målgrupperna överväga olika idéer till stödinsatser (se avsnitt 3.1.2 och 4.8.1) eller när arbetsgruppen Öppna data tillsammans med Sundsvalls kommun testade ut en prototyp till kartredovisning i öppen IT-miljö.

Steg 4. Konsultera. Möjligheten att konsultera målgrupper och intressenter för att förstå behov, samla in idéer till insatser och utforma stödinsatserna har spelat en viktig roll i utredningen. Bland annat har Arenakonferenserna innehållit moment av konsultation utifrån öppna frågeställningar.

Steg 5. Samskapa. Arbetsgrupperna består av specialister, praktiker och chefer som vägleder i och tillämpar strandskyddsreglerna. Arbetsgruppernas 1,5 år långa arbete med att identifiera behov, designa och testa stödinsatser har inneburit ett samskapande. Detta har tagit mycket tid i anspråk mätt i såväl antal kalendermånader som arbetstimmar. Det är en investering som – utöver kvalitativa och praktiskt relevanta stödinsatser – gett avkastning i form av dels ett medägarskap hos målgrupper och intressenter, dels en plattform för kontinuerlig samordning mellan aktörer.

3.1.2 Arbete i storgruppsformat

Strandskyddet och strandskyddsreglernas tillämpning är som tidigare nämnts föremål för ett stort engagemang. Strandskyddsdelegationens ambition har därför varit att ta vara på detta engagemang genom att se utredningens målgrupper och intressenter som en resurs och erbjuda möjlighet att delta i framtagande av stödinsatser och kunskapsmaterial. Strandskyddsdelegationens fyra arbetsgrupper har bestått av representanter från utredningens primära målgrupper, samt aktörer som spelar en roll för tillämpningen av

strandskyddsreglerna (se avsnitt 3.2). Grupperna har utgjort navet för samverkan kring konkreta stödinsatser och samtidigt säkerställt att utredningen löpande haft tillgång till rätt kompetens. I syfte att i varje del av arbetet upprätthålla medvetenheten om skillnader i lokala förhållanden, har även en geografisk spridning eftersträvat i arbetsgruppernas sammansättning (se figur 3.2 samt bilaga 3).

Arbetsgrupperna har utifrån sin erfarenhet och kompetens som specialister och praktiker analyserat behov samt tagit fram och prövat ut olika stödinsatser. Grupperna har haft tillgång till en gemensam digital projektplattform och beretts stöd genom en storgruppsbaserad konferensprocess. Denna har designats med inspiration från *the Conference Model*, en modell för genomförande av en serie konferenser. Processen tar steg för steg till vara engagemang och kunskap hos de som berörs av strandskyddsreglerna och ger en struktur för att utveckla nya arbetsätt och lösningar. Arbetsgruppernas konferensprocess har byggts på involveringstekniker från t.ex. *Work Out*, *Appreciative Inquiry* och *World Café*². Processen har även erbjudit en struktur där grupperna kunnat samordna och driva ett dynamiskt samskapande tillsammans med målgruppsrepresentanter från hela landet (Se även Arenakonferenser avsnitt 4.8.1). Ytterligare en fördel har varit möjligheten att koordinera analys- och utvecklingsarbete med såväl övriga arbetsgrupper som med utredningen som helhet.

3.2 Utredningens målgrupper

Utredningens primära målgrupper omfattar praktiker som t.ex. handläggare, specialister och beslutsfattare som t.ex. förtroendevalda i landets kommuner, beslutsfattare på länsstyrelser och regionala utvecklingsorgan samt ett mindre antal statliga sektorsmyndigheter. Hur många personer som omfattas är svåruppskattat, men som en fingervisning har en tidigare utredning uppskattat den totala storleken för delvis liknande målgrupper till runt 6 000 personer.³

² Bunker, B.B. och Alban, B.T., *The Handbook of Large Group Methods*, San Francisco, 2006.
Jossey-Bass, Ulrich, D. m.fl., *The GE Work-Out*, McGraw-Hill, 2006.

³ *Ny PBL på rätt sätt*, SoU 2012:87, s. 24.

Även de som arbetar med regional utveckling, näringslivsutveckling och landsbygdsutveckling (vilket i detta avseende även inkluderar arbete inom landsbygdsprogrammet) har identifierats som målgrupper med betydelse för möjligheterna att uppnå en gemensam förståelse för reglerna och samtidigt verka för utveckling med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv.⁴ Utredningen har även riktat sig till regionala utvecklingsorgan och myndigheter med strategiska, angränsande eller vägledande uppdrag. Denna grupp har framför allt deltagit i dialoger och samskapande av utredningens stödinsatser.

Slutligen har en del av utredningens arbete riktat sig indirekt till medborgare och företag och deras intresseorganisationer. Insatser till denna målgrupp har omfattat informationsinsatser i kunskaps- och höjande syfte samt dialogtillfällen i syfte att ta till vara erfarenheter, perspektiv och idéer.

3.2.1 Kunskap om målgruppernas behov

För att identifiera målgruppernas behov av stöd har Strandskyddsdelegationen låtit genomföra målgrupps- och intressentanalyser. Varje arbetsgrupp har utifrån detta underlag och egna erfarenheter preciserat sina målgrupper inför arbetet med att utveckla insatser för att möta dessa gruppers behov.

Behoven av stödjande insatser hos utredningens olika målgrupper är i vissa delar sammanfallande och i andra unika för en viss grupp. Naturvårdverket lyfter i sin kartläggning av strandskyddsreglerna från 2002 fram behov av ett utvecklat stöd för handläggningen⁵. En tidig målgruppsanalys, som har genomförts inom ramen för utredningen, bekräftar att de som tillämpar reglerna upplever behov av praktiskt inriktade handledningar och verktyg samt av erfarenhetsutbyte med andra handläggare.⁶ Det har hos denna målgrupp även framkommit behov av ett förbättrat kartstöd.⁷

⁴ Strandskyddsdelegationens arbetsgrupp Tillväxts slutrapport, 2015.

⁵ Naturvårdverkets rapport 5185, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, s. 71.

⁶ Strandskyddsdelegationens målgruppsanalys, Markör, 2014.

⁷ Strandskyddsdelegationens intressentanalys, Markör, 2014.

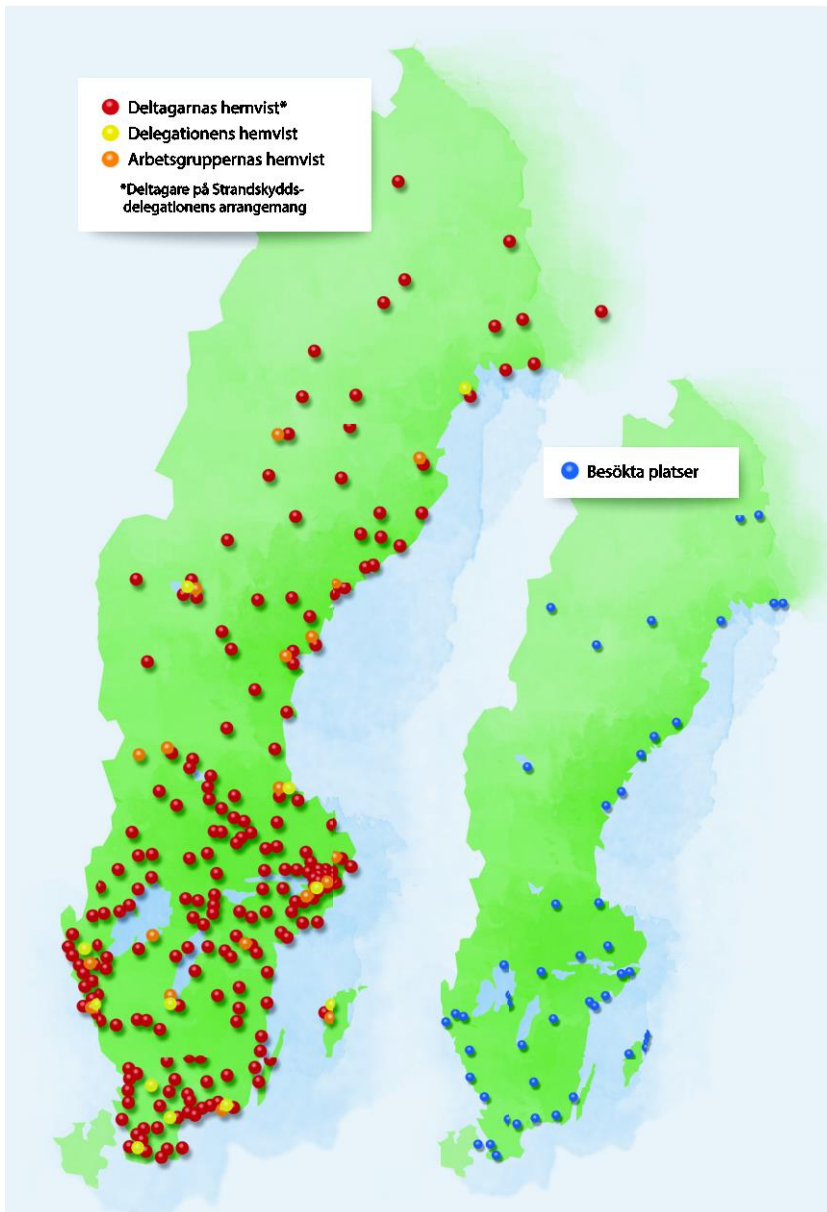
Målgruppsanalysen indikerar också ett behov av ökad kunskap och information om strandskyddsreglerna i de sekundära målgrupper som inte arbetar med tillämpningen av strandskyddsreglerna. Informationsinsatser har därför utformats och riktats direkt till flera av dessa grupper. Det kan t.ex. röra sig om yrkespersoner som arbetar inom branscher där man från tid till annan kommer i kontakt med strandskyddet – fastighetsmäklare, arkitekter, bygg- och anläggningsföretag för att nämna några. Strandskyddsdelegationen har på sina besök runt om i landet även uppmärksammat ett behov av specifik information till de areella näringarna.

3.3 Perspektiv från hela landet

Utredningen har eftersträvat en mångfald av perspektiv och sökt tillgängliggöra sina insatser brett. För att få en bild av såväl helheten och vad som förenar, som hur förutsättningarna för strandskyddsreglerna skiljer sig åt, har utredningen genomfört ett stort antal besök till olika orter. Geografi, bebyggelsestryck, befolknings-täthet samt naturgeografiska och biologiska förutsättningarna varierar stort över landet (se avsnitt 5.4 och 5.5) och besöken har haft en stor betydelse för förståelsen för dessa skillnader och behovet av stödinsatser. De olika tillfällena har varit utformade som s.k. givande möten, studiebesök, seminarier och medverkan i aktiviteter med syftet att informera och ge stöd till strandskyddsreglernas tillämpning (se 4 kap.) Strandskyddsdelegationens har vid dessa aktiviteter haft som ambition att lyssna in och ta del av erfarenheter om strandskyddsreglernas tillämpning och samtidigt ta tillvara dessa tillfällen för att informera om strandskyddsreglerna och det stöd som går att få via Strandskyddsdelegationens webbplats.

Figur 3.2 Perspektiv från hela landet

Strandskyddsdelegationen har sökt en bred geografisk representativitet och närvaro. Kartan till vänstra anger hemvisten dels för delegationens ledamöter och arbetsgruppernas medlemmar, dels för de personer ur målgrupperna som deltagit i utredningens aktiviteter. Ledamöter och arbetsgruppsmedlemmar anges i bilaga 3. Kartan till höger anger orter som utredningen besökt för att föra dialog och/eller genomföra stödinsatser



Strandskyddsdelegationen har besökt landets samtliga län, och totalt 44 orter. Utredningen har vid dessa besök träffat samtliga 21 länsstyrelser, 142 kommuner och 16 regionala utvecklingsorgan för att samtala om strandskyddsreglernas tillämpning. Därutöver har utredningen träffat och tagit del av erfarenheter från 13 intresseorganisationer.

Deltagarna i de kompetenshöjande insatser som Strandskyddsdelegationen genomfört har även de haft en relativt god geografisk representativitet. Representanter från 128 kommuner har deltagit i en eller flera aktiviteter. Till detta kommer antalet deltagare i digitala utbildningstillfällen (se avsnitt 4.1, tabell 4.1).

Strandskyddsdelegationen har allt som allt träffat representanter från 218 kommuner vid någon form av fysiska möten. I kapitel 6 ges en sammanfattning av de perspektiv och varierade erfarenheter som utredningen tagit del av i dessa kontakter med målgrupper och intressenter.

4 Strandskyddsdelegationens genomförda åtgärder

Strandskyddsdelegationen har en bred målgrupp. Den omfattar på organisationsnivå kommuner, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, regionala utvecklingsorgan och intresseorganisationer, och på individnivå tjänstemän, förtroendevalda, medborgare och företagare. Strandskyddsdelegationen lät tidigt genomföra en målgruppsanalys som bekräftade behovet av ett konkret och praktiskt inriktad stöd i arbetet med strandskyddsreglerna. Målgrupperna som tillämpar strandskyddsreglerna i prövnings- och tillsynsprocessen, gav bl.a. uttryck för en önskan om stöd i form av t.ex. mallar, processverktyg och tillsynskunskap, samt möjlighet till erfarenhetsutbyte med fördjupande diskussioner.¹ För de relativt nya reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) fanns också ett behov av konkret sakinformation.

Strandskyddsdelegationens informationsinsatser, utbildningar, verktyg och övriga stöd är designade för att bidra till att delegationens effektmål uppnås.² Detta sker i första hand genom att tillgängliggöra kunskap och underlätta vid tillämpningen av reglerna i samband med fysisk planering, dispensprövning och tillsyn. Samtidigt har samverkan och erfarenhetsutbyte genomsyrat hela produktionen – personer med praktisk erfarenhet ur målgrupperna har aktivt medverkat till att ta fram idéer samt att genomföra och kvalitetssäkra insatserna.

Insatserna utgör ett produktsystem där de kompletterar och förstärker varandra, och tillsammans utgör en helhet som ger ett

¹ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014. Motsvarande behov framkom i Naturvårdsverkets rapport 5185, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, s. 71, 2002.

² För Strandskyddsdelegationens effektmål, se avsnitt 2.3.

större värde än summan av de enskilda delarna. De är designade för att relativt enkelt kunna uppdateras och är avsedda att också efter utredningens slut kunna underlätta vid tillämpning av reglerna och stimulera till fortsatt samverkan i frågor som rör tillämpning av strandskyddsreglerna.

För att nå fram till målgrupperna har Strandskyddsdelegationen strävat efter att anpassa kommunikationen till mottagarnas behov och profilera sig som en arena för samverkan, dialog och erfarenhetsutbyte. Ambitionen har varit att tala med och lyssna till dem som i sin vardag kommer i kontakt med strandskyddsreglerna.

4.1 strandskyddsdelegationen.se

Som utgångspunkt har alla åtgärder tillgängliggjorts via utredningens webbportal strandskyddsdelegationen.se som lanserades i februari 2014. Portalens besökare har t.ex. kunnat delta i webbseminarier både i realtid och i efterhand eller ta del av någon av Strandskyddsdelegationens två webbutbildningar. På webbportalen har följande information, verktyg och utbildningar funnits³:

- Webbseminarierna *Det börjar med vatten, De sex särskilda skälen, Ändrade regler från 1 september 2014, Tillsyn av strandskyddsområdet, LIS del 1 – Strandnära lägen, en resurs för landsbygdsutveckling, LIS del 2 – Att göra och tillämpa LIS-planer, Strandskydd i detaljplan, Pilotprojekt karttjänst & Öppna data och Kunskap och dialog om strandskydd.*
- Webbutbildningarna *Strandskydd* och *Introduktion till strandskyddslagstiftningen.*
- En sammanfattning av strandskyddsreglerna och dispensskälen.
- En interaktiv processguide för beslut om strandskyddsdispens.
- Mallar för beslut.
- Strandskyddsdelegationens sökmotor *strandskyddsdomar.se.*

³ Vid utgången av Strandskyddsdelegationens uppdrag, december 2015.

- Skrifterna *Strandskydd och dispens, Stöd i strandskyddstillsynen* och *Areella näringar och strandskyddet*. Skrifterna har kunnat beställas kostnadsfritt eller laddas ner som pdf:er.
- Instruktioner och dokumentation för utbildningskonceptet *Givande möten – tema strandskydd*.
- Länkar till för strandskyddet relevanta lagtexter, propositioner, rapporter och centrala myndigheters webbsidor om strandskydd.
- Artiklar och filmer som berör delegationens verksamhet och strandskyddsreglerna.
- Gästblogg där skribenter bjudits in att skriva inlägg med olika perspektiv på strandskyddsreglerna.
- Nyhetsbrev och aktuella händelser gällande strandskydd.
- Riktad information till förtroendevalda och fastighetsmäklare.
- Information och dokumentation från de två större arenakonferenser som Strandskyddsdelegationen arrangerade 2014 och 2015.
- Goda exempel på utvecklingsprojekt inom strandskyddat område.

Tabell 4.1 Användning av Strandskyddsdelegationens insatser

Så många har fram t.o.m. 1 november 2015 använt stöd och verktyg, strandskyddsdelegationen.se eller prenumererat på nyhetsbrevet.

Insats	Antal användare
Strandskyddsdelegationen.se (antal besök)	33 467
Nyhetsbrevet (antal prenumeranter)	1 479
Digitala verktyg och stöd:	
Webbutbildningen <i>Strandskydd</i>	10 426
Webbutbildningen <i>Introduktion till strandskyddslagstiftningen</i>	1 049
Webbseminarier	8 948
strandskyddsdomar.se (antal besök 24/8–1/11 2015)	1 750
Interaktiv guide för dispensprövning (unika visningar)	3 775
Skrifter (tryckt upplaga):	
Stöd i strandskyddstillsynen	1 300
Strandskydd och dispens	4 500
Areella näringar och strandskydd	2 500

Utredningens webbportal har i stor utsträckning vänt sig till handläggare av strandskyddsärenden med information som de kan behöva i sitt arbete. Sedan lanseringen i februari 2014 har i genomsnitt antalet besökare per månad varit 1 666, medan antalet unika besökare i genomsnitt har varit 1 143 per månad. I förhållande till målgruppens storlek om cirka 6 000 personer så framstår antalet unika besökare som bra.

Alla de verktyg som Strandskyddsdelegationen har tagit fram har inte varit relevanta för alla i målgruppen. Olika verktyg är av betydelse för olika delar av målgruppen. Det går därför inte med säkerhet att säga att den utbildning som flest personer har tagit del av är den viktigaste eller mest behövda, sett till dem som närmast berörs av informationen. Det gör att statistiken inte i alla delar är helt jämförbar för de olika utbildningarna, eftersom förutsättningarna har varit olika. Utbildningarna och övriga verktyg har dessutom varit tillgängliga på webbportalen under olika lång tid. Vissa verktyg har funnits tillgängliga sedan lanseringen av webbportalen, medan vissa bara i cirka två månader när detta skrivs. Detta återspeglas sannolikt också i besöksstatistiken.

Kommuner, länsstyrelser, myndigheter och även organisationer väljer i allt högre grad att länka direkt till den enhetliga information som Strandskyddsdelegationen erbjuder via sin webbportal. Vid en rundringning till samtliga kommuner och länsstyrelser hösten 2015 har en majoritet uppgett intentioner om att på sin hemsida länka till webbutbildningen riktat till medborgare och företag och/eller Strandskyddsdelegationens portal.⁴ Det har återkommande framförts till utredningen att det framtagna materialet är ett bra stöd i det praktiska arbetet, här ett exempel.

Jag vill bara säga att ni är en väldigt bra resurs i vårt arbete inom strandskydd.⁵

⁴ En sökning på nätet den 3 november 2015 visar att 75 av 182 kommuner, 19 länsstyrelser och flera organisationer länkat till Strandskyddsdelegationens portal eller utbildningar i sin information om strandskydd. Några goda exempel på hur informationen utformats finns på hemsidorna hos Surahammar, Bollnäs och Övertorneå kommuner, hos länsstyrelserna i Västra Götaland och Västerbottens län samt hos LRF Dalarna-Gävleborg, Naturskyddsföreningen Gävleborg, Miljösamverkan Stockholm och dPBL.sk.l.se (Boverket och SKL:s digitala plan- och bygglovsprocess) samt även hos Varbergs landsbygdsråd.

⁵ Miljöinspektör, Nacka kommun den 28 oktober 2015.

4.1.1 Nyhetsbrev om strandskydd

Strandskyddsdelegationens kansli startade 2013 ett digitalt nyhetsbrev för att snabbt kunna nå ut med information och locka besökare till webbportalen. Nyhetsbrevet har även använts för att bjuda in deltagare till Strandskyddsdelegationens aktiviteter. Från 2013 till och med den 1 november 2015 har 12 nyhetsbrev distribuerats. Prenumerantstocken har varierat, sista utgåvan av nyhetsbrevet skickades till 1 479 mottagare.

4.1.2 Sociala medier

Under 2014 startade Strandskyddsdelegationens kansli ett konto på mikroblogger Twitter. Via detta twitter-konto har kansliet twittrat om aktiviteter, kommunbesök, konferenser, tipsat om stöd och verktyg med mera.

4.2 Praktiska verktyg för handläggaren

Naturvårdsverket och Boverket konstaterade 2013 att det fanns ett behov av kompletterande vägledning för tillämpningen av strandskyddsreglerna. Strandskyddsbeslut behövde t.ex. förbättras ifråga om intresseavvägning, påverkan på strandskyddets syften, tomtplatsavgränsning och fri passage. Det behövde också säkerställas att rättspraxis och befintlig vägledning nådde ut till länsstyrelser och kommuner.⁶

Dessa behov har bekräftats vid Strandskyddsdelegationens kontakter med tjänstemän vid kommuner och länsstyrelser. Behovet av konkreta verktyg vid tillämpningen framkom också i delegationens inledande målgruppsanalys.⁷

⁶ Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, s. 9. Korrigerad version daterad 2013-10-24.

⁷ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

Strandskyddsdelegationen har därför i samverkan med sina arbetsgrupper och referenspersoner från målgrupperna utarbetat ett antal stöd för handläggare i tillämpningen. Stöden ligger väl i linje med de problem Boverket och Naturvårdsverket uppmärksammade i sin utvärdering från 2013. De verktyg som beskrivs här bör också ses som ett led i att säkerställa att befintlig vägledning från de centrala myndigheterna, praxis från Mark- och miljööverdomstolen samt kunskap om hur beslut vid myndighetsutövning ska utformas, när länsstyrelser och kommuner på ett lättillgängligt sätt.

4.2.1 Interaktiv processguide för beslut om strandskyddsdispens

Strandskyddsdelegationen har tagit fram en interaktiv processguide för att säkerställa att bedömningen av en ansökan om strandskyddsdispens görs systematiskt och enligt samtliga relevanta bestämmelser. Processguiden styr handläggaren till att göra dessa bedömningar i rätt ordning. Syftet är att beslut om dispens ska bli både formellt korrekta och tillräckligt motiverade.

Guiden är utformad så att den ställer frågor till handläggaren som får göra sina egna bedömningar och därefter klicka sig vidare till nästa steg. Guiden syftar i sig inte till att ge stöd i de sakliga bedömningarna av ärendet. Däremot ges i varje del av processen stöd till bedömningarna i sak genom länkar till den webbutbildning Strandskyddsdelegationen tagit fram för handläggare, till relevanta delavsnitt i webbseminarier, till strandskyddsdomar.se, mallar och annat informationsmaterial. Genom att verktyget fortlöpande används i handläggarens vardag bidrar detta till en kontinuerlig kompetensutveckling.

Figur 4.1 Interaktiv processguide för dispensbeslut
 Illustrativ bild över den interaktiva processguiden



4.2.2 Mallar

Strandskyddsdelegationen har tagit fram ett antal mallar. Mallar finns för beslut om dispens, rättidsprövning och kommunikering samt åtalsanmälan. Syftet är att säkerställa att beslut blir formellt korrekta och tillräckligt motiverade. Framför allt mallen för dispensbeslut innehåller omfattande instruktioner avseende formella krav på beslut, konkreta exempel och formuleringsförslag samt råd för utformning av beslutsmotiveringen. Mallarna är också förberedda för att kunna användas i en framtida digital hantering av dispensärenden. Innehållet i mallarna är sorterat och formulerat på ett sådant sätt att informationen (som metadata) kan föras över mellan myndigheters olika handläggargrupper. Mallarna utgör alltså ett steg mot en nationellt harmoniserad utformning av beslut vilket är en första och grundläggande förutsättning för digitalisering.

4.2.3 strandskyddsdomar.se

Strandskyddsdelegationen har tagit fasta på behovet av att öka tillgängligheten av vägledande domstolsavgöranden (praxis) från Mark- och miljööverdomstolen.⁸ Bristen på strandskyddsspecifik systematisering och avgränsning mot andra rättsområden kan göra att handläggare upplever praxis svåröverskådlig och motsägelsefull. Handläggare vid kommuner och länsstyrelser är sällan jurister och praxis kan därför bli svåråtkomlig.⁹ På flera håll hanterar handläggarna få strandskyddsärenden varje år, varför kännedomen om strandskyddsspecifik praxis i vissa fall kan vara låg.¹⁰

Strandskyddsdelegationen har därför tagit fram en sökmotor för strandskyddspraxis som är avgränsad till detta rättsområde. Avgörandena i sökmotorn är sorterade ämnesvis på en relativt hög detaljnivå. Ämnena motsvarar också stegen i den interaktiva processguiden, varför stöden hänger nära samman.

Strukturen och beskrivningarna av avgörandena är anpassade till ickejurister vid både kommuner och länsstyrelser och deras behov av stöd och vägledning i sitt arbete med strandskyddsärenden. Strukturen gör databasen lättillgänglig också för andra som kan ha behov av dessa uppgifter.

Strandskyddsdomar.se har sedan lanseringen den 24 augusti till den 1 november 2015 haft 1 750 besök, 8 351 sidvisningar och 5 461 unika sidvisningar. Detta kan jämföras med 11 338 sidvisningar och 9 467 unika sidvisningar under perioden den 1 augusti till den 1 november 2015 på den webbplats där Mark- och miljööverdomstolen publicerar samtliga sina avgöranden från 2012–2015. Siffrorna är inte helt jämförbara eftersom siffrorna från Mark- och miljööverdomstolen avser en 24 dagar längre tidsperiod och domstolens publicering omfattar avgöranden enligt hela miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen m.fl. Den omfatt-

⁸ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

⁹ Strandskyddsdelegationen, *Enkät om tillämpning och tillsyn*, Markör 2014. Rapporten visar att flertalet myndigheter har tillgång till juridisk kompetens, även om handläggare själva sällan är jurister.

¹⁰ Naturvårdsverket, *Redovisning av uppföljning av strandskyddsbeslut 2014*, NV-00453-15, av bilaga 2 framgår antalet beslut per kommun. Motsvarande uppgifter har framkommit från Strandskyddsdelegationens studiebesök, exempelvis att det i Jönköpings län handläggs i snitt 15 dispenser per år och kommun (Strandskyddsdelegationens länsbesök den 15 juni 2015). I Svedala kommun handläggs endast enstaka dispenser varje år (Strandskyddsdelegationens studiebesök den 11 september 2014).

ande användningen av Strandskyddsdelegationens sökmotor beror troligen på att den är designad utifrån användarens behov av kunskap och att den blivit lättillgänglig via delegationens webbportal och nyhetskanaler.

4.2.4 Användning och förväntade effekter av de praktiska verktygen

Processbeskrivningen tydliggör vilka frågor som ska bedömas vid beslut om dispens och i vilken ordning prövningen ska ske. Malarna hjälper handläggare och beslutsfattare med att uppfylla de formella kraven på beslut och att tydligt ange skälen för dem. Strandskyddsdelegationen bedömer därmed att de bidrar till formellt korrekta och tillräckligt motiverade beslut. Genom att strandskyddsdomar.se finns lättillgänglig via utredningens webbportal och eftersom den är begränsad till avgöranden om just strandskydd, bedöms den bidra till att rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen når länsstyrelser och kommuner. Detta kan i förlängningen bidra till en mer korrekt och enhetlig tillämpning av strandskyddsreglerna.

När verktygen var nya demonstrerades de vid Naturvårdsverkets strandskydds dagar för länsstyrelsetjänstemän i mars 2015. Vid en efterföljande utvärdering av strandskydds dagarna betygsatte 34 personer verktygen. 85 procent av dessa gav verktygen betyget 4 eller 5, på en femgradig skala.¹¹ Därefter har verktygen fått ett positivt mottagande i målgrupperna. Några exempel är:

Riktigt bra verktyg.¹²

Processbeskrivningen är bra, den kan vi använda för att förklara reglerna för vår nämnd.¹³

Vilket bra verktyg. Fungerade mycket bra och det var bra sammanfattningar och kommentarer [om strandskyddsdomar.se]. Ni tar fram väldigt mycket bra material. Det är lättillgängligt och mycket användbart.¹⁴

¹¹ Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskydds dagar 10–11 mars 2015*.

¹² Kommunjurist om processbeskrivningen, e-post den 2 juni 2015.

¹³ Tjänsteman, Givande möte i Kalmar den 16 oktober 2016.

¹⁴ Tjänsteman vid Länsstyrelsen i Östergötland, e-post den 27 juli 2015.

Vilken [...] bra praxissammanställning som Strandskyddsdelegationen har gjort. Har stor användning av den just nu i mitt arbete på mark- och miljödomstolen.¹⁵

Vi kommer att använda materialet så länge det går, tills det är absolut helt inaktuellt.¹⁶

Strandskyddsdelegationen bedömer att verktygen bidrar till en mer enhetlig tillämpning av reglerna i takt med att allt fler kommuner och länsstyrelser använder verktygen. Delegationen bedömer också att de bidrar till en mer effektiv handläggning i och med att länsstyrelserna kan minska antalet överprövningar när kommuner blir bättre på att utfärda kompletta och tydligt motiverade beslutshandlingar.

Verktygen är tänkta att användas som konkreta arbetsredskap vid prövning av enskilda ärenden och förväntas därmed användas regelbundet. Genom upprepad användning och sin kunskapsbärande utformning, med nära anknytning till varandra och till delegationens övriga utbildningar, har verktygen goda förutsättningar att fortsatt bidra till en stärkt kompetens hos handläggare. De kan även bidra till en nationellt harmoniserad och allt effektivare tillämpning av strandskyddsreglerna också efter Strandskyddsdelegationens upphörande. Det bör dock observeras att verktygen är korsvist länkade till varandra samt till utbildningsinsatserna och att deras funktionalitet i viss utsträckning är beroende av att utredningens samlade produktion hålls ihop.

Med hänsyn till att varken strandskyddsdomar.se eller processguiden funnits tillgängliga mer än ganska kort tid, har genomslaget varit stort. Detta visar att verktygen har varit efterlängtade och att de har fått konkret användning i handläggarnas vardag.

4.3 Grundläggande webbutbildningar

Strandskyddsdelegationen har, i samverkan med experter och praktiker ur målgrupperna, tagit fram två webbutbildningar som ett led i att nå delegationens uppställda mål om ökad effektivisering, harmonisering och legitimitet. Webbutbildningar har potential att nå stora och geografiskt utspridda målgrupper och är därför ett effek-

¹⁵ Medarbetare vid Mark- och miljödomstolen i Nacka den 22 oktober 2015.

¹⁶ Handläggare på Naturvårdsverket, Naturvårdsverkets strandskydds dagar den 10 mars 2015.

tivt sätt att förmedla sakkunskap och stärka kompetensen i att tillämpa strandskyddsreglerna. Nationellt enhetliga och tillgängliga utbildningar gör att många kan ta del av samma information, något som i sin tur kan understödja en ökad och enhetlig kunskap om regelverket och dess tillämpning. De två webbutbildningarna erar och utbildar deltagaren genom text, bild samt interaktiva övningar och simuleringar. Utbildningarna är utformade så att deltagaren kan lägga upp sin egen lärandeprocess och välja de delar som deltagaren själv upplever sig vara i behov av. För att tillgodose individuella förutsättningar och inlärningsbehov och för att öka tillgängligheten, har texten i utbildningarna kompletterats med en speakerfunktion.

Strandskydd – ett webbaserat uppslagsverk för allmänhet och förtroendevalda

Den första webbutbildningen har karaktär av interaktivt uppslagsverk och heter kort och gott *Strandskydd*. Den riktar sig i första hand till medborgare, företagare och förtroendevalda som önskar information och kunskap om strandskyddsreglerna. *Strandskydd* ska erbjuda en korrekt och enhetlig information och därigenom öka kunskapen om strandskyddsreglerna hos allmänhet och förtroendevalda. Utöver kunskapsmålet för den enskilda användaren är denna webbutbildning också designad för att bidra till bättre service och effektiv resursanvändning hos länsstyrelser och kommuner. Genom att publicera en länk till *Strandskydd* på sin webbplats har myndigheterna direkt en tillgänglig och uppdaterad information om strandskyddsreglerna, vilket i sig är en del av myndigheternas serviceskyldighet och arbete med förebyggande tillsyn.

Vid eventuella regeländringar kan webbutbildningarna ändras genom Strandskyddsdelegationens LMS (Learning Management System). På så sätt kommer alla myndigheter som har publicerat en länk till *Strandskydd* alltid att ha den senaste versionen av webbutbildningen på sin hemsida. Det skapar förutsättningar för en nationellt enhetlig och uppdaterad grundinformation.

Introduktion till strandskyddslagstiftningen – en webb utbildning för handläggare

Den andra webb utbildningen, *Introduktion till strandskyddslagstiftningen*, är en utbildningsinsats som ska stärka kompetensen i att tillämpa strandskyddsreglerna hos handläggare och beslutsfattare. Utbildningen samlar befintligt vägledande material, med tillägg om strandskyddstillsyn, och ger en introduktion till hur man tillämpar reglerna. Den kan i första hand användas som introduktion till handläggare och beslutsfattare som är nya inom området. Den kan också fungera som stöd i handläggningen av ett konkret ärende. Målet med utbildningen är att deltagaren efter genomförd utbildning ska ha grundläggande kunskap om och kompetens i att tillämpa reglerna vid arbete med översiktsplaner, detaljplaner, vid dispensansökningar och i tillsynsärenden. Efter genomförd utbildning ska handläggaren kunna handlägga ett eget ärende samt känna till respektive roller och ansvarsområden för kommunen, länsstyrelsen, domstolen och relevanta sektorsmyndigheter.

4.3.1 Användning och förväntade effekter

Sedan lanseringen 12 juni 2014 har utbildningarna använts i stor omfattning. Webb utbildningen *Strandskydd* har startats över 10 000 gånger. Denna webb utbildning förväntas bidra till att höja den allmänna kunskapsnivån om strandskyddsreglerna och därigenom bidra till effektmålet om ökad legitimitet för reglernas tillämpning. Kunnigare parter kan ställa högre krav på tjänstemän och beslutsfattare, men har också en bättre förståelse för regelverket. Eftersom utbildningen lätt kan uppdateras genom LMS har den kapacitet att även efter utredningstiden bidra till att den allmänna kunskapsnivån höjs.

Webb utbildningen *Introduktion till strandskyddslagstiftningen* är avsedd att öka kunskapen om tillämpningen av reglerna och effektivisera samhällsplanerings- och byggprocesser. Utbildningen har använts över 1 000 gånger av användare över hela landet. Genom att målgrupperna från skilda håll i landet kan gå samma utbildning finns förutsättningar för att handläggare ska kunna få en likvärdig

grundutbildning om reglerna. Det kan i förlängningen medverka till att tillämpningen av strandskyddsreglerna harmoniseras¹⁷. Utbildningen inkluderar också ett särskilt avsnitt om tillsyn. Vägledning om tillsyn specifikt för strandskyddsområdet har historiskt varit begränsad¹⁸, varför effekterna av detta avsnitt, tillsammans med Strandskyddsdelegationens skrift *Stöd i strandskyddstillsynen*, sannolikt kommer att bli tydliga. Även här kan uppdateringar via LMS göras för att hålla utbildningen aktuell.

Kostnaderna för produktion av de två webbutbildningarna har varit 524 400 kronor. Det ger en kostnad om cirka 46 kronor per visning fram till 1 november 2015.

Tabell 4.2 Användning av webbutbildningarna

Någon registrering har inte krävts för *Strandskydd*, vilket bidrar till hög tillgänglighet. Redovisat antal avser därför hur många gånger utbildningen använts, inte nödvändigtvis antalet personer (unika användare). För *Introduktion till strandskyddslagstiftningen* krävs en enklare registrering som gör att användaren kan pausa utbildningen för att sen återuppta den från samma ställe. Registreringen är datorspecifik.

Utbildning	1 maj 2015	1 november 2015
<i>Strandskydd</i>		
Antal gånger som denna startats	2 810	10 426
<i>Introduktion till strandskyddsreglerna</i>		
Deltagare som startat webbutbildningen	717	1 049

4.4 Fördjupning genom seminarier och webbseminarier

Strandskyddsdelegationen har genomfört två fysiska seminarier och nio webbseminarier. De har utformats som svar på efterfrågan hos handläggare på kommuner och länsstyrelser om fördjupad kunskap samt diskussion och erfarenhetsutbyte i frågor som rör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Detta gäller särskilt landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS), de särskilda skälen för strandskyddsdispens, strandskydd i detaljplan, påverkan på marina miljöer och gällande praxis.¹⁹ Seminarierna har utformats utifrån ett problembaserat lärandeperspektiv och utgjort ett komplement till

¹⁷ Med harmonisering menas att *lika* bedömningar görs där *lika* förutsättningar råder.

¹⁸ Se avsnitt 4.5.1 om behov av strandskyddsspecifik tillsynsinformation.

¹⁹ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

de mer grundläggande webbutbildningarna. Olika teman har riktats till delvis olika målgrupper, med de gemensamma nämarna handläggare och förtroendevalda som kommer i kontakt med strandskyddet. Seminarierna har tagits fram i en bred samverkan med praktiker från olika organisationer och kunskapsområden för att garantera att relevanta ämnen och aspekter behandlas med en verklighetsförankring. Sakkunniga och experter har i webbseminarierna diskuterat svårbedömda frågor och visat exempel som inspiration och vägledning. Tittare i webbseminariernas direktsändning har också bjudits in att ställa frågor och delta i diskussioner genom en chattfunktion. Totalt har cirka 70 personer medverkat som föreläsare eller i reportage, från drygt 20 kommuner, 5 länsstyrelser, 2 regioner eller regionförbund, Sveriges kommuner och landsting, Naturvårdsverket, Boverket, Lantmäteriet, Mark- och miljööverdomstolen, Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, Havs- och vattenmyndigheten, dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län, Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö och arbetsmiljömål samt fristående experter och konsulter.

Seminarierna har sammantaget varit avsedda att öka kompetensen för tillämpning av strandskyddsreglerna och att bidra till en mer harmoniserad tillämpning av reglerna.

4.4.1 Formen för kunskapsseminarier: från fysiska seminarier till rikstäckande webbseminarier

Tjänstemän på kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt kommunala förtroendevalda har en geografisk och organisatorisk spridning. I den målgruppsanalys som Strandskyddsdelegationen har låtit genomföra framgick även att dessa målgrupper ofta har begränsade möjligheter att avsätta tid och pengar för vidareutbildning.²⁰ Framför allt påpekades att det är svårt att motivera långa resor för att ta del av utbildningar och det fanns önskemål om webbsända seminarier. Det som startade med två fysiska seminarier, övergick därför till att bli en webbaserad seminarieriserie. Genom att använda just webbaserad seminariedesign är det möjligt att nå hela landet med kvalitetssäkrade föreläsningar och trovärdiga medverk-

²⁰ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

ande. Vid det första seminariet fanns 30 personer på plats och lyssnade. När seminariet sedan sändes via internet var 283 datorer uppkopplade, och den 1 november 2015 hade seminariet visats sammanlagt 1148 gånger.

Webbseminarierna har varit 1–3 timmar långa och innehållit en kombination av presentationer, reportage från olika delar av landet och paneldiskussioner. Tittare har i direktsändning kunnat ställa frågor till panelen via en chatt. Tittarna har också, både i direktsändning och i efterhand, kunnat följa de medverkandes bildpresentationer.

Möjligheten att se enskilda avsnitt har också underlättat att fokusera på särskilt relevanta delar enskilt, lokalt eller regionalt. Avsnitt kan t.ex. användas i grupp, på ett nämndmöte eller på en workshop för förvaltningar eller myndigheter i behov av att diskutera och etablera en samsyn om strandskyddsreglerna. Webbseminariernas föreläsningar och paneldiskussioner är utformade för att ge uppslag till diskussioner och fördjupade samtal vid sådana tillfällen. Webbseminarierna har också varit tillgängliga för privata aktörer, konsultbolag och utbildare som når målgrupper i en vidare krets, t.ex. intresseföreningar. Samtidigt finns den fördelen att deltagaren vid behov kan återkomma till seminarierna.

Tabell 4.3 Innehåll i kunskapsseminarierna

Översiktlig beskrivning av innehållet i genomförda seminarier. En utförligare beskrivning finns i bilaga 4.

Seminarium	Webbsänt	Innehåll	Deltagare/uppkopplingar i realtid	Uppkopplingar*
Utvärdering & översyn av de nya reglerna	Nej	Presentation av Naturvårdsverket och Boverkets översyn av reglernas tillämpning.	70	–
Det börjar med vatten	(fysiskt) webbsänt	Akvatiska livsmiljöer och konsekvenser av strandnära exploatering.	(30) 283	1 148
De sex särskilda skälen	Ja	Kunskapsfördjupning om tillämpning av de särskilda skälen.	405	2 718
Ändrade regler från 1 september 2014	Ja	Information om ändrade regler för undantag vid små sjöar och vattendrag.	0	921
Tillsyn av strandskyddsområdet	Ja	Avsnitt för politiker om innebörden av tillsynsansvaret. Avsnitt med fördjupad tillsynskunskap för handläggare.	324	1 537
LIS del 1 – Strandnära lägen, en resurs för landsbygdsutveckling	Ja	För och med förtroendevalda om möjligheterna med strategisk LIS-planering.	117	681
LIS del 2 – Att göra och tillämpa LIS-planer	Ja	För handläggare om LIS-reglerna i översiktsplan, detaljplan och dispensärenden med illustrerande exempel från hela landet.	156	893
Strandskydd i detaljplan	Ja	Fördjupad stöd om tillämpningen av reglerna i detaljplanering.	224	1 050
Pilotprojekt karttjänst & Öppna data	Ja	Inspirera till möjligheten att genom karta visa strandskyddsområden och dispensbeslut.	74	344
Kunskap och dialog om strandskydd (ej genomfört vid tidpunkt för skrivande)	Ja	X	X	X
Totala antalet uppkopplingar				8 948

*Antal uppkopplingar per den 1 november 2015. För att hålla en hög tillgänglighet krävs ingen registrering för att titta på webbseminarierna, vilket gör att samma person kan haft flera uppkopplingar för samma seminarium. Statistiken visar heller inte hur många personer som gemensamt tittat vid en uppkoppling.

4.4.2 Användning och förväntade effekter

Seminarierna har syftat till att öka förståelsen för och kompetensen i att tillämpa strandskyddsreglerna och bidra till en mer effektiv tillämpning av desamma. Genom att målgrupperna från skilda håll i landet kan ta del av samma seminarium kan de i förlängningen också medverka till att tillämpningen av strandskyddsreglerna harmoniseras. Nyttan av att kunna följa seminariet gemensamt inom en förvaltning bekräftas också:

Bra med webbseminarier – då kan man sitta tillsammans, plan och bygg och diskutera. Vi sitter kanske 6–15 personer och det gör att man har fler att diskutera med om alla ser. Därför har vi sagt att alla ska vara med på alla seminarierna.²¹

Det sätt som seminarierna har genomförts på har inneburit att deltagarna inte har behövt lägga tid och kostnader på resor. Det har underlättat ett brett deltagande i målgrupperna. Möjligheterna att anlita rätt experter och föreläsare till seminarier har varit större jämfört med om flera fysiska seminarier skulle ha genomförts. Det har varit tillräckligt med deras medverkan vid ett tillfälle för att nå ut brett, i stället för att de skulle behöva knytas upp till flera separata seminarietillfällen i olika delar av landet.

Totalt antal deltagare – eller tittare – kan inte fastslås med säkerhet eftersom statistiken endast visar antalet uppkopplingar. Liknande seminarier har tidigare erbjudits för delar av Strandskyddsdelegationens målgrupper inom ramen för utredningen *Ny PBL – på rätt sätt*. Denna utredning kunde genom tittarundersökningar konstatera att det i genomsnitt var fyra–fem personer som gemensamt tittade på webbseminarierna, per uppkoppling.²² Erfarenheten från *Ny PBL* om gemensamt tittande bekräftas av Strandskyddsdelegationens tittarfrågor i direktsändning som visat att det bakom varje uppkoppling många gånger funnits flera tittare. När detta skrivs har visning av samtliga webbseminarier sänts över 8 950 gånger, vilket bekräftar att metoden, i jämförelse med fysiska seminarier, når ut till målgruppen på ett effektivt sätt. De direkta kostnaderna för produktion och sändning har varit 70 000–180 000 kronor per webbseminarium. Det har hittills inneburit en

²¹ Länsbesök den 2 september 2015.

²² *Ny PBL – på rätt sätt*, SOU 2012:87.

kostnad om cirka 75 kronor per visning. Bakom en visning kan dock finnas många tittare.

Siffrorna för visningar av Strandskyddsdelegationens webbseminarier är högre jämfört med de seminarier som genomfördes av Ny PBL. En förklaring till det är att delegationens målgrupp sannolikt har varit större. Troligen är en ännu viktigare faktor att målgrupperna har vant sig vid att ta till sig information på det här sättet. Den tekniska utvecklingen har också gått framåt, och det finns i dag bättre förutsättningar på t.ex. myndigheter och kommuner att ta del av den här typen av webbsändningar.

Det stora antalet besökare visar på ett behov av att fortsatt tillgängliggöra dessa kunskapsseminarier, vilket i sig kan bidra till den framtida kompetensförsörjningen och en effektiv och harmoniserad tillämpning. Seminarierna har en uppskattad livslängd om cirka 3 år, då de flesta seminarier kan justeras för ny praxis och mindre regeländringar. Det är dock önskvärt med en någorlunda regelbunden revidering och borttagande av inaktuella avsnitt/seminarier.

4.5 Skrifter och artiklar

Strandskyddsdelegationen har tagit fram olika skrifter i syfte att sprida korrekt information om strandskyddsreglerna. Vissa av skrifterna har anpassats utifrån en specifik målgrupp för att öka läsbarheten och göra informationen mer tillgänglig.

4.5.1 Stöd i strandskyddstillsynen

Strandskyddsdelegationen har tagit fram den praktiskt inriktade skriften *Stöd i strandskyddstillsynen*. Stödet syftar till att förenkla och effektivisera handläggningen av tillsynsärenden, men också att vara ett stöd vid planering av tillsynsarbetet. Det övergripande målet med stödet är att den tillsyn som genomförs på myndigheterna i större utsträckning ska vara planerad och prioriterad utifrån var tillsynen gör största nytta för strandskyddets syften. Att tillsyn över strandskyddsreglerna hittills haft ett begränsat genomslag i tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering framgår av följande tabell.

Tabell 4.4 Andel tillsynsmyndigheter med tillsynsplaner med strandskydd

En tillsynsmyndighet ska enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ha en tillsynsplan som anger hur tillsynen ska genomföras under året. Men utfallet är lågt.

Tillsynsmyndighet	2002	2014
Länsstyrelser	52 %	62 %
Kommuner	–	37 %
– andel när en miljönämnd ansvarar för tillsynen	–	75 %

Källa: Naturvårdsverket, Rapport 5185, 2002 och Strandskyddsdelegationen, *Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna*, Markör, 2014, uppdaterad av Strandskyddsdelegationen. Angivna siffror är medelvärden vid respektive undersökning.

De svårigheter med tillsynen som sammantaget lyfts fram är bristande tillsyn under många år, begränsade resurser för tillsyn, att planerad tillsyn genomförs i liten omfattning, att det saknas lättillgänglig och samlad information, stor omsättning på tillsynshandläggare, bristande kompetens och att tillsynen prioriteras bort till förmån för annan tillsyn. Såväl handläggare som förtroendevalda har efterfrågat utbildningar, ett utvecklat tillämpningsstöd samt nationella målsättningar för prioriteringar av tillsyn.²³

I skriften samlas specifik och praktiskt inriktad kunskap som är viktig för tillsynshandläggaren på en kommun eller länsstyrelse. Skriften tar upp hur tillsynsinsatser kan genomföras utifrån största möjliga nytta, utan att nödvändigtvis lägga fler timmar på strandskyddstillsynen. Den tar också upp de vanligaste överträdelsena och hur tillsynsbeslut kan verkställas.

Användning och förväntade effekter

Tillsynsstödets praktiskt inriktade kunskap ökar förutsättningar att gå från händelsestyrd till planerad strandskyddstillsyn, vilket gagnar strandskyddets syften, utan att det nödvändigtvis ökar den totala mängden tillsyn. Skriften har tryckts och distribuerats i 1 300 exemplar och dessutom funnits tillgänglig för nedladdning via strandskyddsdelegationen.se. Genom lansering i såväl tryckt som digitalt format har samtliga tillsynsmyndigheter haft möjlighet att ta del av

²³ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd, tjänstemän och politiker*, Markör, 2014.

tillsynsstödet. Responsen på tillsynsstödet har sammantaget varit mycket god och det har framgått att det funnits ett behov av detta kompletterande stöd, vilket bekräftas genom följande respons.

Noterade med stor glädje den handbok *Stöd i strandskyddstillsynen* som landade häromdagen i min inkorg. Tyckte att materialet även gav bra vägledning för tillsyn generellt och vad man behöver tänka på i tillsynsrollen och i handläggning. Har skickat den vidare till våra byggsidor.²⁴

En utvärdering av tillsynsstödet, med en skala 1–5 där 1 är irrelevant och 5 mycket relevant, visar att skriften fyller sin funktion till hög grad. På frågan om hur relevant innehållet är för det praktiska arbetet med strandskyddstillsyn fick stödet ett genomsnitt på 4.06, och på frågan hur väl stödet kompletterar Naturvårdsverkets och Boverkets handböcker får skriften betyget 4.2 av 5. I tillsynsstödet framhävs behovet av att bedriva tillsyn där den gör störst nytta utifrån strandskyddets syften. På frågan om i vilken utsträckning skriften kan motivera sådant arbete med planerad tillsyn blev det viktade genomsnittet 3.8, vilket måste betraktas som mycket tillfredsställande.

4.5.2 Strandskydd och dispens

I broschyren *Strandskydd och dispens* beskrivs strandskyddsreglerna övergripande. Läsaren får också information om vad en dispens är och vad som krävs för att få dispens. Broschyren är tänkt att vara ett stöd för förtroendevalda, handläggare och allmänheten. Den tryckta broschyren har under utredningstiden haft en upplaga om 4 500 exemplar och även funnits tillgänglig för nedladdning via strandskyddsdelegationen.se.

4.5.3 Areella näringar och strandskyddet

I broschyren *Areella näringar och strandskydd* beskrivs hur jordbruket, skogsbruket, fisket och renskötseln påverkas av strandskyddsreglerna. Broschyren är målgruppsanpassad och fokuserar särskilt på det undantag från strandskyddsreglernas förbud som finns för åtgärder som är nödvändiga för areella näringar.

²⁴ Handläggare Norrhälsinges miljökontor.

4.5.4 Artiklar

Utöver den allmänna information om strandskydd som finns i t.ex. broschyren *Strandskydd och dispens* och webbutbildningen *Strandskydd*, har delegationen också tagit fram riktad information till vissa målgrupper. Strandskyddsdelegationen har skrivit en informativ artikel för fastighetsmäklare som publicerats på både Fastighetsmäklarinspektionens och Strandskyddsdelegationens webbplatser. Delegationen har också skrivit en målgruppsanpassad artikel om anläggningsarbeten för anläggningsbranschen och en om fastighetsbildning för lantmätare. Dessa två artiklar har publicerats i yrkestidningen *Sambällsbyggaren* och på strandskyddsdelegationen.se.

Strandskyddsdelegationen har även skrivit ett antal artiklar som publicerats på webbportalen. I text och bild beskrivs bl.a. delegationens studiebesök, arbetsgruppen Öppna datas arbete med en kartpilot, ett besök hos Länsstyrelsen i Värmlands län där landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) diskuterades med representanter från kommun och länsstyrelse. Syftet har varit att på ett lättillgängligt sätt beskriva delar av delegationens arbete och belysa arbetet med strandskyddsfrågor från olika delar av landet.

4.6 Lättillgängliga utbildningar och verktyg som samspelar

Webbutbildningarna, webbseminarierna, strandskyddsdomar.se och tillsynsstödet innehåller Strandskyddsdelegationens materiella stöd, eller stöd i sakbedömningar vid tillämpningen av strandskyddsreglerna. Den interaktiva processguiden och mallarna innehåller praktiska verktyg och formaliahjälpmedel för handläggningen. Samtliga verktyg och stöd kan även användas vid genomförande av konceptet *Givande möten – tema strandskydd*.

En genomgående ambition med Strandskyddsdelegationens produktion är att den ska vara samlad²⁵ och lättillgänglig. Detta har två aspekter. Den ena är att allt ska finnas på internet och inte förutsätta fysisk närvaro vid t.ex. seminarier. Den andra är att det ska vara lätt att hitta svar på en given frågeställning utan att t.ex. titta

²⁵ Strandskyddsdelegationen, *Målgruppsanalys strandskydd – del 1*, Markör, 2013.

på ett tre timmar långt seminarium. Båda dessa aspekter är viktiga då delegationens målgrupper kan antas ha begränsade resurser, tidsmässiga och/eller ekonomiska, för att kunna resa till ett fysiskt seminarium och ta del av informationen där.²⁶

En poäng med produktionens design är också att utbildningar och verktyg samspelar och förstärker varandra, t.ex. genom korsvisa hänvisningar mellan verktyg och utbildningar. Som exempel kan den interaktiva processguiden nämnas. Guiden innehåller länkar till webbseminarierna och utgör därmed en detaljerad rättslig systematisering av den kunskap som förmedlas i webbseminarierna. Handläggaren behöver alltså inte själv söka information i olika utbildningar, seminarier och verktyg, utan hänvisas direkt via guiden till relevanta verktyg, utbildningar och avsnitt i webbseminarier. Materialet till *Givande möten* innehåller diskussionsfrågor med länkar till specifika avsnitt i bl.a. processguiden, webbseminarierna och strandskyddsdomar.se. Detta för att förenkla och möjliggöra möten utan experter på plats.

Produktionens design, där verktyg, utbildningar och informationsinsatser samspelar med varandra, underlättar för användaren att ta utgångspunkt i den egna frågeställningen eller arbetsuppgiften och använda stöden på ett effektivt och flexibelt sätt. Representeranter från kommuner och länsstyrelser som delegationen varit i kontakt med framhåller också värdet av att denna design fortsatt hålls intakt och uppdateras som en helhet.²⁷

4.7 Givande möten – tema strandskydd

Regionalt anpassad vägledning och dialog om tillämpningen av strandskyddsreglerna kan skapa förutsättningar för god tillämpning och ökad kunskap om reglerna. Samtidigt skiljer sig omfattningen av denna vägledning mellan länen.²⁸ Behovet av att träffas i nätverk och diskutera egna fall och frågeställningar med andra handläggare fångas heller inte upp av de övriga stödinsatser och verktyg som

²⁶ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

²⁷ Detta önskemål har bl.a. framkommit vid Strandskyddsdelegationens länsvisa studiebesök och utbildningstillfällen.

²⁸ Vid Strandskyddsdelegationens länsvisa studiebesök har det framkommit att omfattningen av regional vägledning skiljer sig åt mellan länen. Det finns län där vägledningsträffar anordnas två gånger per år, samtidigt som det finns län utan återkommande vägledningsträffar.

Strandskyddsdelegationen utvecklat. Mot denna bakgrund har ett koncept för regionala lär-träffar tagits fram. Konceptet kallas *Givande möten – tema strandskydd* och bygger på tanken om kunskapsöverföring, erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande. Konceptet ska förenkla för tjänstemän som vägleder i strandskyddsfrågor på länsstyrelserna, och andra tjänstemän som önskar anordna möten, vid planering och genomförande av lokala och regionala möten där strandskyddsfrågor diskuteras.

Upplägget utgår ifrån problembaserad inläring, dvs. fallstudier och problemlösning, i stället för föreläsningar och läsning. Det uppmuntrar därför till diskussion, dialog och samverkan under mötena. Detta upplägg gör att deltagarna kan lära sig av varandra och tydliggöra vilka olika kunskaper och kompetenser som kan behöva samverka för en effektiv ärendehantering. Det gör också att mötesledaren inte måste vara experten utan snarare kan ha en roll som ledare av en konstruktiv och kollegial workshop. Detta kan vara välkommet inom ett så komplicerat område som strandskyddsfrågan. En vägledare på en länsstyrelse kommenterar:

Åh vad roligt det ska bli att planera nästa Strandskyddsdialog i [länet] med det här materialet. Jag tror att det kommer vara hur givande som helst.

Konceptet innehåller olika utbildningsmoduler, eller teman för möten, utifrån de verktyg och utbildningar som finns tillgängliga på Strandskyddsdelegationens webbplats. Användande och spridning av nationellt framtagna stöd underlättar för en ökad harmonisering av tillämpningen och en nationellt ökad samordning. De utbildningsmoduler som tagits fram är tänkta att kunna användas fritt utifrån deltagarnas behov och önskemål och kombineras för att kunna skapa *Givande möten – tema strandskydd*.

Tabell 4.5 Framtagna utbildningsmoduler/teman för Givande möten – tema strandskydd

Utbildningsmaterialet innehåller relevant information samt stöd och verktyg för respektive ämnesområde. På så vis samspelar verktygen och stöden med erfarenhetsutbyte och dialog. För att underlätta framtida möten har även exempel på agenda tagits fram, liksom diskussionsfrågor och paketering.

Modul	Innehåll
Mötestema <i>Strandskydd i detaljplan</i>	Förslag till mötesupplägg. Presentationsmaterial med länkar till inslag i webbseminarier och diskussionsfrågor.
Mötestema <i>Särskilda skäl</i>	Förslag till mötesupplägg. Presentationsmaterial med länkar till inslag i webbseminarier och diskussionsfrågor.
Mötestema <i>Strandskyddstillsyn</i>	Förslag till mötesupplägg. Presentationsmaterial med länkar till inslag i webbseminarier och diskussionsfrågor.
Kort Givande möte för nämnd	Presentationsmaterial för översikt och diskussion på t.ex. nämndmöte (45 min).
Vägleda utan att bli jävig	Presentationsmaterial för inledning. Filmad föreläsning. Rollspel med tre praktikfall.
Systematik i strandskyddsärenden	Presentationsmaterial för inledning. Praktikfall där processguiden för dispensprövning används som verktyg.
Juridisk metod	Filmad föreläsning och presentationsmaterial.
Skrivövning för dispensbeslut	Presentationsmaterial med handledning och diskussionsfrågor. Dispensmallar. Övnings exempel.
Strandskyddet i sitt sammanhang	Filmad föreläsning.
Praktikfall för erfarenhetsutbyte	Kompendium med 20 praktikfall med vägledande kommentarer. Tips för mötesupplägg.

4.7.1 Användning och förväntade effekter

Under utredningstiden har de första stegen tagits för att sprida materialet via information i nyhetsbrev, utskick till samtliga tillsynsvägledare och genom kansliets medverkan i regionala och lokala utbildningar. På samma sätt som t.ex. den interaktiva processguiden, samlar och systematiserar *Givande möten – tema strandskydd* Strandskyddsdelegationens hela produktion av stöd och verktyg.

Konceptet och materialet är designat för att kunna användas både av vägledare på länsstyrelserna och av handläggare eller chefer på kommunerna och kan även efter utredningstidens slut bidra till ökad kompetens, samverkan och en harmoniserad och effektiv tillämpning. Om produktionen även framöver hålls samman ökar därför förutsättningarna för att detta koncept även fortsättningsvis ska kunna bidra till de ovan beskrivna effekterna.

4.8 En öppen utredning genom möten med målgrupperna

För att uppfylla målgruppens önskemål²⁹ om en samlad kunskapskanal har webbportalen strandskyddsdelegationen.se varit ett nav för de genomförda insatserna. Trots fördelarna med en digital plattform finns det de som berörs av strandskyddsreglerna som har en mer traditionell kunskapsinhämtning. Mot denna bakgrund har flertalet av de genomförda åtgärderna funnits tillgängliga på flera olika sätt, t.ex. i både digitalt och tryckt format. Det personliga mötet är dock svårslaget när det gäller att skapa en fördjupad dialog, erfarenhetsutbyte samt att anpassa kunskapsöverföring och budskap till grupper och individer. Därför har Strandskyddsdelegationen anordnat en dialogserie och två arenakonferenser, samt medverkat vid olika mötesplatser, konferenser och utställningar som kompletterande kanaler för kommunikation. Vid dessa tillfällen har kansliet genomfört föreläsningar och annan informations-spridning.

4.8.1 Strandskyddsdelegationens arenakonferenser

Strandskyddsdelegationen har genomfört två konferenser i storgruppsformat. Vid de två så kallade arenakonferenserna var syftet att ta till vara perspektiv, erfarenheter och idéer från samtliga målgrupper runt om i landet. Totalt deltog 280 personer från dels arbetsgrupper och expertgrupp, dels Strandskyddsdelegationens målgrupper i form av länsstyrelser, kommuner, myndigheter och intresseorganisationer. Sammanlagt var 96 orter i landet representerade.

Arenakonferenserna gav deltagarna möjlighet att genom dialog med delegater och arbetsgruppsmedlemmar, liksom föreläsningar med områdesspecialister och statssekreterare, inhämta inspiration och kunskap om olika perspektiv och erfarenheter av strandskyddsreglernas tillämpning. Konferenserna gav även deltagarna möjlighet att bidra till arbetsgruppernas och Strandskyddsdelegationens fortsatta arbete och exitstrategi.

²⁹ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd*, Markör, 2014.

4.8.2 Dialoger om landsbygdsutveckling och strandskydd

Strandskyddsdelegationen har genomfört en serie dialogmöten i olika delar av landet på tema *Tillväxt vs Strandskydd – eller både och?*. Med utgångspunkt i Strandskyddsdelegationens ambition att utgöra en nationell arena för samverkan syftade dialogerna till att erbjuda en mötesplats och att utveckla en dialogmodell för att stärka samsyn och förståelse mellan olika aktörer avseende regionala och lokala bevarande- och tillväxtintressen. Hur utveckla dialogen inom och mellan kommuner och länsstyrelser angående hur man i sin myndighetsroll hanterar de initiativ som tas i regionen? Det övergripande syftet var att stödja och underlätta för tillväxt och attraktivt boende på landsbygden utifrån premissen att dialog mellan berörda aktörer kan bidra till en tillämpning som både tillgodoser utvecklingsperspektivet och samtidigt sker i linje med strandskyddets syften.

För denna dialogserie har arbetsgruppen Tillväxt och kansliet arbetat utifrån begreppet *samsyn* snarare än *påverkan*. Perspektiv som står i konflikt med varandra har tillåtits att ta plats i syfte att skapa förutsättningar för samsyn kring de olika perspektiv som behöver få samexistera. Detta har varit viktigare än att uppnå konsensus. Målsättningen har därför varit att dialogmötena skulle stärka förståelsen och samsynen gällande regionens olika utvecklings-, bevarande- och tillväxtintressen mellan de olika roller som i olika utsträckning involveras i arbetet med utveckling av regionen.

De sju dialogmötena utformades under ledning av olika representanter för arbetsgruppen Tillväxt och utifrån regionala förutsättningar i samverkan med kansliet. Inbjudna deltagargrupper skilde sig både i storlek och bredd vilket gav sinsemellan olika tyngdpunkter och djup i dialogen.

Tabell 4.6 Genomförda dialogmöten, landsbygdsutveckling och strandskydd

Sju dialogmöten har genomförts på olika platser i Sverige på tema *Strandskydd vs Tillväxt – eller både och?*

Ort	Inbjudna deltagare	Samverkansparter	Antal deltagare
Uddevalle Heldag	Tjänstemän på kommuner, länsstyrelsen och Region Västra Götaland. Inspel av Stefan Edman, biolog, Hushållnings-sällskapet och näringslivsutvecklare.	Fyrbodals kommunalförbund	22
Visby 2,5 tim	Regionens och länsstyrelsens olika förvaltningar samt flera centrala myndigheter och SKL. Inslag om parallellt pågående översyn utvidgat strandskydd respektive FÖP.	Länsstyrelsen i Gotlands län och Region Gotland	25
Örnsköldsvik Heldag	Jämn fördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän. Inslag om Höga kusten AB, Hela Sverige ska leva och High Coast Art Valley.	Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Örnsköldsviks kommun	45
Göteborg Heldag	Tjänstemän och förtroendevalda i kommuner, länsstyrelsen. Inslag med LRF, Fiskevattenägarna, sjöentreprenörer. länsrådet, och forskare i marinbiologi.	Region Västra Götaland, Havs- och vattenmyndigheten	40
Östersund Heldag	Tjänstemän och förtroendevalda. Inslag om bl.a. svensk ekoturism. Fokus på LIS i länet.	Region Jämtland	40
Karlshamn Heldag	Tjänstemän från kommun, länsstyrelsen, Region Blekinge och Boverket samt entreprenörer inom turistnäringen.	Boverket	25
Kukkolaforsen Halvdag	Förtroendevalda och tjänstemän från Tornedalen. Jämförelser mellan strandskydd i Sverige och Finland med finska Region Lappland och ELY-Center.	Länsstyrelsen i Norrbottens län	29

Mötena har varit uppskattade för de samtal som skett mellan förtroendevalda, tjänstemän, intressegrupper och entreprenörer. Grupper som annars har liten eller ingen direktkontakt.

Ordna fler liknande möten där vi får påbörja den dialog som vi lade grunden för vid detta möte.³⁰

³⁰ Utvärdering dialogmöte Örnsköldsvik, den 21 oktober 2014.

Sammanfattningsvis är det svårt att uppskatta hur väl mötena bidragit till delegationens målsättning för samsyn och förtroende, en slutsats är att genomförandet hade vunnit på kontinuitet och tydligare koppling till regionala frågor och projekt. Idén att formulera en allmän modell för dialog om tillväxt och strandskydd frångicks i och med skillnader mellan deltagare, inslag och problemställningar varierade stort.

En samordnande aktör kan använda dialogen som metod för att ta fram konkreta projekt

Delegationen har under uppdragstiden fått ett stärkt stöd bland skilda målgrupper och åsiktskategorier för att dialog mellan aktörer i ett tidigt skede av planeringsprocessen spelar en avgörande roll för effektiviteten i samhällsplaneringsprocessen samt för att man redan från start ska kunna ta fram hållbara lösningar som kan ge resultat. Utifrån de dialoger som har genomförts är en slutsats att dialogernas värde ökar när de används i syfte att utveckla konkreta och strategiska projekt av betydelse för lokal och regional utveckling. Det förutsätter dock att en eller flera aktörer tar ansvar för att samordna aktiviteterna och återkoppla till involverade parter.

4.8.3 Medverkan i *Givande möten* – tema strandskydd

Under hösten 2015 har kansliet vid nio tillfällen medverkat i utbildningar och workshops inom ramen för konceptet *Givande möten*. Mötenas innehåll och diskussion har varit fokuserade på de strandskyddsfrågor som varit aktuella i respektive kommun eller län. Mötena har anpassats utifrån önskemål och behov hos deltagarna och därmed varierat. Det har rört sig om allt från workshop om tillsyn med alla förvaltningar i en större kommun, eller utbildning och diskussion med förtroendevalda i en för flera kommuner gemensam nämnd, till strandskyddsträffar där länsstyrelsen bjudit in länets alla kommuner. Kansliet har bidragit med processledning och juridisk kompetens och mötena har varit en kombination av kunskapsspridning, dialog samt spridning av delegationens verktyg och utbildningar.

Det jag uppskattade mest med dagen var erfarenhetsutbyte, information om allt som finns på hemsidan, praktikfallsdiskussionerna i grupp [...] Dialogen mellan länsstyrelsen, kommunen och regionen. Att alla parter var representerade.³¹

De nio mötena samlade totalt 325 kommunrepresentanter från 66 kommuner och därtill 35 tjänstemän från fyra länsstyrelser och representanter för tre regioner.

4.8.4 Medverkan i målgruppernas konferenser

Strandskyddsdelegationen har deltagit vid flera konferenser som riktar sig till specifika målgrupper. I detta avsnitt beskrivs delegationens medverkan vid dessa mötesplatser.

FSBS Utbildningsdagar 2014, Uppsala

Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och byggnadsnämndssekreterare håller årligen en konferens under två dagar med olika utbildningsinslag. År 2014 deltog över 700 personer och kansliet medverkade dels från scenen, dels med en bemannad monter under hela konferensen. Både från scenen och montern presenterades utbildningar, verktyg och verksamhet i övrigt. Förutom att tala till alla från scenen erbjöd konferensen därmed många ömsesidigt givande enskilda samtal med bygglovhandläggare, vilka ingår i den primära målgruppen för Strandskyddsdelegationen.

SGI:s kustmöte 2014, Kristianstad

Statens geotekniska institut (SGI) anordnar årligen ett möte om planering, byggande och skydd av kustområden. Under 2014 var temat för mötet hur olika aktörer kan samarbeta på ett bättre sätt. Kansliet deltog vid en av kustmötets två dagar och presenterade delegationens uppdrag och verksamhet. Vid mötet kunde delegationen även ta del av presentationer om bl.a. erosionsproblematiken längs Skånes östkust och hur Portugals kust drabbas av mycket kraftigt

³¹ Utvärdering Givande möte den 22 september 2015.

erosion. Deltagarna vid kustmötet var såväl handläggare från kommun och länsstyrelse, som konsulter och utbildare inom området.

Miljöbalksdagarna 2015 Stockholm

Miljöbalksdagarna är en återkommande konferens som anordnas av Naturvårdsverket och Miljörapporten. Under två dagar 2015 samlades 700 personer från myndigheter, företag m.m. för att diskutera flertalet miljörättsliga frågor. Kansliet deltog som utställare båda dagarna och presenterade delegationens uppdrag, verktyg och stöd (som även förevisades) och tog upp beställningar på trycksaker. Kansliet medverkade även vid rundabordsamtal med tema strandskydd, som arrangerades återkommande under dagarna.

Länsstyrelsernas Plan- och bostadsdagar 2015, Varberg

Länsstyrelsernas årliga konferens på tema planering och bostadsförsörjning samlar länsstyrelsetjänstemän inom samhällsbyggnad. Kansliet deltog med ett samtalspass *Tätortsutveckling inom strandskydd – angeläget för vem och vad? Ett samtal om hur länsstyrelsen kan föra dialog och vägleda om 5:e särskilda skälet*. Förutom kansliets jurister och pedagog engagerades en konsult inom detaljplanering, ett tekniskt råd från mark- och miljödomstol samt två länsstyrelsetjänstemän. 80 deltagare gjorde seminariepasset till det mest besökta under konferensen.

FSBS Utbildningsdagar 2015, Halmstad

2015 års FSBS-konferens var fullsatt med 630 personer från bygglovsavdelningar och byggnadsnämnder (varav endast hälften hade deltagit 2014) och årets tema var tillsyn. Från scen fokuserade kansliet på beskrivning av framtagna utbildningar och verktyg för handläggare samt en summering av de erfarenheter av strandskyddet som delgivits kansliet under besök landet runt. Vid en monter kunde besökarna få information och svar på frågor under två dagar. Frågorna rörde framför allt fastighetsbildning och det framtagna materialet togs positivt emot av målgruppen.

Samhällsbyggnadsdagarna 2015, Stockholm

2015 års Samhällsbyggnadsdagar arrangerades 14–15 oktober. Drygt 700 deltagare samlades i Stockholm och tog del av föreläsningar och ett 60-tal parallella seminarier. Konferensen arrangeras årligen av föreningen Samhällsbyggarna och lockar samhällsplanerare, lantmätare, värderingsmän med flera. Närmare 100 deltagare valde att gå på Strandskyddsdelegationens seminarium om strandskydd och fastighetsbildning. Kansliet hade även en monter i en utställningshall och informerade och diskuterade strandskyddsfrågor med konferensdeltagarna.

4.8.5 Vidgade vyer genom besök i hela landet

Som beskrivs i avsnitt 3.3 har Strandskyddsdelegationen genomfört lokala och regionala besök för att få en ökad förståelse och kunskap om hur regelverk och tillämpningen fungerar i dag. Besöken har också gjort det möjligt att sprida och lokalt förankra delegationens verktyg, stöd och utbildningar.

Delegationen har sammanlagt besökt 44 av landets orter. I samband med besök i de 21 länen med länsledning och tjänstemän på länsstyrelserna träffade delegationen även representanter för sammanlagt 70 kommuner och 12 regioner och kommunförbund.

Om man lägger ihop länsbesök, fyra studiebesök, sju dialogmöten, nio besök under rubriken *Givande möte – tema strandskydd* samt möten med intresseorganisationer, har delegationen träffat och tagit intryck från 142 kommuner, samtliga 21 länsstyrelser, 16 regioner och 13 intresseorganisationer. Inkluderar man alla kontaktytor, inklusive arenakonferenser och medverkande i webbseminarier, har Strandskyddsdelegationen fört samtal med 218 av Sveriges kommuner.

Genom geografiskt spridda möten har Strandskyddsdelegationen kunnat ta del av olika perspektiv på strandskyddet och dess tillämpning, samt de olika förutsättningar som råder över landet. En koncentrerad beskrivning av länens olika förutsättningar, som inverkar på strandskyddet, finns i avsnitt 5.4. En sammanställning av de erfarenheter och reflektioner som delegationen tagit del av vid de olika besöken återfinns i 6 kap.

4.9 Åtgärder för vidare utveckling

Strandskyddsdelegationen har tillsammans med sina arbetsgrupper sammanställt goda exempel och tagit fram en kartpilot. Dessa åtgärder behöver vidareutvecklas och Strandskyddsdelegationens arbete kan ses som ett första avstamp för dessa åtgärder.

4.9.1 Goda exempel på landsbygdsutveckling

Strandskyddsdelegationen har sammanställt exempel på planering, projekt och verksamheter som är tillväxtfrämjande och samtidigt uppfyller syftet med strandskyddslagstiftningen. Exempelen har utgått från att tillväxt har flera olika dimensioner: ekonomisk, ekologisk/miljömässig och social (de så kallade hållbarhetsdimensionerna).

Förutom att främja nya perspektiv och nya tankesätt syftar de goda exemplen till att ge tjänstemän, förtroendevalda samt boende och företagare på landsbygden inspiration till hur utvecklingen av ett område kan förenas med strandskyddets syften. Exempelen visar också hur förutsättningar för tillväxt kan skapas genom ett samspel mellan utveckling och bevarande. De goda exemplen har publicerats i populärversioner, vilket möjliggör god spridning och tillgänglighet.

De goda exemplen har tagits fram utifrån kriterier som arbetsgruppen Tillväxt tagit fram, och de har kvalitetsgranskats utifrån dessa kriterier innan publicering. Exempelen visar bl.a. hur attraktiva boenden har skapats genom exploatering i nära anslutning till områden med höga friluftsvärden, samtidigt som väsentliga naturvärden har skyddats och fria passager mot strandlinjen har skapats. Andra exempel visar hur anläggningar för frilutsliv, turism och besöksnäring eller ekologisk restaurering bidragit till ett områdes attraktivitet samt till lokal tillväxt.

Tabell 4.7 Framtagna goda exempel

Dessa koncentrat – eller populärversioner, om man så vill – omfattar maximalt två sidor text och skrivs i ett språk som kan förstås av personer med olika bakgrund och få spridning via både webb och tryck.

Projekt	Beskrivning	Därför är det ett gott exempel
Oset och Rynningeviken	Övergödd mark på f.d. militär övningsmark vid Hjälmarens rensades upp och har i dag en halv miljon besökare per år.	Projektet har höjt områdets attraktivitet både ekonomiskt och socialt. Arbets- tillfällen har skapats och samverkan med privata lantbrukare har lett till nya affärsmöjligheter.
Kristianstad vattenrike	Vattensjukt område omvandlades till biosfär-område, vattnet har tillgängliggjorts och omfattas i stället för att stängas ute.	Tydlig samverkan mellan de tre hållbarhetsdimensionerna: ekonomi, social utveckling och miljö. Djur- och växtliv samt tillgänglighet är prioriterat, vilket har lett till turism som har bidragit till konkret tillväxt för kommunen.
Bungenäs	Tidigare avfolkningsbygd har rustats upp och blivit populärt boende och resmål tack vare tillgänglighet, höga värden för friluftslivet och attraktivt boende.	Trots att strandskyddet upphävts inom vissa områden har dess syften bevarats, fria passager lämnats och hänsyn tagits till naturvärden. Acceptans för genomförandet beror på en lyckad dialog, vilket resulterat i inflyttning, turism och ökad sysselsättning.
Burgsviken	För att råda bot på vikens behov av upprensning inleddes ett projekt för att förbättra havsmiljön.	Vassröjning har haft stor positiv effekt på det rörliga friluftslivet och god miljö för djur och växtlighet. Området har gjorts attraktivt och möjliggjort lokal och regional utveckling och tillväxt, vilket bidrar till utvecklat företagande.
Sandnäset sjöstad	Ett bostadsområde inom pendlingsavstånd till Östersund, flygplats och fjällen.	Genom att skapa attraktiva boenden i ett område med gott om rörligt friluftsliv ges möjlighet till ökat underlag för både offentlig och kommersiell service, liksom förutsättningar för ökat företagande i bygden.

Önskemål om att ta fram fler inspirerande exempel

De exempel som har tagits fram fokuserar på hur tillväxt på landsbygden kan främjas genom att använda strandskyddade områden som en resurs för hållbar utveckling.³² De goda exemplen som hittills tagits fram visar på möjligheter till att både bevara växter och djurs livsvillkor och områden för friluftslivet samtidigt som man skapar förutsättningar för och möjliggör landsbygdsutveckling.

Det finns inget behov av att uppdatera de exempel som redan tagits fram. Däremot finns det både vinster med och önskemål hos målgrupperna om att fortsatt bygga på samlingen med goda exempel där strandskyddet och hållbar utveckling samspelar.³³ Målgrupperna har särskilt pekat på behovet av att i framtiden, när det börjar bli möjligt att se resultaten av åtgärder inom LIS-områden, fylla på samlingen med beskrivningar av lyckade projekt som kunnat förverkligas tack vare LIS-reglerna.

De goda exemplen innebär en möjlighet att se strandskyddsreglerna inte enkom som ett hinder, utan också som en möjlig öppning för tillväxt på landsbygden.

4.9.2 Strandskyddet på kartan – ett pilotprojekt

Regionalt har vissa länsstyrelser redan i dag en digital kartredovisning av strandskyddade områden, men redovisningarna skiljer sig i omfattning och är genomförd på olika sätt i olika län. Lantmäteriet tog under våren 2015 bort sin visning av strandskyddets utbredning på grund av att redovisningen till Lantmäteriet var ofullständig.

Eftersom det saknas en enhetlig, nationell karta med information om var strandskydd råder har Strandskyddsdelegationen genom sin arbetsgrupp Öppna data genomfört ett pilotprojekt som kan utgöra grund till en framtida nationell kartredovisning av strandskyddet.

Arbetsgruppen Öppna data har byggt en kartpilot i liten skala för att visa hur en digital kartredovisning av strandskyddade områden skulle kunna genomföras nationellt. Arbetsgruppen har även vidareutvecklat en befintlig e-tjänst för ansökan om strandskydds-

³² Med hållbar utveckling avses socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling.

³³ Önskemålen har framkommit vid Strandskyddsdelegationens kontakt med målgrupper vid exempelvis länsbesök och arenakonferenser.

dispens. Denna ansökan utgör ett exempel på e-tjänst som – i en framtida allt mer digital ärendehantering hos myndigheter – kan utvecklas. Kartpiloten omfattar ett mindre område i Sundsvalls kommun och i e-tjänsten, som är kopplad till kartan, kan man pröva att göra en digital ansökan om strandskyddsdispens.

Syftet med en nationell kartredovisning är dels att ge den enskilde fastighetsägaren eller fastighetsspekulanten fullständig och lättillgänglig information om förutsättningarna för att vidta åtgärder på sin (blivande) fastighet, dels att handläggare effektivt ska kunna reda ut var strandskyddsreglerna gäller. Syftet med e-tjänster är att underlätta för den enskilde, men även att underlätta och effektivisera ärendehantering för handläggare vid länsstyrelser och kommuner.

Piloten är en utveckling av ett samarbetsprojekt – Regional innovativ GIS- och e-tjänstsamverkan (Riges) – mellan fem kommuner i Västernorrland. I Riges-projektet arbetade man för att skapa gemensamma förutsättningar för att digitalisera kommunernas detaljplaner och möjliggöra smarta e-tjänster inom samhällsbyggnadsområdet. Den karttjänst som utvecklats inom Riges-projektet baseras på karta och ortofoton hämtade från Lantmäteriet. Karttjänsten innehåller också möjlighet att söka på adress, fastighet och ort via Lantmäteriets söktjänster.

Tabell 4.8 Information från många aktörer ska samverka

Till kartan hämtas information från flera källor.

Myndighet	Information som hämtas
Lantmäteriet	ortofoto, fastighetsbeteckning, adress
Länsstyrelsen	utökat strandskydd, riksintressen, förorenad mark
Trafikverket	riksintressen, vägar, järnvägar, vägghållare
Naturvårdsverket	skyddade områden, Natura 2000
Riksantikvarieämbetet	fornminnen
Kommunen	översiktsplan, LIS, sammanhållen bebyggelse, detaljplaner med planbestämmelser

Genom kartpiloten är det också möjligt att via länkar komma direkt till den kommunala översiktsplanen, beslut om strandskyddets utbredning och till fiktiva dispensbeslut.

Riges-projektet innehöll redan stora delar av den information som ur effektivitetssynpunkt är intressant att kombinera med information om strandskydd. Både Riges-projektet och Strandskyddsdelegationens vidareutveckling har arbetat med öppen källkod, vilket inneburit att projektet utgjort en ändamålsenlig samarbetspartner för kartpiloten, men också att det är möjligt att utveckla den vidare.

Strandskyddsdelegationen har träffat en överenskommelse med Sundsvalls kommun i vars IT-miljö ovan nämnda pilotprojekt genomförts. Överenskommelsen innebär att Sundsvalls kommun låter tjänsten ligga kvar i kommunens IT-miljö tills vidare.

Framtida användning och möjliga effekter av kartpiloten

Syftet med att genomföra piloten har varit att visa på digitaliseringsens möjligheter, att visa på en teknisk lösning för hur strandskyddets utbredning kan redovisas digitalt samt under arbetets gång identifiera de utmaningar som finns med en sådan redovisning. Utmaningarna med redovisningen behandlas i kapitel 7.3. Om en redovisning av strandskyddat område genomförs på nationell nivå förväntas den bidra till ökad effektivitet i handläggningen, större transparens ifråga om myndigheternas tillämpning av var strandskyddet råder och därigenom också en förbättrad och mera enhetlig tillämpning av reglerna.

Pilotprojektet har blivit väl mottaget, bl.a. har piloten och e-tjänsten omnämnts som ett gott exempel på en innovativ GIS- och e-tjänst.³⁴ Flera personer har uttryckt att kopplingen mellan e-tjänsten och kartan skulle underlätta för en sökande.³⁵ En tjänsteman uttrycker det som att principen att hålla samman ett ärende från början till slut, i samma system, är mycket god och användbar.³⁶

³⁴ Boverkets samtalspass om digitalisering vid Länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar i Varberg den 20 maj 2015 och vid temadag om GIS i planprocessen arrangerad av GIS-samverkan Dalarna.

³⁵ Antecknat vid Strandskyddsdelegationens arenakonferens den 12 maj 2015, då den som ville fick testa piloten i en monter.

³⁶ Framfört av kommunal GIS-ingenjör.

5 Fakta om strandskyddsområdet och strandskyddsreglerna

Strandskyddet gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag och syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddsområdet utsträckning är enligt huvudregeln området intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd såväl inåt land som ut i vattnet. Länsstyrelsen kan också i det enskilda fallet utvidga strandskyddsområdet upp till 300 meter från strandlinjen. Huvudregeln är dock delvis satt ur spel genom att det i 10 av landets 21 län finns äldre, länsvisa beslut om undantag från strandskyddet, som gör att skyddets omfattning begränsas på olika sätt.

5.1 Strandområdet, en resurs utifrån flera aspekter

Stranden är en resurs för både friluftslivet och den biologiska mångfalden. Men utöver den juridiska formuleringen i lagstiftningen, vad innebär det i praktiken att stranden är en resurs för friluftslivet och den biologiska mångfalden?

5.1.1 Stranden som en resurs för friluftslivet och besöksnäringen

Den officiella definitionen av friluftsliv i Sverige är: ”Vistelse i natur- eller kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.”¹ Friluftsliv innehåller allt från vardagsmotion,

¹ Regeringens skrivelse 2012/13:51.

av betydelse för trivsel och upplevd hälsa, till specialiserade former av naturturism och ekoturism, av lokal och regional ekonomisk betydelse.² Såväl friluftsliv som besöksnäringen utgår dock i mångt och mycket från likartade förutsättningar, nämligen att stranden är en resurs.

Inom ramen för forskningsprogrammet *Friluftsliv i förändring*³ genomfördes flera undersökningar av friluftslivet i Sverige. Av dessa undersökningar framgår bl.a. att friluftaktiviteter har positiva hälsoeffekter som har stor betydelse för såväl den enskilda människan som samhället i stort, för fysiskt välbefinnande och mental hälsa genom exempelvis återhämtning från stress. För 40 procent av de svarande i en undersökning inom forskningsprogrammet påverkade möjligheten till friluftsliv deras boendeval, helt eller delvis.⁴

Generellt kan det genom *Friluftsliv i förändring*s undersökningar konstateras att kvinnor är mer aktiva utövare av friluftsliv än män. Val av aktiviteter skiljer sig dock i något avseende. Promenader och stavgång är vanligare bland kvinnor, medan t.ex. fiske och jakt är mer vanligt bland män. Friluftaktiviteter är också viktigt för barns uppväxtmiljö då hela 94 procent av barnen i en undersökning ofta eller mycket ofta vistas i naturen under sina ledigheter. Föräldrarnas ursprungsland synes ha inverkan på i vilken utsträckning barn utövar friluftaktiviteter. Barn med föräldrar födda i Sverige utövade friluftaktiviteter i större utsträckning än de vars föräldrar var födda utomlands.⁵ Att redan som barn få kontakt med naturen är viktigt för att skapa ett friluftsintrasse.⁶

Sjöar och vattendrag samt kust- och skärgårdsområden är särskilt betydelsefulla för friluftsliv och besöksnäring⁷. Många aktiviteter är knutna till kust och skärgård, exempelvis båtliv, bad, fiske, paddling och vinteraktiviteter. För den stora andelen av befolk-

² L. Emmelin m.fl. *Påverkan på friluftslivets värden av ett slopat strandskydd längs mindre små sjöar och vattendrag slopas*. 2014, Stockholms universitet.

³ Forskningsprogrammet instiftades på initiativ av Naturvårdsverket och genomfördes under sex år en samlad forskning kring friluftsliv och naturturism. Naturvårdsverket, *Friluftsliv i förändring*, Slutrapport, rapport 6547, 2013.

⁴ Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftspolitik*, s. 12 f.

⁵ *Ibid.*, s. 11–13.

⁶ Tankesmedjan för friluftsliv 2015, *Vad är tätortsnära friluftsliv och varför är det viktigt?*, paneldebatt med M. Hedblom, SLU, L. Pettersson, Blekinge Tekniska Högskola och S. Nilsson, Folkhälsomyndigheten.

⁷ L. Emmelin m.fl., 2014.

ningen som bor i tätorter (85 procent) är tätortsnära natur⁸ särskilt viktigt för det vardagliga friluftslivet. Strandens särskilda relevans för friluftslivet gör att strandskyddet har stor betydelse för att säkerställa strandmiljöer för friluftslivet.⁹ Strandskyddet är även av betydelse genom att det är få andra *automatiska skydd* som träder in och skyddar områden för friluftaktiviteter, som exempelvis för biologiska värden (jämför med t.ex. biotopskydd).¹⁰

Ett varierat landskap med en rik biologisk mångfald och med bevarande av kulturmiljöer bidrar till upplevelsevärden. Markanvändningen är i många fall avgörande för hur friluftslivet kan bedrivas och de upplevelser och aktiviteter som är möjliga. Av den kommunala översiktsplanen ska det framgå hur kommunen avser att tillgängliggöra områden som är lämpliga för friluftslivet.¹¹

Samtidigt som friluftslivet beskrivs och uppfattas som en viktig del av människors vardag och hälsa så saknas kunskap om friluftsliv som kan ligga till grund för både planering och lovgivning, på såväl regional som lokal nivå. Data om friluftslivets betydelse på nationell nivå för välbefinnande, välfärd, upplevd hälsa och t.ex. lokal och regional ekonomi finns främst som resultat av de undersökningar som genomfördes av forskningsprogrammet *Friluftsliv i förändring*. Data om friluftslivet saknas även inom områden av riksintresse för friluftsliv¹², dvs. inom offentligt utpekade värdefulla områden.¹³

5.1.2 Stranden som en resurs för lokal utveckling

Stranden utgör också en resurs för lokal utveckling. Friluftslivs-, natur-, kultur- och landsbygdsturism har en ökande betydelse för ett livskraftigt näringsliv i hela Sverige. Turismen omsätter i nu-

⁸ Med tätortsnära natur menas en zon om minst 1 km runt tätorten. Denna zon är större för större tätorter där antalet besökare i de aktuella områdena är större, t.ex. anses en zon om 30 km runt Stockholm utgöra tätortsnära natur.

⁹ Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftspolitik*.

¹⁰ L. Emmelin m.fl., 2014.

¹¹ Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftspolitik*.

¹² L. Emmelin m.fl. beskriver att utpekandet av riksintressen för friluftsliv ursprungligen gjordes i hög grad utifrån allmän lokal naturkunskap snarare än djupare kunskap om friluftsliv. Friluftslivet var vid tidpunkten för avgränsningen av riksintressena mindre differentierat och specialiserat jämfört med dagens friluftsliv. Inte heller i samband med revisioner på senare år tycks något datainsamlade ha ägt rum och i något fall där regional information genom forskning faktiskt förelegat har den inte använts.

¹³ L. Emmelin m.fl., 2014.

läget cirka 284,4 miljarder kronor och sysselsätter 173 000 personer.¹⁴ Nytänkande och entreprenörskap skapar nya möjligheter för boende, företagande och utveckling av välfärden. Natur- och kulturlandskapet, som många landbygder har god tillgång på, utgör här en bas och grundförutsättning för turismen.¹⁵

Vattennära eller vattenanknutna aktiviteter och placeringar av logi bidrar också till att höja betalningsviljan hos besökare, varför strandområdet blir särskilt attraktivt för turismnäringen.¹⁶ Bets-hävdade strandområden har en viktig betydelse för besöksnäringen som både natur- och kulturmiljöresurs. Öppethållandet av landskapet bidrar till en rik biologisk mångfald och attraktiva kulturmiljöer – faktorer som var för sig skapar attraktivitet för besöksnäringen.¹⁷

Tillgång till natur har bedömts viktig för den regionala utvecklingen. Det finns dock signaler om att kontakter och samarbeten mellan naturvård, kulturmiljövård och arbetet för regional utveckling behöver stärkas. Detta för att tillvarata potentialen i naturen som en resurs för regional utveckling och, omvänt, regional utveckling som resurs för väl utförd naturvård.¹⁸

Strandmiljöer är i många fall attraktiva för boende. I en undersökning framgår att ett läge med tillgång till strand innebär en reell värdeökning för en fastighet. Av detta kan man dra slutsatsen att strandnära läge är en attraktivitetsfaktor för bostäder som människor är villiga att betala för. Det är dock inte det enda som avgör. Även i områden där det finns god tillgång på strandnära lägen, och där strandskyddet t.o.m. kan vara upphävt till stora delar som i Norrbottens och Västerbottens län, är fastighets- och taxeringsutvecklingen trots det sval enligt Riksantikvarieämbetets förvaltningsindex (se avsnitt 5.5.5).

I de mest glesbefolkade områdena kan en barnrik familjs ut- eller inflyttning avgöra om ortens skola blir kvar eller tas bort, något som får stora konsekvenser för ortens framtida attraktivitet för boende. Utredningen *Service i glesbygd* pekar bl.a. på hur viktig en lanthandel är för bygden. Det är ett tecken på att bygden lever,

¹⁴ Tillväxtverket, *Fakta om svensk turism 2013*.

¹⁵ Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftspolitik*.

¹⁶ Strandskyddsdelegationen, webbseminarium *Strandnära lägen, en resurs för landsbygdsutveckling*, U. Lovén om ekoturism.

¹⁷ Bl.a. Region Dalarnas *Dalastrategi 2020* pekar på natur- och kulturmiljöns värde för regional utveckling.

¹⁸ Naturvårdsverket, *Skyddad natur – en motor för regional utveckling*, s. 40 f. Rapport 5504, 2005.

och minskat befolkningsunderlag kan innebära att en lanthandel stängs.¹⁹ Vidare pekar utredningen på kommunal service som skola, hälso- och sjukvård samt kommersiell service som viktiga faktorer för en bygds attraktivitet.²⁰

I dessa situationer finns en vilja att använda de resurser och konkurrensfördelar som finns för att locka människor att flytta in, alternativt hindra utflyttning. Även om strandnära lägen bara är en av flera faktorer som inverkar på attraktiviteten, kan ett attraktivt läge slutligen vara avgörande för om bebyggelsen blir av. Det kan bero på att lån för byggande ofta inte beviljas utan ett enligt långivarens bedömning attraktivt läge.²¹ Stranden kan därför även på detta vis sägas vara en resurs för lokal utveckling.²²

5.1.3 Stranden som en resurs för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Det strandskyddade området hyser en mängd olika livsmiljöer, varav flera är unika för just detta område. I vattnet finns givetvis livsmiljöer för olika vattenlevande arter, men de grunda vattnen är också uppväxtmiljöer för många arter. Ålgräsängar är här ett exempel på uppväxtmiljö för fisk och utgör således också en viktig funktion för att skapa resurser till det fiske människan utför. Små vattendrag är ofta viktiga uppväxtområden för den ekonomiskt och naturvärdesmässigt betydelsefulla öringen. På land finns såväl boplatser som övervintringsplatser för många landlevande arter och därtill är tillgången till vattenbrynet givetvis använt som törstsläckare av många. Landområden närmast vattnet, ibland även långt upp på land, översvämmas och för med sig näringsrikt botten-sediment upp på land. Detta kallas för vattnets svämzoner. Den näringsrika översvämningen bidrar till att skapa växtbeklädda strandängar men kan också hindra att strandszonen slyar igen.

¹⁹ *Service i glesbygd*, SOU 2015:35, s. 55.

²⁰ *Ibid*, s. 152 och Kommittédirektiv 2014:4, s. 1.

²¹ Strandskyddsdelegationens länsvisa studiebesök, där denna omständighet påtalats flertalet gånger av såväl länsstyrelser som kommuner.

²² Strandskyddsdelegationen, *Strandskydd, kunskapsunderlag om tillväxt och strandskydd*. Kontigo, 2014. I detta kunskapsmaterial hänvisas också till bl.a. Miljödepartementets DS 2005:23, *Ett förnyat strandskydd, Tillväxtanalys Befolkning, service och företagnade i Sveriges gles- och landsbygder*, 2009 samt Naturvårdsverket och Boverkets *Strandskydd, en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013.

Strandängarna hyser många växtarter som är beroende av denna unika livsmiljö. Totalt sett är det cirka 741 av 4 274 rödlistade arter som är beroende av livsmiljöer som finns inom strandzonen.²³

Strandzonen bidrar också till andra viktiga funktioner, t.ex. som resurs för dricksvatten eller bevattning. Vidare kan zonen reglera tidvis höga flöden och utgöra en buffert mot skador på byggnader och anläggningar, genom att tillgodogöra sig vattenförekomstens svämzoner. Inom strandzonen sker också en viktig näringsomvandling där nitrat ombildas till kvävgas (luftkväve). Nitrat är ett näringsämne i kväveform som i huvudsak urlakas från åker- och skogsmark, och ämnet bidrar till övergödningssproblem i sjöar och vattendrag. I vattenmättade områden av strandzonen kan nitraten ombildas till kvävgas genom så kallad denitrifikation, och på så vis minskar mängden övergödningssämnen.

De ovan beskrivna funktionerna är till nytta för människans välmående och livsvillkor och brukar kallas för ekosystemtjänster. Detta är tjänster som människan är beroende av för sin överlevnad och som naturligt existerar på planeten.

Ekosystemtjänsterna skapar resurser och levnadsutrymme för människan och de samverkar i komplexa system. Genom inverkan från olika mänskliga aktiviteter påverkas olika livsmiljöer och därmed också ekosystemtjänsterna.²⁴ Ett exempel på sådan påverkan är strandnära bebyggelse invid Östersjön, som i studier visat sig inverka negativt på de grunda havbottenarna. Därmed har detta ekosystems möjlighet att producera fisk försämrats.²⁵ Även en nyligen publicerad rapport visar att exploatering av kuster inverkar negativt på havens möjlighet att generera ekosystemtjänster.²⁶

I nuläget är det inte klarlagt vilken påverkan på biologisk mångfald, genom mänskliga aktiviteter, som leder till exakt vilka förändringar i ekosystemtjänster. Det som är känt är dock att den biologiska mångfalden i allmänhet, alltså inte exklusivt den inom strandområden, minskar mycket kraftigt. Denna förlust innebär

²³ ArtDatabanken, artfakta för biotoperna öppna strandbiotoper, sötvattenstrand, havsstrand och småvatten visar att 741 rödlistade arter förekommer i dessa biotoper. För 536 rödlistade arter är dessa biotoper viktiga för arten. www.artdata.artdatabanken.se, 7 oktober 2015.

²⁴ J. Rockström m.fl. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Ecology and Society 14(2): 32, ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/. 2009.

²⁵ G. Sundblad och U. Bergström. *Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats*. Kungliga vetenskapsakademien, 2014.

²⁶ WWF, *Living blue planet report* 2015.

inte bara en risk för arter i sig, utan även för att de ekosystemtjänster som människan är beroende av inte kan upprätthållas. De ekosystemtjänster med låg grad av utbytbara arter, det vill säga tjänster som är beroende av specifika arter och där inga andra arter träder in i dess ställe, är givetvis särskilt känsliga mot förändringar som inverkar på den biologiska mångfalden.²⁷

5.2 Strandskyddsreglernas historiska framväxt

I detta avsnitt beskrivs hur de nuvarande svenska strandskyddsreglerna har växt fram och vilka de bakomliggande motiven har varit.

5.2.1 Byggnadsförbud och äldre strandlagar

Redan på 1940-talet uppmärksammades behovet av att kunna reglera byggnadsutveckling i bl.a. strandområden. Det infördes då i byggnadslagen (1947:385) bestämmelser som gav länsstyrelsen möjlighet att förbjuda bebyggelse inom icke planlagt område, om området behövde skyddas på grund av bl.a. naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden.

Den första strandlagen, som tillkom 1950, var redan från början provisorisk. Tanken med lagen var att tillfälligt kunna stoppa bebyggelseutveckling i områden av betydelse för friluftslivet. Det förutsattes att frågan skulle utredas och att ett mer permanent regelverk skulle ersätta den provisoriska lagen.²⁸ De provisoriska förordnanden som hade beslutats med stöd av lagen skulle också automatiskt upphöra att gälla när den tillfälliga lagen upphörde.

I förarbetena till den permanentade strandlagen (1952:382) kan utläsas att det var ett förändrat samhälle där nya levnadsmönster och i stor utsträckning förbättrade ekonomiska förhållanden ansågs skapa ett behov av ett förbättrat skydd för strandområdena. Den stärkta personliga ekonomin i kombination med en lagstadgad rätt till sammanhängande semester gjorde att fler personer hade både tid och ekonomisk möjlighet att utnyttja allemansrätten. Detta ansågs vara en viktig rättighet att slå vakt om. I förarbetena konste-

²⁷ J. Rockström m.fl., 2009.

²⁸ Prop. 1952:187 s. 7.

rades behovet av ett ökat skydd av strandnära områden för att även de människor som inte ägde någon strandfastighet skulle ges möjlighet att beträda marken inom strandområdena och därmed kunna utnyttja sin allemansrätt.²⁹

Vid strandlagens tillkomst hade urbaniseringen tagit fart på allvar, och städerna hade börjat växa allt mer. Detta fick bl.a. till effekt att stora och till städerna närbelägna strandområden började byggas igen. Eftersom just dessa områden var av stor betydelse för ett ökande antal människor möjlighet till friluftsliv, ansågs bebyggelse här behöva regleras.³⁰

Ett annat syfte vid inrättandet av lagen var att utnyttjandet för bebyggelse av stränderna ansågs kunna bli högst ineffektiv utan en reglering. Om endast ett relativt litet antal tomtägare, med mark närmast vattnet, gavs tillåtelse att ensamt nytta strandområdena skulle stränderna i princip endast kunna användas av dessa.³¹ Många tomt- eller husägare hade hus som låg en bit upp från stränderna, och måste lita till allemansrätten för att få tillgång till bad och annat friluftsliv. Strandlagen skulle därför möjliggöra ett ur friluftsynpunkt effektivare byggande kring stränderna.³²

Tanken om det svenska folkhemmet fick stor tyngd i svensk politik under 1930- och 1940-talen. Vid denna tid börjar den moderna fritids- och friluftspolitiken på allvar att växa fram. I korthet kan processen beskrivas som att det nu alltmer urbaniserade samhället skapade ett behov, inte minst ur hälsoperspektiv, av att formulera en bredare och mer genomgripande offentlig fritids- och friluftspolitik. Det ansågs alltså viktigt att för folkhemmets människor skapa förutsättningar för ett aktivt friluftsliv och en naturnära fritid.

En socialdemokratisk motion i andra kammaren krävde 1936 en utredning för ”att åt den icke jordägande befolkningen underlätta och trygga möjligheterna att kunna idka friluftsliv”. Man pekade på att de stadsnära markägarna ville förbjuda allmänheten att beträda enskild skogsmark och att ”förmögna stadsbor” lade beslag på natursköna strandområden. Fritidsutredningen resulterade i SOU 1938:45, angående reglering av strandbebyggelsen m.m., och SOU 1940:12, an-

²⁹ Prop. 1952:187 s. 45.

³⁰ Ibid, s. 46.

³¹ Ibid, s. 46.

³² Ibid, s. 48.

gående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning.³³

5.2.2 Ett generellt strandskydd växer fram

Under 1960-talets framväxt av en mer modern och allmän miljölagstiftning infördes bestämmelserna om strandskydd i 1964 års naturvårdslag (1964:822). Till en början var strandskyddet fortfarande uppbyggt enligt principen att länsstyrelsen skulle peka ut de områden som ansågs värdefulla för allmänhetens bad och friluftsliv.

År 1975 skedde en omfattande reform av strandskyddet när detta gick från att vara ett skydd utpekat i det enskilda fallet, till att bli ett generellt skydd vid havet samt alla insjöar och vattendrag. Skyddet skulle numera gälla med en bredd av 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, med möjlighet för länsstyrelsen att utöka skyddet upp till 300 meter från strandlinjen såväl upp på land som ut i vattnet. En nyhet var också att strandskydd enligt huvudregeln skulle gälla även inom planlagt område. Detta förenades dock med en möjlighet att besluta om att upphäva skyddet inom planområde. Tidigare kunde ett strandskyddsområde inte omfatta område som ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Motiven bakom inrättandet av ett generellt strandskydd var att strandskyddsförordnanden inte hade beslutats i sådan omfattning att tillträde till de från friluftssynpunkt värdefulla stränderna kunnat bevaras för den ej strandägande befolkningen i önskvärd omfattning. Dispens för bebyggelse ansågs därutöver ha getts i förhållandevis stor utsträckning. Det fanns därför enligt lagstiftaren behov av att göra strandskyddet generellt i landet.³⁴

Planverket genomförde 1969 en inventering av Sveriges kust för att bedöma i vilken utsträckning kusten var exploaterad på ett sätt som hindrade allmänhetens möjligheter till bad och friluftsliv. De flesta kustlänen besöktes vid inventeringen – Gotlands och Norrbottens län ingick inte i underlaget. Avsikten med undersökningen var att klarlägga strändernas beskaffenhet, nuvarande användning

³³ Naturvårdsverket, Rapport 6470: *Allemansrätten och dess framtid*, s. 25.

³⁴ Prop. 1974:166 s. 94.

och lämplighet för bad och friluftsliv. Slutsatsen var att kusten generellt sett över hela landet var till 19 procent helt och därutöver till 21 procent delvis spärrad för allmänhetens tillträde, genom bebyggelse eller andra anordningar inom 100 meter från strandlinjen. I närheten av storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö var den allemansrättsliga tillgängligheten mycket sämre än så, inte minst avseende sandstränder. Redan år 1969 bestod t.ex. endast 0,5 procent av stranden inom 50 km från Stockholm av ej spärrad sandstrand.³⁵

Strandområden som uppenbart saknade betydelse för bad- och friluftslivet ansågs dock inte behöva skyddas av generellt strandskydd. Länsstyrelserna gavs därför behörighet att närmre avgränsa och precisera det generella strandskyddets utbredning.³⁶ I tio stycken län tillämpas fortfarande äldre undantag med stöd av denna reglering. För vidare läsning hänvisas till avsnitt 5.4.

5.2.3 Strandskyddet fick ytterligare ett syfte

Nästa stora förändring i strandskyddslagstiftningen var utvidgningen av strandskyddets syfte. Från att fram till 1994 strikt ha varit ett skydd för allemansrätten och friluftslivet, utvidgades syftet till att även inkludera ett skydd av växt- och djurlivet.

I motiven bakom lagändringen konstaterades att strandskyddet växte fram i en tid då en av naturvårdens allra viktigaste uppgifter var att tillgodose framför allt tätortsboendes behov av rekreation. Som en indirekt följd av att stränderna under lång tid i stor utsträckning varit fredade från bebyggelse hade stora områden med känsliga biotoper kommit att bli skyddade från exploatering. Stränderna utgör ofta viktiga livsmiljöer för djur- och växtarter, och den biologiska mångfalden är generellt mycket stor längs stränderna. Vissa särskilt värdefulla livsmiljöer är dessutom specifika för stränderna. Vidare kan stränderna och strandområden fungera som viktiga spridning- och vandringskorridorer eller tillflyktsplatser.³⁷

Regeringen ansåg mot den bakgrunden att det fanns skäl att strandskyddet framöver skulle definieras som ett skydd inte enbart

³⁵ Ibid, s. 28.

³⁶ Ibid, s. 95.

³⁷ Prop. 1993/94:229 s. 9–10.

för friluftslivet utan även för djur- och växtlivet. Med anledning av det utvidgade syftet bestämdes också att samtliga föreskrifter från länsstyrelserna om undantag från strandskyddet skulle omprövas så att förordnandena därefter skulle stå i överensstämmelse även med det nya syftet.

Klimatanpassning/-förändringar

Som beskrivs ovan skedde en omfattande reform av strandskyddet 1975, då det blev generellt. Det skulle sen dröja fram till 2009 innan nästa stora reform av skyddet genomfördes, vilket du kan läsa mer om i avsnitt 5.3 nedan. I samband med denna lagreform 2009 förde flera remissinstanser fram att strandskyddets syften borde utökas till att även omfatta skydd för bl.a. naturmiljön i stort (dvs. inte enbart den i strandzonen specifika naturmiljön), landskapsbilden och klimatanpassning. Regeringen konstaterade att konsekvenserna av en utvidgning av skyddssyftet i något av dessa avseenden först skulle behöva utredas vidare, vilket inte var aktuellt i lagärendet 2009.³⁸

Regeringen förslög visserligen inte någon ändring av syftena med strandskyddet men anförde att klimatförändringar, och de risker för byggande i strandområden som dessa kan för med sig, ändå kommer att behöva beaktas vid tillämpning av de nya reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). När lämpliga LIS-områden pekas ut i översiktsplanen regleras ramarna för framtagandet av planen enligt plan- och bygglagen. Enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen ska risken för olyckor, översvämning och erosion beaktas. Länsstyrelsen ska också bedöma detta i sitt granskningsyttrande avseende planen.³⁹ På detta sätt kan frågor som relaterar till klimatanpassning och klimatförändringar i viss mån förväntas bli beaktade vid tillämpning av strandskyddsreglerna även om inte syftet har utökats i denna riktning.

³⁸ Prop. 2008/09:119 s. 37.

³⁹ Prop. 2008/09:119 s. 68.

5.3 Gällande rätt i miljöbalken – reglernas tillämpning i dag

Strandskyddet gäller i dag vid havet samt vid insjöar och vattendrag. Strandskyddsområdet utsträckning är enligt huvudregeln området intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd såväl inåt land som ut i vattnet. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften får länsstyrelsen utvidga strandskyddsområdet upp till 300 meter i det enskilda fallet.⁴⁰ Fram till utgången av år 2014 har det i hela landet genomförts en översyn av länsstyrelsernas förordnanden om utvidgat skydd (läs mer om utfallet av översynen i avsnitt 5.5.2).

När miljöbalken tillkom 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till miljöbalken. Det var dock något senare, år 2009, som en större reform kom att göras av strandskyddsreglerna. Ändringarna syftade å ena sidan till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder, å andra sidan att begränsa nybyggnation i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler och en fortsatt restriktiv tillämpning. Vidare avsåg regeringen att öka det regionala och lokala inflytandet samt att effektivisera samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen.⁴¹ På detta sätt ville regeringen skapa ett ändamålsenligt strandskydd, som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyrades.⁴²

Kommunerna fick ett ökat och mer enhetligt ansvar för strandskyddsreglerna genom att de blev prövnings- och tillsynsmyndighet i majoriteten av alla strandskyddsärenden. Även tidigare förekom det att kommuner hade ett sådant ansvar, men det grundades på delegerat ansvar från länsstyrelsen. Ansvaret kunde därför se

⁴⁰ 7 kap. 14 § miljöbalken.

⁴¹ Prop. 2008/09:119 s. 33–35.

⁴² Prop. 2008/09 :119 s. 1.

olika ut mellan länen och även variera från kommun till kommun inom ett och samma län.

En annan förändring efter 2009 års reform var att det nu reglerades utförligt i lagen vad som kunde utgöra särskilda skäl för strandskyddsdispens. Tidigare hade detta varit något som i huvudsak reglerats genom praxis och i viss mån uttalanden i förarbeten.

Nya bestämmelser om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) infördes också, utan tidigare motsvarighet. LIS innebar att man vid prövningen av upphävande och dispens från strandskyddet skulle kunna beakta att en åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Den 1 september 2014 infördes lättnader i kriterierna för att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Genom denna ändring kan strandskyddet upphävas vid en liten sjö eller ett litet vattendrag, om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är *liten*, jämfört med att det tidigare skulle vara *uppenbart* att området saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I förarbetena till denna lagändring betonade regeringen liknande argument som vid reformen 2009. Regeringen strävade bl.a. efter att successivt uppnå en mer hållbar utformning av strandskyddet genom att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsetryck.⁴³

⁴³ Prop. 2013/14:214 s. 17.

5.3.1 Beskrivning av gällande strandskyddsregler

I detta avsnitt finns en detaljerad beskrivning av centrala strandskyddsregler i 7 kap. miljöbalken som gäller i dag.

Vilka vattenförekomster omfattas av nu gällande strandskydd? (13 §)

Enligt lagens beskrivning gäller enligt 7 kap. 13 § miljöbalken strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Vad som utgör en sådan insjö eller vattendrag som lagen åsyftar har dock aldrig närmare definierats i strandskyddslagstiftningen eller i dess förarbeten. Frågan har dock behandlats i några rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen. T.ex. ansågs en bäck, nedskuren i en mindre ravin, vara ett strandskyddat vattendrag trots att det tidvis var ont om vatten i bäcken.⁴⁴

En våtmark kunde i ett annat mål inte utgöra ett vattendrag, då det saknade in- och utlopp samt att det inte fanns något rinnande vatten. Våtmarken kunde vid en samlad bedömning av domstolen heller inte anses vara en insjö. Våtmarken var anlagd och inte en avskuren del av en sjö. Våtmarkens vattenspegel på cirka 1 000 m² skulle p.g.a. igenväxning sannolikt vara marginellt större under en regnig period än under torrperioder. Alltså bedömdes våtmarken varken vara ett vattendrag eller en insjö och därmed gällde inte strandskyddet vid denna vattenförekomst.⁴⁵

Domstolen har också konstaterat att det saknas en vedertagen definition av begreppet vattendrag, men att det som i allmänhet åsyftas är naturliga vattendrag som bäck, å, flod och älv. Gränsdragningar kompliceras dock av att vattendrag ofta är påverkade av mänsklig aktivitet. Det kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett artificiellt och vad som är ett naturligt vattendrag. Domstolen har dock inte ansett det möjligt att generellt uttala sig om ifall artificiella vattendrag ska omfattas av strandskyddet. Däremot har domstolen ansett att en tillbakablick på strandskyddets historiska framväxt kan ge vägledning åt hur *grävda markavvattningsdiken* ska bedömas. När strandskyddet infördes och fram till att syftet utvidgades 1994 framstår det enligt domstolen som uteslutet att ett dike grävt för att

⁴⁴ MÖD, dom den 7 februari 2012, mål nr M 5458-11.

⁴⁵ MÖD, dom den 14 oktober 2013, mål nr F 5418-13.

avvattna åkermark skulle ansetts ha någon betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv, vilket skulle ha motiverat att det skulle ha omfattats av strandskydd. Sedan syftet utvidgades till även biologiska värden kan grävda, vattenförande diken visserligen ha ett intresse ur strandskyddssynpunkt, men domstolens slutsats var att markavvattningsdiken inte kunde anses omfattas av strandskydd.⁴⁶

I de 10 län som tillämpar äldre undantag från strandskyddet är artificiella sjöar och vattendrag sannolikt ofta undantagna från skyddet då de ofta är mindre till storleken. Regeringen har påpekat att regelverket om strandskydd i dag tillämpas, åtminstone i delar av landet, endast mycket sporadiskt på små sjöar och vattendrag.⁴⁷

Vad är förbjudet? (15 §)

Inom strandskyddsområdet råder ett generellt nybyggnadsförbud, oavsett påverkan på friluftsliv eller djur- och växtliv.

Att ändra byggnader eller byggnaders användning, eller motsvarande avseende andra anläggningar eller anordningar, är förbjudet om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Mindre åtgärder på befintliga byggnader är därför inte nödvändigtvis otillåtna på den här grunden. Endast då åtgärden innebär att allmänheten avhålls från ett större område än vad som tidigare var fallet är åtgärden förbjuden. Det är förbjudet att utföra förberedande markarbeten eller likande för förbjuden byggnation eller åtgärd.

Slutligen är det förbjudet att utföra en åtgärd i strandskyddsområde om åtgärden *väsentligt förändrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter. Lagstiftningen fick denna utformning i samband med reformen 2009. Dessförinnan var motsvarande bestämmelse utformad så att det var förbjudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde om åtgärden väsentligen försämrade livsvillkoren för djur- och växtarter. Genom lagändringen blev något fler åtgärder än tidigare dispenspliktiga enligt denna punkt. Syftet var även att förenkla för den sökande, då det var svårt för en lekman att avgöra om en åtgärd försämrade livsvillkoren.⁴⁸

⁴⁶ MÖD, dom den 11 juni 2015, mål nr M 10756-14.

⁴⁷ Prop. 2013/14:214 s. 18.

⁴⁸ Prop. 2008/09:119 s. 100–101.

Generella undantag från förbuden (16–17 §§)

Det finns ett antal generella undantag från förbuden att uppföra nya byggnader m.m. Därutöver kan länsstyrelsen i viss utsträckning besluta om länsvisa, generella föreskrifter som innebär att kompletteringsåtgärder till en befintlig huvudbyggnad undantas från förbuden.

Till att börja med gäller inte förbuden om åtgärden behövs för någon av de areella näringarna. Med andra ord så är förbuden inte tillämpliga på byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Om syftet med byggnationen eller åtgärden är bostadsändamål gäller fortfarande förbuden.

I samband med 2009 års reform infördes formuleringen som innebär att undantaget får tillämpas endast om byggnader m.m. för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet. För t.ex. en ny ekonomibygnad för jordbruket ska en bedömning göras av om det är möjligt att på ett lämpligt sätt placera den utanför strandskyddsområdet. Vid bedömningen bör man kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.⁴⁹

Av förarbetena till lagen följer att undantaget är tänkt att tillämpas med viss restriktivitet om den areella näringen är en bisyssla. För att en bisyssla ska omfattas av undantaget ska näringen enligt regeringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.⁵⁰

I praxis har det angetts att en verksamhet måste ha karaktär antingen som huvudnäring, eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrar till näringsidkarens försörjning. En omsättning om cirka 80 000 kronor per år, vilket gav en inkomst på mellan 30 000 och 40 000 kronor per år och utgjorde 30 procent av vad hela gården gav, har i praxis ansetts vara ett tillskott av betydelse för försörjningen.⁵¹ Detta trots att verksamhetsutövaren hade inkomst från anställning utanför gården.

⁴⁹ Prop. 2008/09:119 s. 101.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 87.

⁵¹ MÖD 2009:13.

Generellt undantag från strandskyddsförbuden gäller också för byggnad eller anläggning som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken eller av ett tillstånd enligt miljöbalken. Vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken ska dock strandskyddsfrågan beaktas i princip i samma utsträckning som om det hade varit fråga om en dispensprövning, men bedömningen görs då av effektivitetsskäl i samband med tillståndsprövningen.

Strandskyddsförbuden gäller inte heller för byggande av allmän väg eller järnväg som omfattas av en fastställd vägplan eller järnvägsplan. Mindre byggnadsåtgärder som inte omfattas av en fastställd plan kan däremot kräva strandskyddsdispens. Det är alltid länsstyrelsen som prövar sådana ansökningar.

Strandskyddsdispens – särskilda skäl, tomtplatsavgränsning och fri passage (18 c och 18 f §§)

Om en åtgärd är förbjuden enligt strandskyddslagstiftningen krävs en strandskyddsdispens, ett undantag i det enskilda fallet, för att åtgärden ändå ska få utföras. Dispens får endast ges om det finns ett särskilt skäl som har räknats upp i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Ansökan om strandskyddsdispens prövas av kommunen, men i vissa fall av länsstyrelsen. Den myndighet som får in ansökan ska, efter att ha kontrollerat om myndigheten är rätt prövningsmyndighet, bedöma om åtgärden är förbjuden eller inte.

Enligt den första punkten i 18 c § får som särskilt skäl för dispens från förbudet beaktas om området redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Den situation som ofta gör att detta särskilda skäl aktualiseras är att det rör sig om en etablerad tomtplats runt ett befintligt bostadshus. Det kan både handla om en tomtplats som fastställts i ett tidigare beslut om dispens, och om en etablerad tomtplats kring ett äldre hus som uppförts innan dispenskrav inträdde. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen krävs alltid att ianspråktagandet är lagligt.

Enligt den andra punkten får man beakta om området genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Området där åtgärden ska utföras ska vara avskilt från området närmast strandlinjen p.g.a. mänsklig aktivitet. Naturliga formationer och variationer i landskapet som i och för sig kan hindra tillgängligheten är inte en grund för tillämpning av

denna punkt. En plats som är avskild från strandområdet genom bostadsbebyggelse i flera riktningar kan vara föremål för tillämpning av denna punkt.⁵² Däremot kunde en förhållandevis smal asfalterad 70-väg klassad som övrig länsväg, som saknade markerad mittlinje och där viss vaksamhet krävdes vid fordonsmöte, inte ha en sådan väl avskiljande verkan.⁵³

Enligt den tredje punkten får man beakta om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet, och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Bedömningen av behovet får ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. För att ta ett exempel skulle undantaget kunna åberopas av en sökande som vill anlägga en brygga på eller i närheten av sin bostadsfastighet. En brygga är en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet. För att dispens ska kunna meddelas för bryggan måste det dock också vara utrett vilket behov sökanden har av den aktuella bryggan och det ska bedömas om detta behov kan tillgodoses på annan plats, t.ex. vid en gemensamhetsbrygga.

Enligt den fjärde punkten får man beakta om området behövs för att utvidga en redan pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. På samma sätt som enligt punkten tre ska alltså bedömas möjligheten att förlägga det som dispensen avser utanför det aktuella strandskyddsområdet. Utökningen av verksamhet kan inte avse uppförande av bostadsbyggnad.

Femte punkten ger möjlighet att beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Enligt förarbetena kan åtgärder som kan komma ifråga vara t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastruktur-anläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. Åtgärderna bör ge långsiktiga fördelar för samhället för att femte punkten ska kunna användas.

⁵² MÖD, dom den 30 oktober 2014, mål nr M 1899-14. Mellan den aktuella fastigheten och strandområdet fanns avstyckade tomter med bostadsbebyggelse längs en sträcka om cirka 700 meter. Till denna rad av bebyggelse anslöt även bebyggelse i andra riktningar. På två platser bröts raden av bebyggelse genom mindre vägar till bakomliggande områden och bebyggelse. Men p.g.a. svårigheter för allmänheten att passera denna långa sträcka av sammanhängande bebyggelse ansågs strandområdet på den aktuella platsen vara väl avskilt.

⁵³ MÖD, dom den 17 juni 2011, mål M 215-11.

Enligt sjätte punkten kan ett särskilt skäl vara om området behövs tas i anspråk för ett annat *mycket* angeläget intresse. Intresset kan således vara såväl enskilt som allmänt. Denna punkt kan dock tillämpas endast i ytterst få fall, som är mer eller mindre unika till sin karaktär.⁵⁴

Ett beslut om strandskyddsdispens eller att upphäva strandskydd i ett område (genom beslut av länsstyrelse eller genom detaljplan) ska enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken säkerställa möjlighet till fri passage närmast strandlinjen. Strandskyddet kommer därmed att gälla i denna passage och detta markområde får inte privatiseras.

I ett dispensbeslut ska också anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk för det ändamål som dispens avser, en s.k. tomt-platsavgränsning. Detta område får inte inkludera det område som ska sättas av till en passage.

Strandskyddsdispens inom LIS-områden (18 d och e §§)

Genom reformen av strandskyddsreglerna 2009 infördes bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). LIS syftar till att differentiera strandskyddet så att landsbygdsutveckling kan beaktas vid en prövning av dispens från strandskyddsreglerna.

Vid tillämpning av LIS ska prövningsmyndigheten först avgöra om den plats prövningen gäller ligger inom ett LIS-område, dvs. lämpligt för utvecklingen av landsbygden. Området ska även vara av sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Det finns vissa utpekade kust- och kustskärgårdsområden som enligt lagen aldrig kan få utgöra LIS-område.⁵⁵ Därutöver har i lagen pekats ut vissa områden som kan utgöra LIS-område endast om området har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.⁵⁶ LIS-områden i eller i närheten av tätorter får på samma sätt endast ha en

⁵⁴ Prop. 2008/09:119 s. 106.

⁵⁵ Kust- och kustskärgårdsområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust samt i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

⁵⁶ På Gotland, och vid samtliga kust- och skärgårdsområden i Sverige som inte omfattas av det totala förbudet. Samma restriktivitet gäller vid Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön samt Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen. För de stora sjöarna samt Oreälven gäller detta endast om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området.

liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Kommunens förutsätts redovisa LIS-områden i översiktsplanen, som då blir *vägledande* för bedömningen av om det är ett LIS-område. Att en översiktsplan inte kan vara bindande utan endast vägledande följer av 3 kap. 3 § plan- och bygglagen. Det är dock först vid prövningen i det enskilda fallet som det på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den tänkta platsen uppfyller kriterierna för att vara ett LIS-område.

Det finns alltså inte något formellt krav på att ett visst område ska vara utpekad som LIS-område i en översiktsplan för att de särskilda reglerna för LIS-områden ska kunna tillämpas. I förarbetena noterar regeringen dock att det, om en redovisning av LIS-områden inte har skett i översiktsplanen, kan vara svårt att i ett enskilt ärende ta fram det underlag som behövs för att visa att lätnaden i strandskyddet får tillämpas på den berörda platsen. Redovisningen i översiktsplanen ska nämligen göras efter en bred kartläggning och inventering av en kommuns strandområden. I denna ska göras en samlad bedömning av vilka områden som bedöms vara lämpliga för att främja en utveckling av landsbygden genom lätnader i strandskyddet. Skälet till att översiktsplanen valdes som instrument för redovisningen av LIS-områden var att översiktsplanen behandlar frågor som rör användningen av mark- och vattenområden utifrån ett långsiktigt perspektiv:

- att en sådan redovisning ger möjlighet till ett heltäckande beslutsunderlag,
- att den garanterar insyn och demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter, samt
- att länsstyrelsen i processen ansvarar för att ta till vara statens intressen.

Utän redovisning i översiktsplanen bör det enligt förarbetena finnas något slags policydokument som anger riktlinjer för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Bedömningen i det enskilda fallet måste inte göras utifrån förutsättningarna i hela kommunen. I avsaknad av en översiktsplanering kan man dock enligt regeringens bedömning i vissa fall hamna i ett läge där det inte kommer att vara möjligt eller meningsfullt att tillämpa LIS-reglerna.

Av förarbetena framgår att det normalt inte bör finnas anledning att vid en eventuell överprövning frånga den bedömning som kom-

munen har gjort av LIS-områden i översiktsplanen. Detta gäller särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande för översiktsplanen inte haft något att anmärka. En helt ny översiktsplan behöver inte antas för att få in LIS-områden i planen. Förutsatt att översiktsplanen i övrigt är aktuell är det möjligt att enligt 3 kap. 23 § plan- och bygglagen göra ett tematiskt tillägg med LIS-områden.

I praxis har länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen getts avgörande betydelse för om kommunens utpekande av LIS-område ska godtas eller inte. I ett fall hade länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande haft invändningar mot utpekandet av LIS-områden och anfört att frågan om landsbygdsutveckling inte var tillräckligt väl genomarbetad. Översiktsplanen kunde därför enligt Mark- och miljööverdomstolen inte ge någon tydlig vägledning i frågan om den för ansökan aktuella platsen låg inom ett LIS-område eller inte. Frågan fick därför besvaras med hjälp av övriga omständigheter i målet.⁵⁷ Därmed är översiktsplanen heller inte det enda som är relevant för bedömningen av om det är fråga om ett LIS-område eller inte. Ger översiktsplanen ingen tydlig vägledning så har domstolen i stället granskat vilka omständigheter som, utöver planen, i det enskilda fallet kan vara relevanta för bedömningen.

När ett område har konstaterats vara ett LIS-område kan som särskilda skäl beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Byggnader eller anläggningar som kan komma ifråga kan vara avsedda för kommersiell verksamhet, t.ex. campingstugor eller kanotuthyrning. Men det kan också handla om lokaler som behövs för det lokala ideella föreningslivet. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus, med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder kan man i stället beakta om avsikten är att uppföra huset eller husen i anslutning till ett befintligt bostadshus. Av förarbetena framgår att avståndet ibland kan vara upp till 200 meter, men att det förmodligen oftast ska vara mindre än så för att huset ska anses vara uppfört i anslutning till ett befintligt bostadshus. I samband med detaljplaneläggning kan det dock vara möjligt att lokalisera nya bostadshus till ett LIS-område utan att regeln om befintlig bebyggelse alltid måste iakttas.

⁵⁷ MÖD 2012:39, även MÖD:s dom den 20 december 2013, mål nr M 6577-13.

Upphävande av strandskydd (18 §)

Strandskyddet kan enligt vissa förutsättningar upphävas genom ett särskilt beslut. Gemensamt för de olika varianterna av upphävande är att strandskyddet enbart kan upphävas i det enskilda fallet för utpekade och preciserade områden.

Kommunen kan upphäva strandskyddet i detaljplan med stöd av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen, om det finns särskilda skäl för det enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Kommunens behörighet att besluta om sådant upphävande gäller så länge det gäller ett område inom vilket kommunen hade haft behörighet att meddela strandskyddsdispens. I övriga fall är det länsstyrelsen som kan besluta om upphävande av strandskydd, även om bakgrunden till upphävandet är att området ska detaljplaneläggas.

Länsstyrelsen kan i övriga fall upphäva strandskyddet om det är *uppenbart* att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Om det aktuella området ligger vid en liten sjö eller ett litet vattendrag är det däremot något lättare att upphäva skyddet. Det är då tillräckligt att områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är *liten*. Med en liten sjö menas en sjö vars vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre. Som ett litet vattendrag räknas vattendrag med en bredd omkring två meter eller smalare. I dessa typer av beslut ska länsstyrelsen inte göra någon prövning mot strandskyddets särskilda skäl. Det är inte heller nödvändigt att upphävandet är kopplat till att det finns önskemål om att utföra en konkret åtgärd eller verksamhet, även om så kan vara fallet i en del situationer. Det är nämligen inte en kommande åtgärds påverkan på området som ska bedömas, utan områdets betydelse för strandskyddets syften.

Intresseavvägning och prövning mot förbudets syfte (25 och 26 §§)

Vid prövning av strandskyddsfrågor ska hänsyn även tas till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på strandskyddsreglerna får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (25 §). I praxis har bestämmelsen tolkats som att det ska göras en

intresseavvägning, där hänsyn även tas till enskilda intressen, när en myndighet prövar om ett särskilt skäl föreligger. Bestämmelsen medför däremot inte en möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra skäl än de som pekas ut som särskilda skäl i 7 kap. 18 c–d §§ miljöbalken.⁵⁸ Denna praxis innebär att vid bedömningen av om särskilda skäl ska anses föreligga eller inte i ett oklart fall, kan intresseavvägningen medföra att bedömningen utfaller till sökandens fördel. Om det redan har konstaterats att inget särskilt skäl finns enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken kan däremot inte intresseavvägningen användas som ett i praktiken extra särskilt skäl.

Strandskyddsdispens får endast ges om det är förenligt med strandskyddets syfte (26 §). Om en sökt åtgärd är oförenlig med syftena i 7 kap. 13 § miljöbalken, så ska en dispens inte meddelas. Detta gäller även om ett särskilt skäl finns.

5.3.2 Strandskydd inom detaljplaner

Enligt de ursprungliga strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen skulle strandskydd inte gälla område som ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. När ett strandskyddsområde pekades ut skulle därmed ett sådant planområde undantas från strandskyddet.

När reglerna om generellt strandskydd infördes 1975 ändrades dock reglerna så att utgångspunkten i stället blev att strandskydd gäller även inom planområden. Strandskyddet skulle i stället kunna upphävas inom ett planområde om det fanns särskilda skäl för detta. Enligt förarbetena var det angeläget att strandskyddet så långt som möjligt upprätthölls även inom planlagt område. Bakom detta låg bl.a. bedömningen att strandskyddsbestämmelserna skulle kunna reglera åtgärder som inte reglerades i byggnadslagstiftningen.⁵⁹ Det bestämdes genom övergångsbestämmelser till naturvårdslagen att strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte skulle omfattas av strandskydd, om inte annat bestäms. Denna övergångsbestämmelse har förts vidare till miljöbalken, varför den är alltså gällande.⁶⁰

⁵⁸ MÖD, dom den 18 oktober 2013, mål nr M 5451-13.

⁵⁹ Prop. 1974:166 s. 95.

⁶⁰ 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Om en detaljplan, generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts med en ny detaljplan, så återinträder strandskyddet. Detsamma gäller om ett område som omfattas av en detaljplan upphör att ingå i detaljplanen.⁶¹ Strandskyddet kan upphävas på nytt, helt eller delvis inom ett nytt planområde, om det finns särskilda skäl för ett upphävande enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken, samt att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

5.4 Olika förutsättningar över landet

Även om strandskyddet 1975 blev generellt i hela Sverige är det en sanning med viss modifikation att strandskyddet gäller i samma utsträckning i hela landet. Hur stor andel av stränderna som är skyddade varierar en hel del mellan länen p.g.a. de länsvisa besluten om undantag från strandskyddet. Tio län tillämpar länsvisa beslut som i olika utsträckning reglerar strandskyddets omfattning i länet. Dessa beslut kan skilja sig relativt mycket från vad som sägs i lagen. De län som inte tillämpar den här typen av länsvisa förordnanden tillämpar strandskyddsreglerna fullt ut. De problem som de länsvisa undantagen kan ge upphov till har belysts i flera rapporter.⁶²

Enligt miljöbalkens nuvarande regler är det inte möjligt att göra generella undantag från strandskyddet i föreskriftsform, med undantag för komplementbyggnader och liknande åtgärder.⁶³ (Se vidare avsnitt 5.6.2.).

Enligt äldre strandskyddsbestämmelser fanns det däremot större utrymme för en länsstyrelse att meddela generella undantag. När det generella strandskyddet infördes 1975 hette det att: "Regeringen eller myndighet som regering bestämmer kan förordna att strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv ej skall omfattas av strandskydd. [...]"⁶⁴. I förarbetena läm-

⁶¹ 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken respektive 7 kap. 18 g § miljöbalken respektive.

⁶² Naturvårdsverket, *Redovisning av uppföljning av strandskyddsbeslut 2014* (mars 2015), Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd, En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013. Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, rapport 5185, 2002.

⁶³ 7 kap. 17 § miljöbalken, samt 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁶⁴ 15 § andra stycket naturvårdslagen.

nades inga detaljerade anvisningar för hur detta skulle ske, men det uttalades bl.a. att obetydliga bäckar och tjärnar kunde komma ifråga för sådana undantag.⁶⁵

Inte heller miljöbalkens ursprungliga lydelse var något stort avsteg från tidigare motsvarigheter.⁶⁶ I samband med miljöbalkens ikraftträdande betonades dock att strandskyddsreglerna ska tillämpas restriktivt. Frågan om upphävande av strandskyddet bör därför föregås av utredning om vilka konsekvenser detta kan få för djur och växter, även i fråga om små bäckar och tjärnar.⁶⁷ Möjligheten till generella föreskrifter kan inte sägas ha uttryckligen uteslutits genom miljöbalkens ursprungliga lydelse.

Först genom 2009 års lagreform infördes den nu gällande bestämmelsen, som ger länsstyrelsen behörighet att i det *enskilda* fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Genom denna lagändring gjordes det tydligt att det inte längre är möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter.⁶⁸

Föreskrifter som gällde vid miljöbalkens ikraftträdande fortsätter att gälla. Regeringen, eller länsstyrelsen såsom föreskrivande myndighet, har däremot möjlighet att besluta något annat.⁶⁹ Sannolikt bör således föreskrifter om generella undantag från strandskyddet alltjämt gälla. De länsvisa undantagen ska dock, för att vara gällande, ha omprövats utifrån strandskyddets båda syften.⁷⁰ Skyddet av djur- och växtlivet hade inte tidigare beaktats i de flesta undantagen, eftersom dessa beslutats före det att det nya syftet infördes 1994. Har omprövning skett på ett korrekt sätt får besluten anses fortsätta att gälla med stöd av införandelagen

Om ett förordnande om undantag inte har tillkommit i laga ordning eller om det inte omprövades senast den 30 juni 1999, upphörde förordnandet att gälla efter den tidpunkten. Undantagen från strandskyddet är då inte längre giltiga. Strandskyddsdelega-

⁶⁵ Prop. 1974:166 s. 95.

⁶⁶ 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken (numera upphävd) – ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.”

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 84.

⁶⁸ Prop. 2008/09:119 s. 103.

⁶⁹ 4 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁷⁰ 11 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

tionen har dock inte gjort någon bedömning av den juridiska giltigheten av varje specifikt förordnande. I avsnittet nedan listas de undantag som fortfarande tillämpas.

5.4.1 Länsspecifika undantag från strandskyddet

Det finns tio län som i någon utsträckning tillämpar förordnanden som avgränsar strandskyddets geografiska omfattning på olika sätt: Gotland, Jönköping, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland. Förordnandena innebär alltså att strandskyddet *inte* gäller överallt, för alla sjöar och vattendrag, i dessa tio län och tillämpas i respektive län enligt följande.⁷¹

Länsstyrelsen i Gotlands län tillämpar ett äldre beslut som innebär att sjöar och vattendrag är undantagna från strandskydd. Vid vattenförekomster som särskilt har pekats ut gäller dock strandskyddet. Vid översynen av det utvidgade strandskyddet återinfördes generellt strandskydd för vissa sjöar och vattendrag på Fårö, Östergarnslandet och Storsudret.

Länsstyrelsen i Jönköpings län tillämpar beslut som går ut på att de flesta mindre vattendrag är undantagna från strandskydd. Vissa särskilt utpekade vattendrag, samt alla övriga vattendrag som är dubbelstreckade på den topografiska kartan (skala 1:50 000) omfattas av strandskydd. Övriga vattendrag är inte strandskyddade. Strandskyddet gäller fullt ut vid de flesta sjöar. För Habo och Mullsjö kommuner, som tidigare tillhört Skaraborgs län, tillämpas äldre beslut från det länet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län tillämpar strandskyddsreglerna vid kusten och där sjöar/vattendrag syns på karta:

- i skala 1:250 000 vid sjöar i kustområdet,
- i skala 1:500 000 vid sjöar i inlandet och
- i skala 1:50 000 vid alla vattendrag.

⁷¹ Information om de länsspecifika undantagen har hämtats från WSP – ”Eventuella avgränsningar som länsstyrelserna tillämpar”, ur rapport till Naturvårdsverket och Boverket 2013. Uppgifter har även inhämtats vid Strandskyddsdelegationens länsbesök, samt i efterhand från länsstyrelsehandläggare.

Sjöar och vattendrag i Norrbottens län som inte syns på dessa kartor omfattas inte av strandskyddet.

Länsstyrelsen i Skåne län tillämpar strandskyddsbestämmelserna vid sjöar och vattendrag som är utpekade på en karta efter inventering. Det handlar alltså om ett utpekat skydd.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillämpar ett utpekat strandskydd. Strandskyddet är kartbaserat och gäller såvitt sjöar och vattendrag endast där strandskyddet är utritat.

Länsstyrelsen i Uppsala län tillämpar också ett utpekat strandskydd. För varje kommun finns listor framtagna över vid vilka sjöar och vattendrag som strandskyddet gäller. Vid de sjöar och vattendrag som inte finns med på listan tillämpas inte strandskyddet. För Heby kommun, som tidigare tillhört Västmanlands län, tillämpas förordnandet för det länet.

Länsstyrelsen i Värmlands län tillämpar äldre beslut med innebörden att enkelstreckade vattendrag på den topografiska kartan (skala 1:50 000) undantas från strandskydd. Strandskydd har dock senare återinförts för vissa av dessa mindre vattendrag, som har höga naturvärden.

Länsstyrelsen i Västerbottens län tillämpar beslut med innebörden att endast de sjöar och vattendrag som syns på kartan har strandskydd. Karta i skala 1:50 000 tillämpas för kustkommunerna. För inlandskommunerna tillämpas karta i skala 1:500 000.

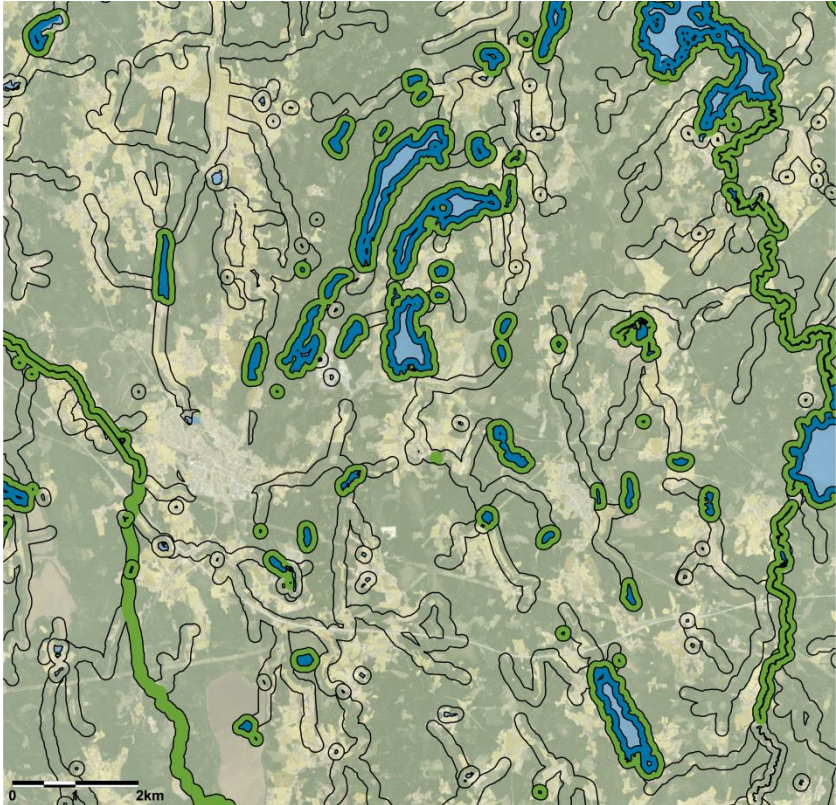
Länsstyrelsen i Västmanlands län tillämpar beslut med innebörden att strandskyddet är inskränkt till 25 meters skydd vid de små vattendragen, som är enkelstreckade på gröna kartan (skala 1:50 000). Insjöar och vattendrag som inte syns på gröna kartan är helt undantagna från strandskyddet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillämpar flera olika generella undantag, som dessutom är uppbyggda på något olika sätt. Detta har sitt ursprung i att det nuvarande länet tidigare bestod av tre olika län som hade olika varianter av undantagsbeslut. I tidigare Göteborgs- och Bohus län är strandskyddet utpekat på Lantmäteriets registerkarta. Strandskyddet varierar mellan 0 och 300 meter. Mindre vattendrag med biologiska värden har dock strandskydd. För tidigare Älvsborgs län finns listor med sjöar som har strandskydd. Övriga sjöar har inte strandskydd. Enkelstreckade vattendrag på karta i skala 1:50 000 har inte strandskydd. Beslutet i tidigare Skaraborgs län är knutet till topografiska kartan (skala

1:50 000). Gemensamt för Älvsborgs- och Skaraborgs-områdena är att man generellt tog bort sjöar under en hektar och vattendrag med enkelstreck på kartan.

Figur 5.1 Exempelbild, undantag i praktiken

I bilden visas ett område i Nässjö kommun. De gröna och blå linjerna visar var strandskydd gäller på land och i vatten. De med grått inritade områdena visar var strandskydd enligt huvudregeln skulle gälla om det inte funnits ett länsvist undantag



Källa: SCB, 2015.

Tabell 5.1 Hur mycket hade varit strandskyddat utan undantag?

Tabellen ger ett exempel på hur mycket som skulle varit strandskyddat om Jönköpings län inte haft länsvist undantag.

Jönköpings län	Totalt	Strandskydd med undantag	Generellt strandskydd*
Landområde km ²	10 436,7	845,3	859,2
Vattenområde km ²	1 256,4	464,3	429,7
Mindre vattendrags landområde km ²	–	–	2 203,6
Totalt	11 693,1	1 309,6	3 492,4

*Tätorter med 200 invånare eller mer är borträknade. Inte heller det utökade strandskyddet är inkluderat i denna kolumn, vilket gör att vattenområdet minskar.

5.4.2 Länens olika förutsättningar

Strandskyddsdelegationen har genomfört regionala besök i Sveriges samtliga län. Vid respektive möte har länsstyrelsen närvarat, ett flertal eller samtliga kommuner i länet och i stor utsträckning även region eller regionförbund. Genom besöken har Strandskyddsdelegationen aktivt verkat för att få ett brett perspektiv på strandskyddsfrågor och länens olika förutsättningar (se även avsnitt 3.3 och 4.8.5). De olika förutsättningar som finns i respektive län, inte minst de ovan beskrivna undantagsbesluten, har stor inverkan på strandskyddets tillämpning i länet. Men även de naturgeografiska och biologiska förutsättningarna och inte minst länets samhällsutveckling, bebyggelsetryck och befolkningstäthet skapar olika strukturer mellan länen. Det är viktigt att ha förståelse för att de regionala, och lokala, förutsättningarna har betydelse även för tillämpningen av strandskyddsreglerna. Några exempel kan förtydliga detta.

De sex särskilda skälen för dispens från strandskyddsreglernas förbud ska tillämpas lika över landet. Ett av dessa skäl är att exempelvis en befintlig exploatering (väg, bebyggelse m.m.) kan *avskilja* strandområdet från en tänkt byggplats. Vägar måste enligt praxis dock vara av viss storlek för att ha en avskiljande effekt. I ett förhållandevis tätbebyggt län, som t.ex. Uppsala län, finns många vägar som skulle kunna betraktas som avskiljande. I ett län som är mer glest, som t.ex. Västernorrland, ser det annorlunda ut. Här kan skälet vara svårt att tillämpa för stora områden.

Ett annat skäl för dispens är att området redan tagits i anspråk och att den allemansrättsliga tillgängligheten är utsläckt. Stora delar

av tätbebyggda län, som exempelvis Skåne län, är redan ianspråk-tagna vilket gör det möjligt att använda detta skäl för att t.ex. komplettera bebyggelse eller förtäta. I glesbyggda län, som t.ex. Jämtlands län, är mycket av bebyggelsen spridd. Det gör att detta skäl inte kan användas för tillkommande bebyggelse som följer den befintliga strukturen.

De olika graderna av bebyggelsestryck skapar också olika förutsättningar och ekonomiska incitament för fysisk planering. I län med högt tryck är det troligen ekonomiskt motiverat för en kommun att planlägga mark för bostäder. Därigenom kan kommunen styra lokaliseringen och strandskyddet kan upphävas t.ex. genom det särskilda skälet om *angeläget allmänt intresse*. I glesbygder ser byggprojekten annorlunda ut. Flertalet kommuner har ett tillskott om 1–5 enstaka enbostadshus per år. Dessa få hus, sällan lokaliserade till ett och samma område, innebär inte att någon planläggning sker eller att kommunen kan styra var bebyggelsen ska äga rum. Prövning sker då i de enskilda ärendena, vilket kan göra att skälet *angeläget allmänt intresse* inte upplevs lika tillämpligt för detta samhällsbyggande. För de kommuner med ett så begränsat tillskott på bebyggelse är det dock uppenbart att varje tillkommande hus innebär en utveckling, som t.ex. kan understödja lokal service eller utbildning. I andra kommuner, med högre bebyggelsestryck, får ett enstaka enbostadshus sällan någon betydelse för utvecklingen.

5.5 Fakta och statistik om tillämpning m.m.

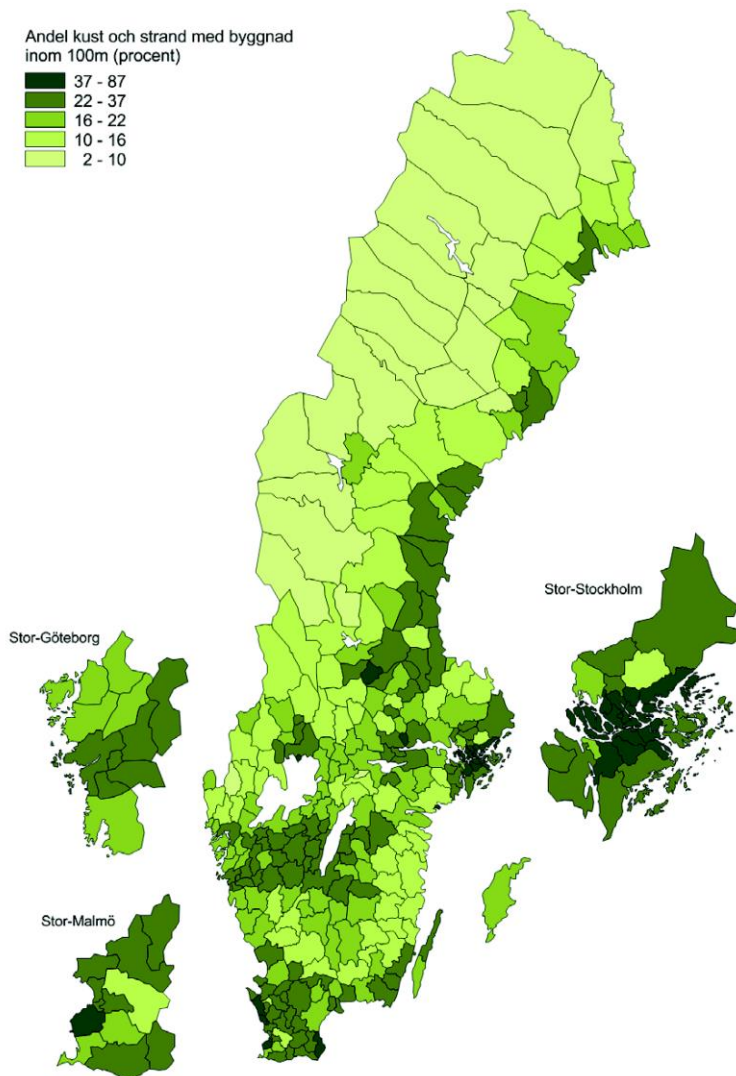
I detta avsnitt redovisas statistik om bl.a. tillämpningen av strandskyddsreglerna, detaljplanering, bebyggelse och utveckling i Sverige. Sist i avsnittet finns en beskrivning av data om strandskydd, som bl.a. redogör för varför det i dag inte går att ta reda på hur stora arealer som är strandskyddade.

5.5.1 Andel exploaterad strand

Längs 13 procent av rikets totala strandlinje om 419 438 km finns det en eller flera byggnader inom 100 meter från linjen. Stockholms län har den största andelen bebyggelsepåverkad kust och strand, 30 procent, medan Norrbottens län har den minsta andelen, 5 procent.

Figur 5.2 Andel kust och strand med byggnad inom 100 meter

Bilden anger hur stor bebyggelsepåverkad kust och strand Sveriges kommuner har. Endast vattendrag från 6 meters bredd och däröver ingår dock i beräkningarna



Källa: Statistiska centralbyrån, Statistiska meddelanden, MI 50 SM 1102.

Bebyggelsepåverkan på stränderna kring de tre största sjöarna är lägre än vid kusten. Den genomsnittliga påverkan längs dessa sjöar är 33 respektive 63 procent, inom 100 respektive 300 meter från strandlinjen. För kusten är motsvarande siffror 40 respektive 74 procent.⁷²

5.5.2 Mindre utvidgat strandskydd efter översyn

Sedan 1950-talet har länsstyrelserna även haft möjlighet att utvidga strandskyddet upp till 300 meter från strandlinjen. Lagförändringen från 2009 innebar en skärpning av kraven för att få utvidga ett strandskyddsområde. Man gick från att en utvidgning fick ske om det "behövs för att *tillgodose* strandskyddets syften" till att en utvidgning får ske om det "behövs för att *säkerställa* strandskyddets syften". Utvidgat strandskydd enligt länsstyrelsernas äldre beslut upphörde att gälla vid utgången av år 2014, om inte länsstyrelsen dessförinnan hade fattat nya beslut om utvidgat strandskydd. Länsstyrelsen kan dock fatta nya beslut om utvidgat strandskydd även efter 2014.

Sett till hela landet så minskade arealen utvidgat strandskydd efter översynen till cirka 74 procent av arealen före översynen, från cirka 6 600 km² till cirka 5 100 km². För landet som helhet har arealerna utvidgat strandskydd minskat både på land och i vatten. Största delen av det utvidgade strandskyddet efter översynen överlappar områden som omfattades av utvidgat strandskydd även före. Men cirka 17 procent av den totala arealen utgörs av nya områden. Det bör dock tilläggas att översynen har skett med stora skillnader mellan länen. Skillnaderna kan åtminstone delvis sägas bota i länens olika förutsättningar, men också i de olika tillvägagångssätt som länen hade vid översynen. Det finns län som före översynen endast har haft ett utvidgat område, och dessutom endast har tittat på detta område vid översynen. Det finns i andra änden av spektrumet län som så att säga har börjat om från början. Man har då tittat på samtliga vattenförekomster i länet för att bedöma var strandskyddet bör vara utökat och var det inte behöver vara det. Även om denna omfattande översyn nu är genomförd kan läns-

⁷² Statistiska centralbyrån, Statistiska meddelande, MI 50 SM 1102.

styrelsen även framöver peka ut ytterligare områden för utvidgat strandskydd om behov av detta uppstår, eller upphäva utvidgade områden om förutsättningarna förändras på så sätt att ett utvidgat skydd inte längre behövs.

Vid en förenklad indelning av länen i landsdelarna Norrland (Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg), Svealand (Dalarna, Värmland, Västmanland, Örebro, Uppsala, Stockholm, Södermanland) och Götaland (Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland, Västra Götaland) får man följande resultat: Efter översynen finns i Norrland cirka 11 procent av landets totala areal utvidgat strandskydd, i Svealand cirka 24 procent och Götaland står för resterande 65 procent av den totala arealen utvidgat strandskydd.⁷³ Det bör noteras att dessa siffror endast avser det *utvidgade* strandskyddet, de säger alltså inget om den totala arealen strandskyddat område (se även avsnitt 5.4 om lärens olika förutsättningar och 5.5.8 om svårigheten med att beräkna den totala omfattningen av strandskyddet).

5.5.3 Detaljplaner där strandskyddet upphävts och översiktsplanering

Av Boverkets Plan- och byggenkät från 2012 framgår att det är få av kommunernas detaljplaner som upphävs genom statligt ingripande genom länsstyrelsen, med anledning av strandskyddsreglerna. Endast 2 av de totalt 1 753 detaljplaner, varav strandskyddet hade upphävts i 211 planer, som antogs av kommunerna upphävdes till följd av strandskyddet. Siffrorna säger dock inget om vilka förändringar av planer som kommunen gjort på initiativ av och i samråd med länsstyrelsen i ett tidigare skede av planprocessen, t.ex. efter samråd.

När det gäller översiktsplaner har länsstyrelsen haft invändningar mot dessa i 25 av 97 fall, med anledning av strandskyddsreglerna. Det bör dock noteras att länsstyrelsen inte kan pröva eller upphäva en översiktsplan, som heller inte är juridiskt bindande, utan endast lämna statens synpunkter på den kommunala, översiktliga planeringen.

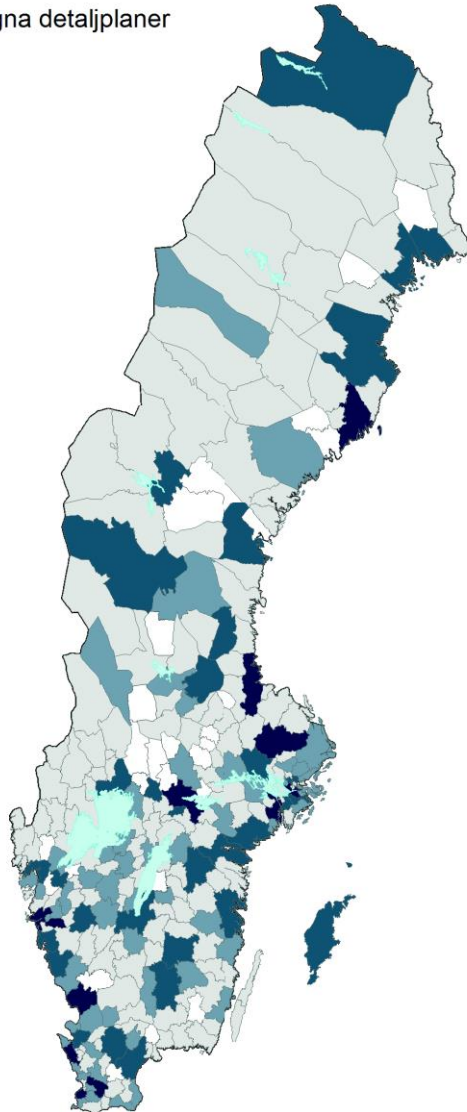
⁷³ Uppgifterna i hela detta avsnitt är hämtade från Naturvårdsverkets skrivelse *Åtterrporter om utvidgat strandskydd*. Ärendenr NV-00453-15, 1 juni 2015.

Figur 5.3 Antal antagna detaljplaner 2014

Det är framför allt i större städer som samhällsbyggandet sker genom detaljplanering. Glesbygdskommuner antog tillsammans endast 2 procent av alla detaljplaner 2014

Antal antagna detaljplaner

- 0
- 1-5
- 6-10
- 11-20
- 21-80



Källa: Boverkets Plan- och byggenkät 2014.

Tabell 5.2 Länsstyrelsen ingripanden i planeringsprocessen 2012 och 2014

Här redovisas hur många granskningsyttranden över översiktsplaner länsstyrelsen avgett och antalet detaljplaner som antagits 2012 respektive 2014. Tabellen anger också i hur många fall som strandskyddet föränlett, helt eller delvis, ett statligt ingripande.

Anledning	Antal	Antal
	2012	2014
Översiktsplan*– granskningsyttranden	97	85
<i>Varav med länsstyrelsens invändning gällande strandskydd</i>	25	18
Detaljplaner – antagna	1 753	1 839
<i>Varav detaljplaner där strandskyddet upphävts**</i>	211	230
<i>Varav beslut om prövning av länsstyrelsen – strandskydd som ingripandegrunden</i>	6	10
<i>Varav upphävda av länsstyrelsen – strandskydd som ingripandegrund</i>	2	3

Källa: Boverkets Plan- och byggenkät 2012 och 2014.

*Inklusive fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan.

**Upphävts av kommun i detaljplanen eller av länsstyrelsen genom särskilt beslut.

Detaljplaneaktiviteten i Sverige är under 2014 som vanligt störst i storstadsregionerna, enligt Boverket. Stockholm, Västra Götaland och Skåne län antog tillsammans 48 procent av alla detaljplaner under 2014. En indelning enligt Sveriges kommuner och landstings kommungrupper visar att det främst är kommungruppen ”Större städer” som har många antagna detaljplaner. I dessa kommuner antogs 28 procent av alla detaljplaner. Minst antal antagna detaljplaner har gruppen ”Glesbygdskommuner” som tillsammans antog endast 2 procent av alla detaljplaner.⁷⁴

5.5.4 Antalet dispenser från strandskyddet

Naturvårdsverket har årligen sedan 2010 rapporterat strandskyddsstatistik till regeringen. Statistiken bygger på beslut som kommuner har fattat om att medge dispens från strandskyddet och länsstyrelsens granskning av varje beslut och upphävanden efter sådan granskning. Av statistiken framgår att den vanligaste åtgärden som dispens beviljas för är komplement- och tillbyggnad. Det överlägset vanligaste skälet för dispens är att marken redan tagits i anspråk, så

⁷⁴ Boverket, Plan- och byggenkät 2014. pl Kunskapsbank, *Uppåtgående trend av antagna detaljplaner*, 8 oktober 2015.

att det saknar betydelse för strandskyddets syften.⁷⁵ Det är också flest dispenser som ges i Stockholms och Västra Götalands län.⁷⁶ Från 2010 har antalet dispenser med anledning av LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge) som dispensgrund ökat långsamt. Inledningsvis var det också procentuellt fler LIS-dispenser som upphävdes än för övriga dispenser. Numera är det dock ungefär lika många LIS-dispenser som övriga dispenser som upphävs.

Tabell 5.3 Åtgärder som kommuner gett dispens för 2011–2014

År	Åtgärder som fått dispens	Varav vanligaste åtgärden (antal)	Varav antal nya bostadshus	Varav antal LIS-åtgärder (varav upphävda*)	Varav länsstyrelsen upphävt (i procent)
2011	4 000	Bostadshus (1 179)	–**	70 (9)	196 (4,5 %)
2012	4 944	Komplement-/Tillbyggnad (1 118)	521	105 (17)	371 (7,5 %)
2013	5 033	Komplement-/Tillbyggnad (1 580)	484	141 (19)	317 (6,3 %)
2014	5 465	Komplement-/Tillbyggnad (1 938)	423	178 (10)	291 (5,3 %)

Källa: Naturvårdsverkets återrapporteringar av strandskyddsstatistik till regeringen, redovisade 2012–2015.

*Dessa åtgärder är också inräknade i statistiken i den högra kolumnen.

**2011 kan antalet nya bostadshus inte urskiljas i statistiken. De 1 179 åtgärderna för bostadshus rymmer alltså både nyetableringar, återuppföranden m.m.

5.5.5 Landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) börjar användas

Sedan 2009 har det varit möjligt för kommuner att peka ut strandnära områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i sin översiktsplan (LIS-områden). LIS-verktyget är alltså i första hand tänkt att utgå från en planering. Fram till och med 2014 har totalt 115 kommuner antagit en översiktsplan (vilket även inkluderar tillägg och fördjupningar till översiktsplanen) och 30 arbetar aktivt med att peka ut

⁷⁵ 2 219 dispenser gavs av detta skäl år 2012, 2 961 år 2013 och 3 251 år 2014. Det motsvarar cirka hälften av det totala antalet åtgärder som fått dispens vid respektive år.

⁷⁶ I Stockholms län har kommunerna år 2012 gett dispens för 1 096 åtgärder, 2013 för 1 069 åtgärder och under 2014 för 1 146 åtgärder. I Västra Götalands län har kommunerna år 2012 gett dispens för 625 åtgärder, 2013 för 637 åtgärder och under 2014 för 849 åtgärder. Det är de två län där flest dispenser ges. Under samma period har Dalarnas län kommit på tredje plats, varje år, med 493, 468 respektive 457 dispensgivna åtgärder. Det bör i sammanhanget noteras att både Stockholm och Västra Götalands län har länsvisa undantag från strandskyddet, vilket inte Dalarnas län har. Det innebär att det relativt sett finns mer strandskydd i Dalarna, vilket också ökar behovet av dispensprövning.

LIS-områden. Enligt Boverket visar dock statistiken en viss tendens till att färre kommuner framöver kommer anta en översiktplan med utpekade LIS-områden. Orsaken är svår att fastställa enligt Boverket, som ändå menar att det fortfarande finns kommuner som borde kunna använda LIS-verktyget och ännu inte gjort det.⁷⁷

Från den 1 oktober 2012 var det möjligt att ansöka om stöd till planeringsåtgärder för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Stödets syfte var att ge statligt stöd till planeringsinsatser för att klarlägga om det finns lämpliga LIS-områden i kommunen. Stödet kunde sökas retroaktivt för planeringsinsatser som hade slutförts efter den 31 december 2011. I normalfallet gav Boverket stöd med 50 procent av den beräknade totala kostnaden för insatsen. 44 kommuner har fram till den 1 oktober 2014 erhållit monetärt stöd från Boverket för att ta fram underlag inför LIS-planering. De medel som avsattes för stödet har nu börjat fasas ut, varför det i dagsläget inte finns ytterligare medel att söka från Boverket. Reglerna om dessa stödinsatser är också tidsbegränsade varför det inte är möjligt att söka stöd efter den 31 december 2016.⁷⁸

Som beskrivs i avsnitt 5.1 är stranden en resurs på flera sätt, bl.a. för lokal utveckling. Att använda stranden som en resurs för landsbygdsutveckling var också ett av syftena med införandet av en differentiering av strandskyddsreglerna genom LIS.⁷⁹ Möjligheten att använda LIS är geografiskt begränsat och kan t.ex. inte användas på Västkusten, Ölandskusten, Stockholms skärgård eller Höga kusten. Begränsningen motiveras bl.a. av att lättnader inte behövs för områden med en generellt sett hög efterfrågan på tomter, med andra ord ett högt bebyggelsetryck.⁸⁰ I nedanstående kartor visas ett sammanvägt förvaltningsindex för Sverige. Indexet beräknas mellan 2000 och 2013 utifrån tre variabler: befolkningsförändring, förändring av antalet byggnader och förändring av taxeringsvärde. Utifrån detta beräkningssätt syns det tydligt vilka områden som kan betraktas som *beta* (mörkbruna), *neutrala* (gråa) respektive *svala* (vita).

⁷⁷ Boverket, PBL Kunskapsbanken, *LIS i den kommunala översiktplanen*, 7 oktober 2015.

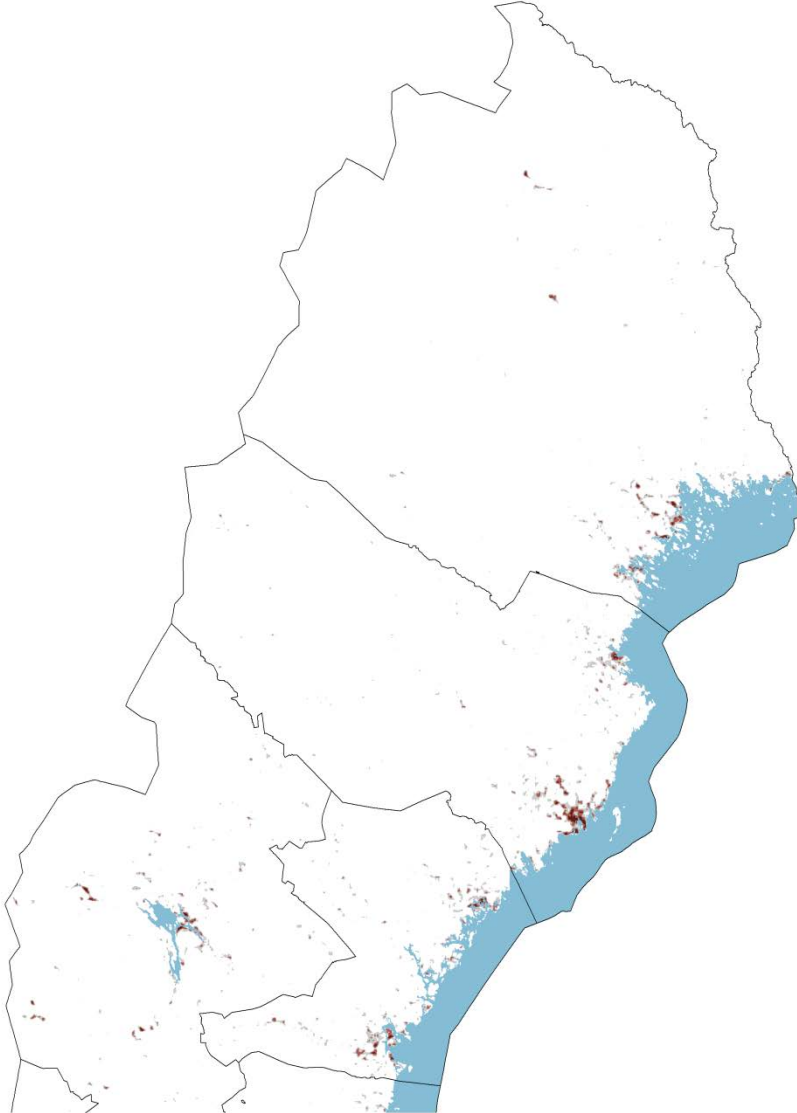
⁷⁸ Boverket, www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kommuner/stod-till-planeringsinsatser-i-strandnara-lagen, den 7 oktober 2015. Förordning (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

⁷⁹ Prop. 2008/09:119 s. 63.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 66.

Figur 5.4 Förvaltningsindex i norra Sverige

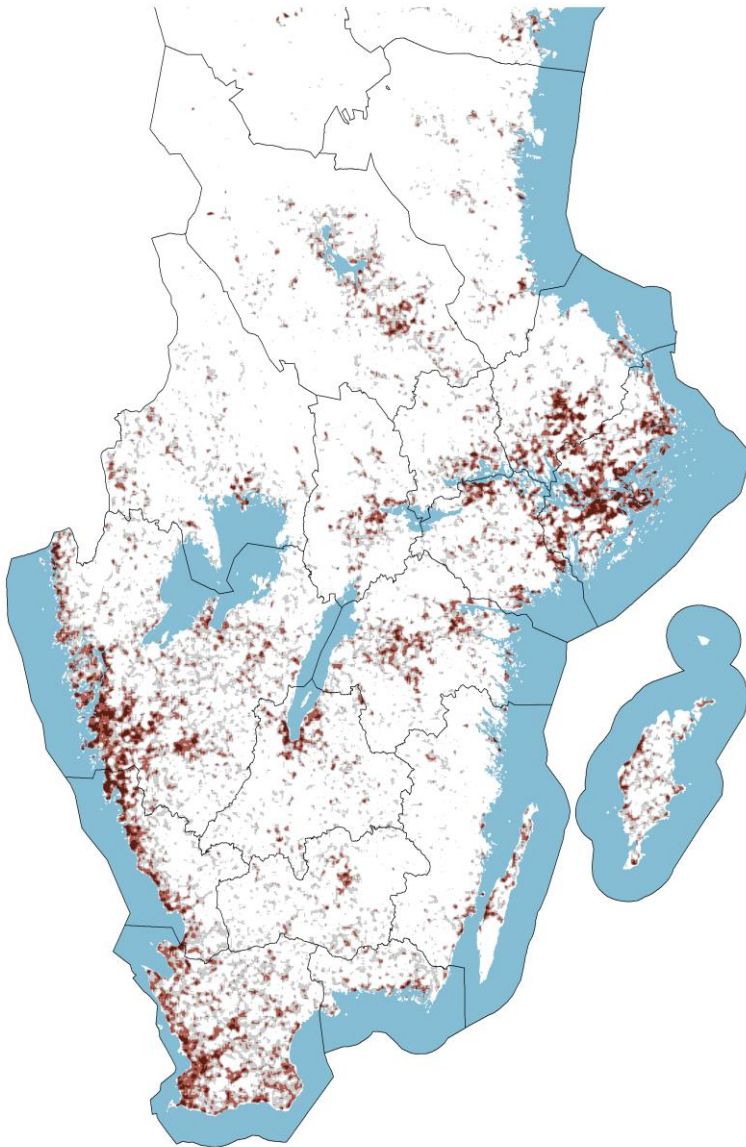
Bilden visar ett högt förvaltningsindex, med andra ord ett hett område bl.a. i koncentration vid Umeå



Källa: SCB, 2015.

Figur 5.5 Förvaltningsindex i södra Sverige

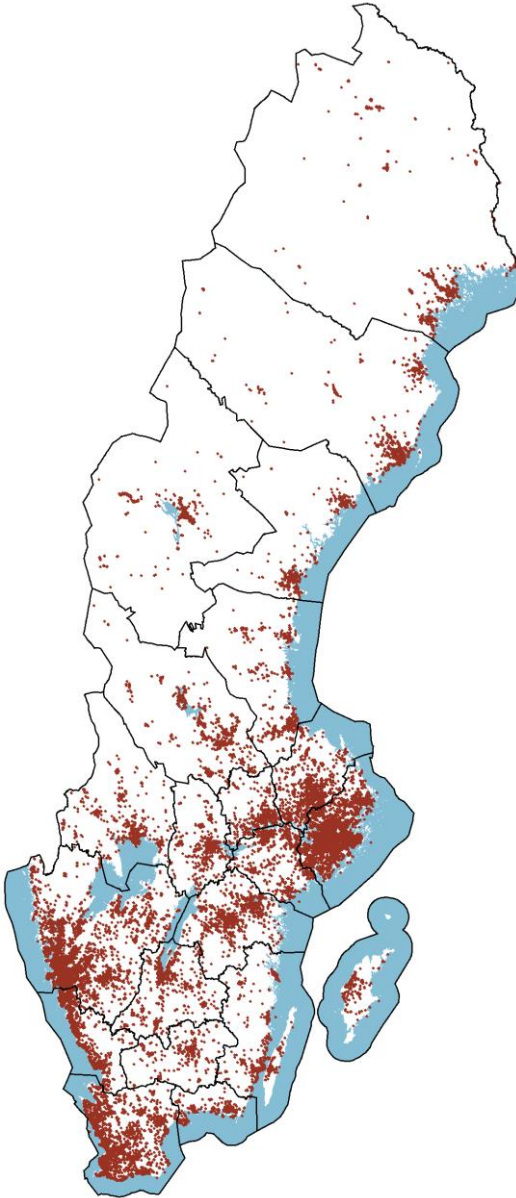
Bilden visar ett högt förvaltningsindex, med andra ord ett hett område för bl.a. delar av norra Öland och på Österlen i Skåne, mellan Ystad och Simrishamn



Källa: SCB, 2015.

Figur 5.6 Befolkningsförändring 1990–2013

Varje röd punkt i kartan innebär en ökning av befolkningmängden med 10 personer mellan 1990–2013 på den aktuella platsen



Källa: SCB, 2015.

Ett högt förvaltningsindex, alltså *beta* områden, innebär dock inte nödvändigtvis att befolkningmängden ökar. Det är heller inte så att alla *svala* områden tappar befolkningmängd. Vid en jämförelse mellan förvaltningsindex och nedanstående karta över befolkningsförändringen 1990–2013 syns t.ex. att det sker en stor befolkningsökning i och runt Umeå. Trots detta är det bara i tätorten och dess absoluta närhet som förvaltningsindexet är *bett*. Omvänt är det på Österlen i Skåne eller på norra Öland, där förvaltningsindex är *bett* men där befolkningmängden är oförändrad eller minskande. Ett tryck på landskapet genom exempelvis bebyggelseutveckling, korresponderar alltså inte i alla delar med en ökande befolkning i kommunen.

5.5.6 Tillsyn av strandskyddsreglerna

Sedan lagändringen 2009 är det framför allt kommunerna som ansvarar för tillsynen av strandskyddsreglerna. Tillsyn av strandskyddsreglerna har haft ett begränsat genomslag i tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering, vilket framgår av följande tabell.

Tabell 5.4 Andel tillsynsmyndigheter med tillsynsplaner med strandskydd

Alla tillsynsmyndigheter ska enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ha en tillsynsplan som anger hur tillsynen ska genomföras under året. Men utfallet är lågt.

Tillsynsmyndighet	2002	2014
Länsstyrelser	52 %	62 %
Kommuner	–	37 %
– andel när en miljönämnd ansvarar för tillsynen	–	75 %

Källa: Naturvårdsverket, Rapport 5185, 2002 och Strandskyddsdelegationen, *Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna*, Markör, 2014, uppdaterad av Strandskyddsdelegationen. Angivna siffror är medelvärden vid respektive undersökning.

Knappt hälften av de kommunala tillsynsmyndigheterna genomför egeninitierad tillsyn, så kallad planerad tillsyn. Tillsyn bedrivs i stället utifrån vilka tips om överträdelser som kommer in från allmänheten, alltså en händelsestyrd tillsyn.⁸¹ Tillsynens omfattning be-

⁸¹ Strandskyddsdelegationen. *Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna*, Markör, 2014. Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*. Korrigerad version daterad 2013-10-24.

kräftas också av en länsvis undersökning som Länsstyrelsen Västra Götaland gjort.⁸² Av statistik från Naturvårdsverket framgår att kommunerna 2014 fattade 286 tillsynsbeslut utifrån strandskyddsreglerna.⁸³ Det finns inte någon nationell statistik över antalet tillsynsbeslut för andra år än de nu redovisade för år 2014. Däremot har Strandskyddsdelegationen låtit undersöka antalet anmälningar om brott mot strandskyddsreglerna som tillsynsmyndigheterna låtit göra 2011 respektive 2012.⁸⁴ Av denna undersökning framgår att kommunala tillsynsmyndigheter gjort 106 brottsanmälningar 2011 och 84 anmälningar 2012. Motsvarande siffror för länsstyrelserna är 16 anmälningar under 2011 och 24 under 2012. Det är enstaka kommuner som gjort tre eller fler brottsanmälningar och 75–80 procent av kommunerna hade inte gjort någon brottsanmälan de aktuella åren.

Strandskyddsdelegationen har också undersökt hur Mark- och miljööverdomstolen bedömt tillsynsbeslut utifrån strandskyddsreglerna och har då kunnat konstatera att det är få tillsynsbeslut som prövats av domstolen. Under perioden 1 januari 2011 till 1 oktober 2014 prövades endast 17 mål. De vanligaste orsakerna till att tillsynsbeslut upphävdes helt eller delvis, var formella fel i beslutet eller att tillsynsmyndigheten förelagt om åtgärder på byggnader och liknande som inte omfattas av strandskyddsreglernas förbud. Strandskyddsdelegationens interaktiva processguide för dispensbeslut kan i dessa avseenden bidra till färre formella fel och att prövning av åtgärder sker i rätt ordning, se avsnitt 4.2.1.

Ett sätt att skapa mer planerad och förebyggande tillsyn är att ha uppdaterad, lättillgänglig information på tillsynsmyndighetens webbplats. Detta kan öka kännedomen om reglerna, vad som är förbjudet och vad som är tillåtet. Strandskyddsdelegationens webbutbildning *Strandskydd* är lämpad för sådant ändamål, läs mer om denna i avsnitt 4.3, varför delegationen också genomfört en marknadsföringskampanj av detta verktyg genom en rundringning till Sveriges kommuner, se avsnitt 4.1.

⁸² Länsstyrelsen i Västra Götaland, *Uppföljning av kommunernas strandskyddstillsyn 2010–2012*, 2014.

⁸³ Naturvårdsverket, *Redovisning av uppföljning av strandskyddsbeslut 2014*.

⁸⁴ Strandskyddsdelegationen, *Rapport: Inventering av åtalsanmälningar och förundersökningar om brott mot strandskyddsreglerna*, 2014.

Utbildningar, ett utvecklat tillämpningsstöd samt nationella målsättningar för prioriteringar av tillsyn har efterfrågats av såväl handläggare som förtroendevalda.⁸⁵ Utifrån denna problembeskrivning tog Strandskyddsdelegationen fram *Stöd i strandskyddstillsynen* samt webbseminariet om tillsyn, se avsnitt 4.5.1 och 4.4.

5.5.7 Kompetensförsörjning

Strandskyddsdelegationen har genomfört en enkätundersökning till Sveriges kommuner och länsstyrelser som bl.a. belyser myndigheternas kompetensförsörjning.⁸⁶ Av denna går att utläsa att kommuner i stor utsträckning tar del av utbildningar i regionen, genom t.ex. regionala nätverk eller via länsstyrelsen. Strandskyddsdelegationen har också tagit fram underlag för denna typ av utbildningsinsatser, så kallade *givande möten – tema strandskydd* (se avsnitt 4.7), som kan underlätta denna kompetensförsörjning. Det är också viktigt att det över landet finns likvärdiga förutsättningar till kunskapsinhämtning eftersom tillgång på specialistkompetens varierar. Glesbygdskommuner saknar i större utsträckning än övriga kommuner tillgång till specialistkompetens i handläggningen.

Av enkätundersökningen framgår även att de som handlägger strandskyddsärenden på länsstyrelser i genomsnitt har jobbat längre med frågan än de som har motsvarande uppgifter på kommuner.

5.5.8 Redovisning strandskyddsinformation på karta

Lantmäteriet har hittills redovisat utvidgat och upphävt strandskydd i fastighetsregistret. I textdelen har ett fåtal grundläggande uppgifter om strandskyddet redovisats. I registerkartan har redovisningen varit generaliserad, dvs. den har inte behövt följa strandlinjen exakt. Minimikravet har varit redovisning av gränsen för strandskyddat område på land.

Länsstyrelser och kommuner är skyldiga att skicka beslut om utvidgning och upphävande av strandskydd till lantmäterimyndig-

⁸⁵ Strandskyddsdelegationen, *Utökad målgruppsanalys strandskydd, tjänstemän och politiker*, Markör, 2014.

⁸⁶ Strandskyddsdelegationen, *Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna*, Markör, 2014.

heten. Kommuner ska även skicka sina antagna detaljplaner till lantmäterimyndigheten, dels i samband med antagandet av planen, dels i samband med att den vinner laga kraft. Om en regionplan eller översiktsplan antas, ändras eller upphävs ska länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten om beslutet.

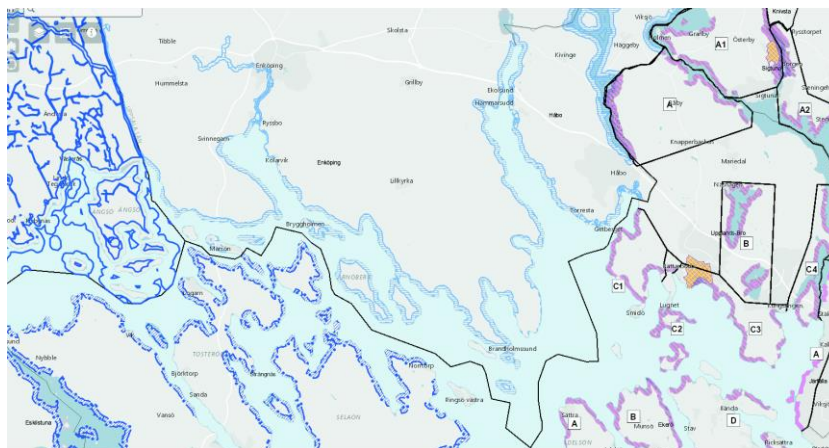
Redovisningen i fastighetsregistret har varit mycket varierande och våren 2015 tog Lantmäteriet bort dessa skikt. Skälet var att redovisningen i och med översynen av det utvidgade strandskyddet (läs om denna översyn i avsnitt 5.5.2) inte längre var tillförlitlig och att det också fanns andra brister i redovisningen. Lantmäteriet meddelade att nya strandskyddsbeslut kommer att börja registreras i fastighetsregister och föras in i registerkartan när Strandskyddsdelegationens arbete avslutats och nya riktlinjer för redovisning tagits fram.

Den regionala geografiska visningen av strandskyddets utbredning är inte likadan i de olika länen. I något län visas allt strandskyddat område i karta, i något annat endast det utvidgade skyddet på land och i vatten och i ett tredje län redovisas endast det utvidgade skyddet på land. Kommunerna beskriver oftast strandskyddets utbredning med en text på hemsidan. I de fall strandskyddsområdenas hela utbredning inte visas i karta regionalt eller lokalt behöver man alltså samla information från länsstyrelsebeslut och detaljplaner, ibland fattade långt tillbaka i tiden, för en fullständig bild av utbredningen. Utan fullständig information samlat på ett ställe kan det vara svårt för den enskilde att avgöra om strandskydd råder eller inte.

Nedanstående beskrivning av befintlig redovisning av data om strandskyddade områden visar alltså att det i dagsläget i princip inte går att få fram exakt hur stora områden som är strandskyddade. Det finns även en viss osäkerhet kopplad till vilka vattenförekomster som ska anses uppbära strandskydd och inte. Detta går att läsa mer om i avsnitt 5.3.1, och till detta ska även de tio länsvisa förordnanden om begränsningar av strandskyddet som beskrivs i avsnitt 5.4.1 beaktas. Således är den totala omfattningen av strandskyddet i Sverige högst osäkert, även om det i det enskilda fallet sällan medför problem att avgöra om strandskydd gäller eller inte på en specifik plats.

Figur 5.7 Olika redovisning av strandskydd

I bilden visas verkligt exempel på hur strandskyddet kan redovisas på 4 olika sätt i 4 olika län (Sörmland, Uppland, Stockholm och Västmanland). Observera att bilden är avsedd att illustrera olikheter i hur strandskyddet visas geografiskt, inte olikheter i strandskyddsområdets omfattning



Källa: Strandskyddsdelegationen, arbetsgruppen Öppna data.

5.6 Befintliga roller och processer

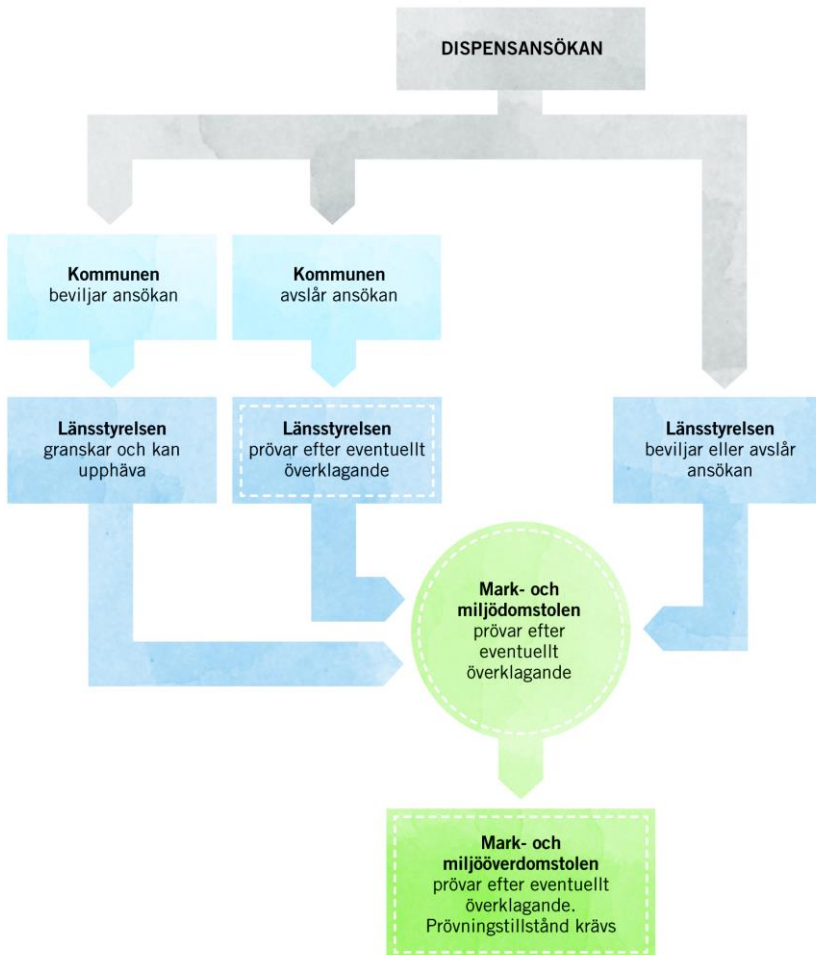
I detta avsnitt beskrivs de olika myndigheter, domstolar m.m. som har en roll i tillämpningen av strandskyddsreglerna i Sverige, på antingen ett lokalt, regionalt eller ett nationellt plan. De inledande bilderna nedan ger en översiktlig beskrivning av såväl processen för en dispensprövning som den vid upphävande av strandskydd i detaljplan.

5.6.1 Kommun

I samband med reformen i strandskyddslagstiftningen 2009 fick alla kommuner en roll som prövningsmyndighet inom strandskyddet, vilket då var en nyhet. Även tidigare hade dock många kommuner med stöd av ett delegationsbeslut av länsstyrelsen ett liknande ansvar. Kommunen är numera den myndighet som i de flesta situationer prövar ansökningar om dispens från strandskyddsförbudet. Kommunen har också möjlighet att upphäva strandskyddet i samband med antagande av en detaljplan.

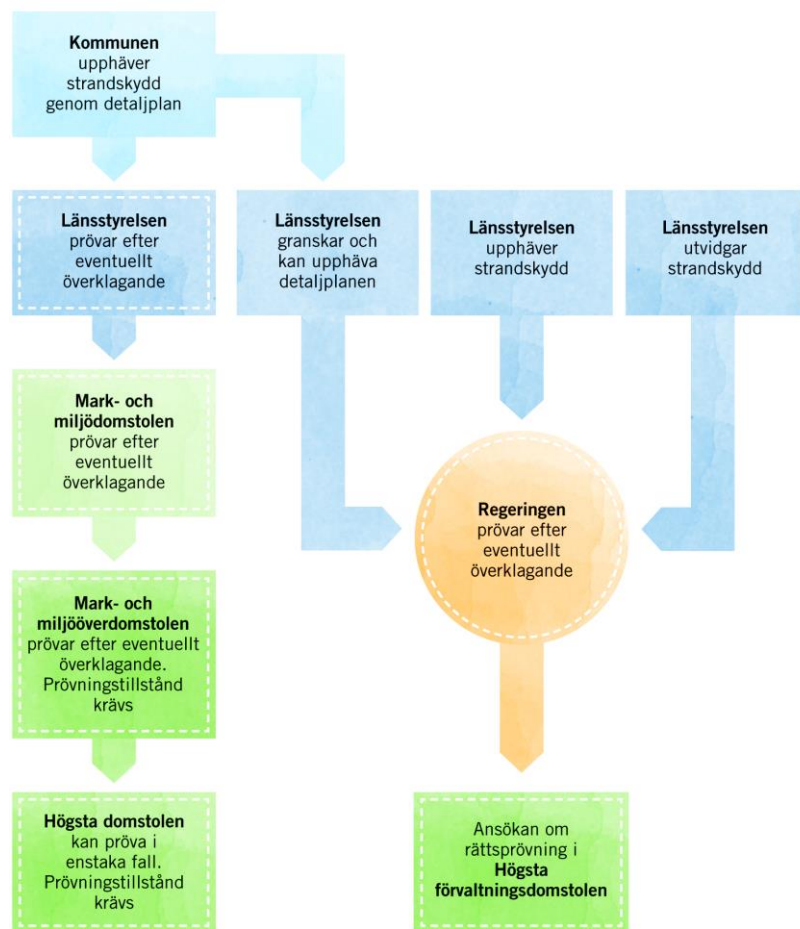
Figur 5.8 Process för dispensprövning

Den schematiska bilden visar processen för en dispensansökan och de olika myndigheternas roller. T.ex. granskar en länsstyrelse alla kommunala beslut om att bevilja dispens, men prövar däremot bara en avslagen dispensansökan om den överklagas



Figur 5.9 Olika beslut som påverkar strandskyddets omfattning

Den schematiska bilden beskriver olika myndigheters roller vid beslut som påverkar var strandskydd gäller. T.ex. kan kommunen anta en detaljplan där strandskyddet upphävs, vilken länsstyrelsen granskar och kan upphäva om t.ex. strandskyddet upphävs på ett felaktigt sätt i planen. Bilden visar också att länsstyrelsen både kan upphäva och utvidga strandskyddsområden. Dessa beslut kan överklagas till regeringen



Kommunens dispensprövning

Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från strandskydds-förbuden, om det finns särskilda skäl för detta, inom de geografiska områden för vilka kommunen är behörig strandskyddsmyndighet. Kommunens ansvar för strandskyddet är definierat på så sätt att kommunen har ansvaret för de geografiska områden som länsstyrelsen inte svarar för. Som konstaterats ovan är länsstyrelsen därför normalt sett rätt prövningsmyndighet om det aktuella området omfattas av ett annat statligt utpekad områdesskydd utöver strandskyddet. I två typer av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, miljöskyddsområde och vattenskyddsområde, prövas dock dispensansökningar alltid av kommunen oavsett vem som har beslutat om skyddet. I det fall strandskyddsområdet överlappar med ett kommunalt beslutat områdesskydd, t.ex. ett kommunalt beslutat naturreservat eller biotopskyddsområde, innebär inte detta att strandskyddsprövningen övergår till länsstyrelsen. I praktiken innebär fördelning mellan kommun och länsstyrelse vid dispensprövningen att det oftast är kommunen som är behörig prövningsmyndighet.

Ett beslut i ett ärende om strandskyddsdispens som har börjat i kommunen kan överklagas till länsstyrelsen, och därefter vidare till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Detaljplan och översiktsplan

Det är kommunen som, med stöd av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), normalt är behörig prövningsmyndighet att fatta beslut om upphävande av strandskydd vid antagande av en ny detaljplan. Kommunen får upphäva strandskyddet i detaljplan om det finns särskilda skäl för upphävandet enligt katalogen av särskilda skäl i 7 kap. 18 c § miljöbalken, och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen också väger tyngre än strandskyddsintresset. Om strandskyddet har upphävts med stöd av denna bestämmelse ska det regleras med en detaljplanebestämmelse och markeras på plankartan.

Kommunen har endast behörighet att upphäva strandskydd på detta sätt – i samband med antagande av en detaljplan. Saknas samband med detaljplaneläggning är endast länsstyrelsen behörig att fatta beslut om upphävande av strandskydd.⁸⁷ Kommunen kan inte upphäva strandskyddet för område som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt.

För varje kommun ska finnas en översiktsplan. Planen ska ange den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. Kommunen har möjlighet att peka ut områden i översiktplanen som ska anses vara områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken. I detta arbete ska kommunen samråda med länsstyrelsen, samt bl.a. organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete.

Bygglovsprövning

Kommunen prövar och beviljar även bygglov. Ett bygglov är dock inte tillräckligt för att få uppföra en ny byggnad eller utföra en annan åtgärd i ett strandskyddsområde, om det avser en åtgärd för vilken strandskyddsdispens krävs. En särskild ansökan om strandskyddsdispens måste alltså göras.

Även om särskilda ansökningar måste göras för lovet och dispensen innebär det faktum att kommunen oftast är behörig prövningsmyndighet i båda fallen att prövningarna kan och bör samordnas. Ett av syftena bakom ändringarna i strandskyddsbestämmelserna 2009 var just att bidra till en ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen.⁸⁸

Om byggnadsnämnden prövar en bygglovsansökan, och upptäcker att byggnationen även kräver en strandskyddsdispens från länsstyrelsen, ska nämnden upplysa sökanden om detta enligt 9 kap. 23 § plan- och bygglagen.

⁸⁷ Prop. 2008/09:119 s. 119.

⁸⁸ Ibid, s. 35.

Tillsyn enligt miljöbalken

Av 2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13) följer att kommunen har det operativa tillsynsansvaret för strandskyddet i praktiken i de flesta fallen. I de fall länsstyrelsen är behörig prövningsmyndighet för strandskyddsdispenser enligt ovan har länsstyrelsen i stället det operativa tillsynsansvaret för relevanta områden.

Fastighetsbildning

Vid fastighetsbildningsprövningar ska lantmäterimyndigheten enligt 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen rådgöra med sakägare och vid behov samråda med de myndigheter som berörs av åtgärden. Den kommunala byggnadsnämnden är ett exempel på myndighet som kan behöva samrådas med.

En prövning enligt fastighetsbildningslagen kan aktualisera behov av strandskyddsdispensprövning, som lämpligen görs innan slutligt beslut fattas i fastighetsbildningsfrågan. Det faller oftast på kommunen att pröva dispensfrågan. Det är viktigt att ha i åtanke att fastighetsbildning som sådan inte är något som kan prövas inom ramen för en strandskyddsdispensprövning. Det går alltså inte att meddela dispens för ändamålet fastighetsbildning. Dispensprövningen kan genomföras endast om sökanden anger vad denne vill göra rent fysiskt på fastigheten, t.ex. uppföra ett nytt bostadshus. Det är då detta bostadshus som strandskyddsdispensprövningen kommer att gälla.

Byggnadsnämnden kan enligt 15 kap. 7 § fastighetsbildningslagen överklaga förrättning så vitt avser tillstånds- eller fastighetsbildningsbeslut. Rätten att överklaga omfattar de flesta beslut förutom lantmäterimyndighetens beslut i exempelvis ersättningsfrågor samt rena verkställighetsåtgärder.⁸⁹

⁸⁹ Bonde, Dahlsjö, Julstad, Fastighetsbildningslagen (1 november 2013, Zeteo), kommentaren till 15 kap. 7 §.

5.6.2 Länsstyrelse

Länsstyrelsens dispensprövning

Länsstyrelsen prövar ansökningar om strandskyddsdispens för geografiska områden som utöver strandskyddet omfattas av ett annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Det andra områdesskyddet ska ha beslutats av någon annan än en kommun. Exempel på områden som kan vara relevanta är nationalparker, Natura 2000-områden samt *statliga* naturreservat och biotopskyddsområden.

Därutöver finns en situation där länsstyrelsen har behörighet att pröva strandskyddsdispenser inom geografiska områden som normalt ligger under kommunens prövning. Om en åtgärd kräver såväl strandskyddsdispens som anmälan enligt reglerna om vattenverksamhet för att få utföras kan länsstyrelsen pröva båda dessa frågor. Grunden för detta är att länsstyrelsen är behörig prövningsmyndighet för alla anmälningar om vattenverksamhet, och kan ta till sig strandskyddsdispenser som kommunen annars hade varit behörig att pröva.⁹⁰

Länsstyrelsen är också prövningsmyndighet för dispenser som avser byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg. Det ska dock påpekas att denna regel, i fråga om byggande av väg och järnväg, behöver tillämpas endast när åtgärden inte omfattas av en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. När en sådan fastställd plan finns omfattas åtgärden av generellt undantag från dispensplikten i 7 kap. 16 § miljöbalken.

Länsstyrelsens granskning och överprövning av kommunala beslut

Länsstyrelsens överprövning av kommunala dispensbeslut är tvådelad. Länsstyrelsen prövar överklaganden av beslut i strandskyddsdispensärenden där kommunen är första prövningsinstans.

Länsstyrelsen har också en granskningsfunktion av kommunala strandskyddsdispenser. Om kommunen har beslutat att meddela dispens ska därför dispensbeslutet sändas till länsstyrelsen.⁹¹ Läns-

⁹⁰ 19 kap. 3 § jämfört med 21 kap. 3 § miljöbalken.

⁹¹ 19 kap. 3 a § miljöbalken.

styrelsen ska inom tre veckor från att myndigheten har tagit emot beslutet meddela om länsstyrelsen vill inleda ett överprövningsärende av kommunens beslut. Länsstyrelsen ska inleda ett sådant ärende om det finns skäl att anta det inte har funnits förutsättningar för dispens. Samma gäller om länsstyrelsen bedömer att det kan ha funnits brister i ärendets handläggning som har påverkat utgången i beslutet. Ingen part behöver ha överklagat beslutet för att länsstyrelsen ska kunna inleda en sådan överprövning.

Om det efter länsstyrelsens fortsatta handläggning visar sig att länsstyrelsens misstankar har varit korrekta, och det inte finns förutsättningar för dispens, ska länsstyrelsen upphäva dispensbeslutet. Att länsstyrelsen har inlett ett överprövningsärende behöver dock inte innebära att länsstyrelsen slutligen upphäver kommunens beslut.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunernas detaljplanering. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen ska granska samtliga kommunala beslut som att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen överpröva kommunens beslut bl.a. om beslutet kan antas innebära att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Om det vid länsstyrelsens handläggning visar sig att denna inledande bedömning var korrekt ska, enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen, länsstyrelsen upphäva kommunens beslut. Länsstyrelsen kan upphäva kommunens detaljplanebeslut delvis, men endast om kommunen går med på detta. I annat fall har länsstyrelsen behörighet endast till att upphäva kommunens beslut i sin helhet.

Länsstyrelsen granskar kommunens förslag till ny eller ändrad översiktsplan, och därmed bl.a. kommunens utpekande av LIS-områden i planen.

Övrig tillsyn enligt miljöbalken och plan- och bygglagen

I de fall länsstyrelsen är behörig första prövningsinstans för strandskyddsdispenser har länsstyrelsen även det operativa tillsynsansvaret för relevanta områden. Detta framgår av 2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Av 2 kap. 9 § följer att kommunen har det operativa tillsynsansvaret för strandskyddet i övriga fall.

Utvidgat strandskydd

Strandskyddet som gäller direkt enligt lag är, enligt 7 kap. 14 § miljöbalken, land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Det är detta som utgör strandskyddsområdet.

Länsstyrelsen har behörighet att utöka strandskyddsområdet upp till 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Ett beslut om utvidgat strandskyddsområde behöver grundas på hänsyn till berörda områdens värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden. Beslut om utvidgning av strandskyddsområde görs i det enskilda fallet. Det är alltså inte möjligt att göra det genom generella föreskrifter.⁹²

Föreskriftsrätt

De flesta generella undantagen från strandskyddsförbuden som är möjliga att tillämpa är inskrivna direkt i miljöbalken. Det finns dock en typ av situation där länsstyrelsen har behörighet att i föreskrift besluta om ytterligare generella undantag.

Länsstyrelsen har med stöd av 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. möjlighet att besluta om föreskrifter angående att förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom ett visst avstånd från denna huvudbyggnad. Det finns vissa begränsningar för hur en föreskrift kan se ut, nämligen att kompletteringsåtgärden ska utföras inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter. Föreskriften måste inte se likadan ut i olika län. Länsstyrelserna har använt sig av denna möjlighet på olika sätt. Till exempel har något län föreskrivit om undantag för komplementbyggnader i delar av länet, kustområdena undantagna, medan ett annat har beslutat om sådant undantag inom hela länet. Det är därför viktigt för den enskilde som vill veta vad som gäller, att ta reda det egna länets föreskrift och inte enbart på vad som står i lagen.

⁹² Prop. 2008/09:119 s. 99.

Bemyndigandet ger möjlighet för länsstyrelsen att meddela föreskrifter som kan tillämpas oavsett om det sedan tidigare finns en beslutad tomtplatsavgränsning i ett beslut om strandskyddsdispens. Om det finns en tomtplatsavgränsning kan dock det generella undantaget tillämpas endast inom denna tomtplats.⁹³

Upphävande av strandskydd

Det finns enligt 7 kap. 18 § miljöbalken tre olika situationer där länsstyrelsen har behörighet att upphäva strandskyddet för ett område. För det första finns den allmänna upphävanderegeln. Enligt denna kan länsstyrelsen upphäva strandskyddet för ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Om det aktuella strandskyddsområdet ligger vid en liten sjö eller ett litet vattendrag kan strandskyddet upphävas om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Att det räcker med att betydelsen är liten innebär att utrymmet för att kunna upphäva strandskyddet ska vara större än i de fall det måste vara uppenbart att området saknar betydelse. I dessa situationer ska prövning mot strandskyddets särskilda skäl inte göras. Det är områdets betydelse för strandskyddets syften som ska bedömas, inte vilka skäl sökanden har för att utföra en specifik åtgärd.

Slutligen kan strandskyddet upphävas av länsstyrelsen på en plats som avses omfattas av en detaljplan. I de flesta fall är detta en fråga som kommunen förfogar över. Avseende sådana områden, där länsstyrelsen hade varit rätt prövningsmyndighet i fråga om strandskyddsdispens, är det dock länsstyrelsen som har behörighet att pröva även frågor om upphävande av strandskydd för område som är avsett att omfattas av en detaljplan.

Fastighetsbildningslagen

Länsstyrelsen ska bevaka att de allmänna intressena beaktas vid fastighetsbildning. Lantmäterimyndigheten bör vid fastighetsbildningsprövning, enligt 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen, samråda

⁹³ Prop. 2008/09:119 s. 44.

med länsstyrelsen, så att länsstyrelsen har möjlighet att fullgöra det uppdraget. Länsstyrelsen har enligt 15 kap. 8 § fastighetsbildningslagen rätt att överklaga fastighetsbildningsbeslut som länsstyrelsen bedömer har meddelats i strid med strandskyddsbestämmelserna.

5.6.3 Domstolar

Mark- och miljödomstolarna, som är fem till antalet, samt *Mark- och miljööverdomstolen*, prövar beslut om strandskyddsdispens som har överklagats från länsstyrelsen. De beslut om dispens som meddelats av kommunen i första instans ska först prövas av länsstyrelsen innan ärendet kan tas upp av domstol. Mark- och miljööverdomstolen är sista instans för mål om strandskyddsdispens.⁹⁴ Mark- och miljööverdomstolen har, till skillnad från mark- och miljödomstolarna, ett vägledande och praxisbildande uppdrag på området.

Mark- och miljödomstolarna prövar som första instans vissa tillståndsmål enligt miljöbalken, vilket kan innehålla en prövning av strandskyddsbestämmelser. Domar i dessa mål kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till *Högsta domstolen*. Mark- och miljödomstolarna kan även efter överklagande pröva kommunernas beslut om antagande av detaljplan, vilka kan innehålla beslut om upphävande av strandskydd. Frågor om strandskydd kan också komma under mark- och miljödomstolens prövning i ett fastighetsbildningsmål. Dessa mål kan endast i undantagsfall komma att prövas av Högsta domstolen, eftersom Mark- och miljööverdomstolen först måste ge särskilt tillstånd till att domen överklagas.

Slutligen kan *Högsta förvaltningsdomstolen* komma att pröva strandskyddsfrågor främst inom ramen för domstolens behörighet att rättspröva regeringsbeslut. Denna prövning sker med stöd av rättsprövningslagen.⁹⁵ Alla de beslut som rör strandskydd och som regeringen prövar kan komma ifråga (se avsnitt 5.6.4).

⁹⁴ 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁹⁵ Lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

5.6.4 Regeringen

Regeringen fungerar som prövningsmyndighet inom strandskyddsområdet avseende vissa beslut från länsstyrelserna. Detta gäller strandskyddsfrågor i vissa detaljplaneärenden, när länsstyrelsen efter tillsyn har upphävt kommunens detaljplanebeslut där kommunen tidigare har upphävt strandskyddet helt eller delvis inom planområdet. Därutöver prövar regeringen också överklagade beslut om upphävande av strandskydd eller beslut om utvidgning av strandskyddsområde.

Ansvar för regeringen ligger normalt på det departement som har ansvar för den lagstiftning som huvudsakligen har legat till grund för prövningen i ärendet. Det kan därför vara olika departement som prövar strandskyddsfrågan beroende på om den har aktualiserats inom ramen för en prövning enligt plan- och bygglagen eller enligt miljöbalken.

5.6.5 Sektorsmyndigheter

I detta avsnitt beskrivs i vilken mån sektorsmyndigheter har uppgifter eller ansvar som direkt eller indirekt anknyter till strandskyddsbestämmelserna.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ansvar för central tillsynsvägledning inom bl.a. strandskyddsområdet.⁹⁶ Däremot har Naturvårdsverket inget operativt tillsynsansvar när det gäller strandskyddet. Myndigheten kan inte meddela strandskyddsdispenser eller ingripa mot olovlig bebyggelse eller andra olovliga åtgärder.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för att granska de beslut som kommer från länsstyrelsens dispensprövning. Naturvårdsverket har nämligen klagorätt över beslut om strandskyddsdispens som länsstyrelsen har beslutat i första instans.⁹⁷ Myndigheten har också möjlighet att klaga på beslut om upphävande av strandskydd som tagits av länsstyrelsen. Det inkluderar beslut som länsstyrelsen

⁹⁶ 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁹⁷ 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

har fattat avseende områden som är tänkta att detaljplaneras. Om beslutet om upphävande av strandskydd har tagits av kommunen i samband med antagande av en detaljplan är dock detta inget som Naturvårdsverket kan klaga på.

Boverket

Boverket är den myndighet som har det centrala ansvaret för frågor kring bl.a. byggande, boende och fysisk planering. Myndigheten har ett ansvar bl.a. för att ta fram och bedriva tillsynsvägledning kring tillämpningen av plan- och bygglagen. Den kommunala översiktsplaneringen kan numera ha stor betydelse för strandskyddets tillämpning, med anledning av kommunens möjlighet att peka ut LIS-områden i en sådan plan. Även detaljplanering enligt plan- och bygglagen är av vikt för strandskyddet, p.g.a. möjligheten att upphäva strandskydd i samband med antagande av detaljplan. Boverkets vägledningsansvar aktualiseras i båda dessa avseenden.

Lantmäteriet

Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten. Sverige har dock inte endast en nationell myndighet som sköter alla lantmäteriuppgifter. I många av Sveriges kommuner finns en kommunal lantmäterimyndighet, som handlägger ärenden om bl.a. fastighetsbildning inom den aktuella kommunen. I övriga kommuner ansvarar Lantmäteriet för denna uppgift. Därutöver ska Lantmäteriet utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet svarar också för att ta fram geografisk information och fastighetsinformation, samt att tillhandahålla denna.

Jordbruksverket

Myndigheten har ansvar för jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling.⁹⁸ Syftet är att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkur-

⁹⁸ 1 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

renskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.

Jordbruksverket har ingen konkret roll inom strandskyddet. Myndigheten har däremot ansvar för frågor som kan påverka strandskyddets syften och landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Jordbruksverket ska bl.a. samverka med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön, fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.⁹⁹ Jordbruksverket är också förvaltare för Sveriges landsbygdsprogram och arbetar därigenom med landsbygdsutveckling i ett brett perspektiv.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har ett övergripande ansvar på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.¹⁰⁰ Myndigheten har inte något vägledningsansvar för strandskyddsreglerna som sådana. Det ansvaret ligger på Naturvårdsverket. De tre miljö kvalitetsmål som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för – Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård – är dock av sådant slag att de i högsta grad samspelar med strandskyddets syften.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndighetens uppdrag är att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndigheten har ingen direkt roll vid tillämpningen av strandskyddets bestämmelser. Åtgärder som behövs för skogsbruket omfattas normalt av det generella undantaget för areella näringar från strandskyddsförbuden, förutsatt att åtgärden uppfyller de krav som bestämts där. Skogsstyrelsen ska dock beakta naturvårdsintressen i sitt arbete. Den skogsägare som anmäler en avverkningsåtgärd för Skogsstyrelsens bedömning är skyldig

⁹⁹ 8 b § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁰⁰ 1 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

att redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövärdens intressen i samband med avverkningen.

Generalläkaren

Generalläkaren har det operativa tillsynsansvaret över strandskyddet inom ramen för samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.¹⁰¹ Däremot har Generalläkaren inget ansvar för prövning av tillstånd eller av strandskyddsdispenser.

5.6.6 Miljö- och friluftorganisationer

Miljö- och friluftorganisationer har rätt att överklaga beslut om strandskyddsdispens från såväl kommun som länsstyrelse, samt länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd.¹⁰² Miljö- och friluftorganisationer har också rätt att klaga på kommunens beslut om antagande, ändring, eller upphävande av detaljplan. Klagorätten i detta fall gäller om kommunens beslut innebär att ett område som tidigare omfattats av strandskydd inte längre ska omfattas av sådant skydd.¹⁰³

För att organisationer ska ha rätt att klaga har i lagen ställts upp vissa krav. Det ska vara fråga om en ideell förening eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Alternativt kan det handla om en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftintressen. Övriga kriterier som ställs upp i lagen är att föreningen inte får vara vinstdrivande, att den har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och att den har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

¹⁰¹ 26 kap. 3 § miljöbalken, samt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁰² 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.

¹⁰³ 13 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900).

5.6.7 Regionalt utvecklingsorgan

Det regionala utvecklingsansvaret ligger antingen på länsstyrelsen eller på ett antal regioner. Av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, framgår att de regioner som har sådant ansvar är Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län. Med regionalt tillväxtarbete avses i 2 § i den lagen, insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. För de län där denna uppgift inte tagits över av regionen ligger ansvaret på länsstyrelsen.

Ett ansvar för regionalt tillväxtarbete omfattar bl.a. att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram och att löpande följa utvecklingen i länet. Detta arbete kan ha betydelse för kommuners process att ta fram utredning för att peka ut lämpliga LIS-områden i sin översiktsplan. Kommunen ska enligt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen redovisa hur översiktsplanen stämmer överens med relevanta regionala mål. Vid framtagandet av översiktsplanen ska kommunen därför, och för att få fram så bra beslutsunderlag som möjligt, enligt 3 kap. 9 § plan- och bygglagen samråda med den aktör som ansvarar för regionalt utvecklingsarbete.

5.6.8 Forum för dialog och samverkan i tillämpningsfrågor

Som synes genom beskrivningen ovan är det många aktörer som på olika sätt berör eller berörs av strandskyddsfrågan. Flera av ovan listade aktörer kan dock involveras i olika samverkansformer som berör tillämpningsfrågor, vilket gör att det i vissa fall finns befintliga forum där strandskyddsfrågan kan belysas och hanteras. Utöver olika forum involveras också flertalet aktörer i arbetet med såväl nationellt som regionalt strategi- och strukturarbete. Några av de strategier och strukturfonder som är relevanta för strandskyddet beskrivs i avsnitt 5.7.7 nedan. Här beskrivs dock några av de etablerade forumen för samverkan.

Landsbygdsnätverket

Landsbygdsnätverket är ett sätt att samla intresseorganisationer och myndigheter som är viktiga för att nå målen med det svenska landsbygdsprogrammet (se 5.7.7), havs- och fiskeriprogrammet samt satsningen på lokalt ledd utveckling. Nätverket ska arbeta med att sprida information och metoder för utveckling av näringar samt underlätta utbyte av erfarenheter. Det ska fungera som en mötesplats, stimulera samverkan med flera olika aktörer på lokal, regional och internationell nivå. Nätverket ska bidra till att öka förståelsen för hur myndigheter, organisationer och företag kan bidra till en hållbar produktion och utveckling.

Landsbygdsnätverket arbetar även med att bygga nätverk mellan s.k. leadergrupper.¹⁰⁴ Leadermetoden är ett verktyg för landsbygdsutveckling som bygger på samarbete, lokala förutsättningar och lokala initiativ. I leader samlas människor från offentlig, privat och ideell sektor i ett partnerskap. De bildar tillsammans en lokal utvecklingsgrupp som kallas LAG (från engelska Local Action Group). LAG verkar alltid inom ett begränsat geografiskt område som kallas leaderområde. LAG kan ge stöd till projekt utifrån den lokala utvecklingsstrategi som har tagits fram för leaderområdet.

Miljösamverkan

Miljösamverkan är ett antal samverkansorgan, dels på nationell nivå genom *Miljösamverkan Sverige*, dels på regional nivå, som syftar till att effektivisera och stödja myndigheternas miljötillsyn. Medverkande aktörer är på nationell nivå Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten och på regional nivå länsstyrelser och kommuner. Arbetet bedrivs genom samskapande och omfattar både vertikal och horisontell samverkan (centrala myndigheter-länsstyrelser, länsstyrelse-kommun respektive länsstyrelse-länsstyrelse). Miljösamverkan Sverige har uppmärksammats som väl fungerande av både OECD och Stats-

¹⁰⁴ Leader: från franska Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, på svenska: samverkande åtgärder för att stärka landsbygdens ekonomi.

kontoret.¹⁰⁵ Arbetssättet har också likheter med det sätt på vilket Strandskyddsdelegationen bedrivit sin verksamhet (jfr kapitel 3).

Regional samverkan genom länsstyrelserna

Länsstyrelsernas arbete koordineras löpande, från landshövdingenivå till handläggare samt inom ett antal sakområden. Ett nav i detta arbete är länsrådets samordning av länsstyrelsernas uppdrag och prioriterade utvecklingsarbeten. Till detta arbete knyts ett antal fora där chefer och experter möts för att utbyta erfarenheter och samordna länens arbeten inom sakområdet. Ett sådant är länsstyrelsernas Forum för hållbart samhällsbyggande som bl.a. ska genomföra befintliga och nya uppdrag inom samhällsbyggnadsområdet och skapa förutsättningar för ett långsiktigt arbete med frågor som rör statens roller inom samhällsplanering, byggande och boende. Ett annat forum är Miljönätverket som samordnar länsstyrelsernas uppdrag inom områdena naturvård, miljöskydd, miljömål och vattenförvaltning.

5.7 Angränsande bestämmelser

Det finns många bestämmelser i miljöbalken eller i annan lagstiftning som kan betydelse för tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Några av de viktigare beskrivs i detta avsnitt.

5.7.1 Plan- och bygglagen – bygglov och förhandsbesked

Många åtgärder som är förbjudna enligt strandskyddsreglerna är också bygglovspliktiga enligt regler i plan- och bygglagens nionde kapitel. En prövning av ansökan om bygglov, alternativt en ansökan om förhandsbesked om bygglov, löper parallellt med en prövning av strandskyddsdispens. Det innebär att prövningarna sker oberoende av varandra och att utgången kan bli olika vid de olika prövningarna. Någon egentlig miljöprövning eller prövning av påverkan

¹⁰⁵ OECD Granskning av svensk miljöpolitik 2014 och Statskontoret 2014:17 Vägledning till en bättre tillsyn En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.

på friluftslivet görs inte enligt plan- och bygglagen. Vid en strandskyddsdispensprövning görs å andra sidan ingen närmare bedömning av t.ex. byggnadens konstruktion, vilket ska prövas enligt plan- och bygglagen. Att ett bygglov har meddelats utgör inget skäl för att meddela strandskyddsdispens eller omvänt.

Däremot är det ofta lämpligt att prövningarna samordnas om prövningsmyndigheten är densamma. Eftersom kommunen alltid prövar ansökningar om bygglov och förhandsbesked i första instans är sådan samordning därmed inte möjlig i de fall då länsstyrelsen är första prövningsinstans i strandskyddsärenden.

Ett bygglov upphör enligt 9 kap. 43 § plan- och bygglagen att vara giltigt om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. Denna bestämmelse motsvarar vad som enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken gäller för strandskyddsdispensers giltighet.

5.7.2 Fastighetsbildning m.m.

Inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser får enligt huvudregeln fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för bebyggande eller användning av marken gäller för området, ska fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas.¹⁰⁶ Strandskyddet är ett exempel på naturvårdsregler som ska beaktas i detta sammanhang. Om fastighetsbildning kan förmodas möjliggöra bebyggelse som står i strid med strandskyddets syften ska därför inte fastighetsbildningen tillåtas.

Av 3 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen följer att fastighetsbildning ändå kan ske i strid med strandskyddsbestämmelser, om det finns ett särskilt tillstånd som innebär att en byggnad får uppföras eller annan jämförlig åtgärd vidtas. Ett sådant tillstånd kan i det här fallet vara en strandskyddsdispens. Har en sökande beviljats strandskyddsdispens för att uppföra ett bostadshus kan därför detta åberopas för att möjliggöra fastighetsbildningen. Huvudregeln i första stycket är att fastighetsbildning inte får ske

¹⁰⁶ 3 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

om åtgärden motverkar strandskyddets syften. En strandskyddsdispens får enligt 7 kap. 26 § miljöbalken inte heller ges om detta motverkar skyddets syften. Om det redan finns ett beslut om strandskyddsdispens för den åtgärd för vilken fastighetsbildning sker behöver inte någon ny prövning av ifall syftet motverkas göras vid lantmäteriförrättningen.¹⁰⁷

Lantmäterimyndigheten har enligt 4 kap. 25 § första stycket fastighetsbildningslagen vissa skyldigheter att samråda med de myndigheter som berörs av en fastighetsbildningsåtgärd. Såväl den kommunala byggnadsnämnden som länsstyrelsen kan beröras av denna samrådskyldighet. Vid detta samråd kan eventuellt framkomma att strandskyddsdispens inte behövs. Lantmäterimyndigheten har annars enligt 4 kap. 25 § andra stycket fastighetsbildningslagen behörighet att förelägga sökanden att inom viss tid ge in bevis om att ansökan om dispens har gjorts. En förutsättning för att meddela ett sådant föreläggande är att tillståndet är nödvändigt för att kunna bedöma om fastighetsbildningen är tillåten, och att det i övrigt finns förutsättningar att genomföra fastighetsbildningen.

Vid avstyckning av nya bostadsfastigheter kan bedömningen bli olika beroende på om det finns en fastställd tomtplats sedan tidigare eller inte. Finns det en beslutad tomtplats i samband med beslut om strandskyddsdispens är tomtplatsen det område som anses vara ianspråktagen mark med anledning av dispensen. Tomtplatsen ska i förhållande till strandskyddsreglerna vara utgångspunkten för vad som är möjligt att avstycka för bostadsändamål. Finns ingen beslutad tomtplats måste storleken av denna uppskattas i varje enskilt fall. En utvidgning av ianspråktaget område kan strida mot strandskyddets syften, om inte strandskyddsdispens finns som tillåter en utvidgning. Lantmäterimyndigheten kan i dessa fall samråda med dispensmyndigheten enligt 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen.

¹⁰⁷ Strandskydd – en vägledning för planering och prövning; Naturvårdsverkets rapport 2009:4 utgåva 2, feb 2012.

5.7.3 Tillstånd till miljöfarlig verksamhet

Strandskyddsreglerna är en del av miljöbalkens system av krav på förprovning av verksamheter och åtgärder. Förprovningskravet kan ta sig uttryck som tillstånds- eller dispensprovning, eller i form av en anmälningsplikt.

Förprovning av miljöfarlig verksamhet är uppdelad i tre kategorier: A-, B- respektive C-verksamhet. För A- och B-verksamheter måste tillstånd sökas. För A-verksamheterna söks sådant tillstånd hos mark- och miljödomstol. För B-verksamheter söks tillstånd hos miljöprövningsdelegation. Miljöprövningsdelegationen är en fristående del av vissa länsstyrelser. För C-verksamhet innebär förprovningskravet en anmälningsplikt för verksamhetsutövaren. Anmälan görs till tillsynsmyndigheten för den miljöfarliga verksamheten.

Den som söker och erhåller tillstånd till miljöfarlig verksamhet behöver inte också söka en strandskyddsdispens för verksamheten, även om verksamheten är sådan att den hade fallit in under förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken. Ett av de generella undantagen i 7 kap. 16 § miljöbalken från skyldigheten att söka strandskyddsdispens är nämligen att den aktuella verksamheten eller åtgärden omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken. Strandskyddsfrågan ska dock ändå prövas inom ramen för tillståndsärendet. I tillåtlighetsbedömningen ingår en provning av lokaliseringen och vid tillståndsprovningen ska beaktas att verksamheten ska bedrivas i strandskyddsområde. En plats ska väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.¹⁰⁸ Syftet med undantaget i strandskyddsprovningen har varit att undvika en dubbelprovning.¹⁰⁹

Den största skillnaden mellan provning av en strandskyddsdispenspliktig åtgärd och en miljöfarlig verksamhet kan i grunden sägas vara att den miljöfarliga verksamheten får bedrivas under förutsättning att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken uppfylls. Strandskyddsreglerna är i sin grund i stället skyddsregler där utgångspunkten är att förbjuda åtgärder inte ska vidtas. Den förbjudna åtgärden kan tillåtas om det finns särskilda skäl och åt-

¹⁰⁸ 2 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 88. Se även NJA 2008 s. 55.

gården inte strider mot skyddssyftet, men detta är en mer restriktiv hållning än den som tillämpas vid tillståndsprövning.

I fråga om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter gäller strandskyddsbestämmelserna fullt ut. Det innebär, att även om en anmälan om miljöfarlig verksamhet har lämnats in och godkänts så ska en separat strandskyddsdispens sökas för verksamheter som träffas av strandskyddsförbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken.

Strandskydd och prövning av enskilda avlopp

En praktiskt vanlig situation där reglerna om prövning av miljöfarlig verksamhet och strandskyddsdispens möts är anläggande av avloppsanläggning i samband med bostadsbyggande. En enskild avloppsanordning till vilken en vattentoalett ska anslutas är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.¹¹⁰ Tillstånd krävs också för att ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. Ansökan om tillstånd för små avloppsanordningar prövas av kommunen. När ett sådant tillstånd har beviljats för en viss anläggning utgör detta ett tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Därmed krävs ingen särskild strandskyddsdispens i enlighet med 7 kap. 16 § andra punkten miljöbalken. Detta gäller oavsett om det annars hade varit kommunen eller länsstyrelsen som har varit behörig prövningsmyndighet för strandskyddet.

Undantaget syftar som tidigare sagts till att effektivisera prövningen, genom att slå samman två prövningar till en enda. Det innebär fördelar för den enskilde genom att denne slipper göra två separata ansökningar och dessutom enbart betala en ansökningsavgift. Strandskyddet ska dock fortfarande prövas.

Enskilda avloppsanordningar till vilka vattentoalett inte ska kopplas är i stället anmälningspliktiga. En anordning som enbart har prövats genom ett anmälningsförfarande omfattas inte av prövningsundantaget för strandskyddsdispens utan kräver fortfarande en särskild dispensprövning.

¹¹⁰ 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

5.7.4 Andra områdesskydd i miljöbalken

I 7 kap. miljöbalken finns flera andra områdesskydd som helt eller delvis skyddar samma allmänna intressen som strandskyddet. Det förekommer att ett område omfattas av två eller fler områdesskydd. Det kan innebära att det inte är tillräckligt med en strandskyddsdispens för att få utföra en åtgärd inom ett strandskyddsområde, utan att ytterligare dispens eller tillstånd kan krävas.

Nationalpark och naturreservat

Ett strandskyddsområde kan ibland även ingå i ett naturreservat eller i en nationalpark. Flertalet åtgärder som är förbjudna enligt strandskyddsbestämmelserna, och därmed kräver dispens, är troligen också förbjudna eller tillståndspliktiga enligt föreskrifter för naturreservatet eller nationalparken.

Ett mark- eller vattenområde får enligt 7 kap. 2 § miljöbalken förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Det har traditionellt varit de unika landskapstyperna, med tillhörande växt- och djurliv, som ska skyddas genom utpekandet till nationalpark. Med tiden har dock hänsyn till turism och friluftsliv fått ökad betydelse.¹¹¹ Eftersom en nationalpark enbart kan bildas på statligt ägd mark kommer det dock inom nationalparken inte att finnas något enskilt intresse av att bebygga sin egen mark som krockar med strandskyddet.

Ett område kan enligt 7 kap. 4 § miljöbalken pekas ut som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. Såväl kommunen som länsstyrelsen kan peka ut område som naturreservat.

Inom ett naturreservat kan till skillnad från i en nationalpark finnas fastigheter som ägs av enskilda, som kan tänkas vilja ansöka om strandskyddsdispens för åtgärder på sin fastighet. De bakom-

¹¹¹ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, Miljöbalken (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 2 §.

liggande intressen vid utpekande av naturreservat har likheter med strandskyddets syften. Vid en dispensprövning enligt ett förbud i naturreservatsföreskrifter är det i första hand syftena så som de beskrivits i skyddsbeslutet som jämförelsen ska ske emot. Skyddssyftet skiljer sig åt mellan olika naturreservat, och har därför inte riktigt samma generella utgångspunkter som en dispensprövning enligt strandskyddsbestämmelserna.

Biotopskyddsområde

Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken kan biotopskyddsområden utgöras av mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. En viktig skillnad jämfört med strandskyddet är därmed att biotopskyddet inte ska ta hänsyn till friluftsinteressen.

Vissa strandskyddsområden kan även utgöra ett sådant vattendrag som är skyddat som biotopskyddsområde. Om en tänkt åtgärd inom ett biotopskyddsområde kan skada naturmiljön får den inte utföras utan att dispens från biotopskyddet först meddelas. Generellt biotopskydd omfattar bl.a. småvatten i jordbrukslandskapet. Även andra typer av vattenförekomster kan dock pekas ut som biotopskyddsområde i det enskilda fallet.

Natura 2000-område

Natura 2000-områden är skydds- eller bevarandeområden som har pekats ut med stöd av EU:s fågeldirektiv¹¹² eller art- och habitatdirektiv¹¹³. Tillstånd krävs för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område.¹¹⁴ När tillståndsplikt råder kommer särskild strandskyddsdispens inte att krävas, på motsvarande sätt som beskrivits i avsnitt 5.7.3.

¹¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹¹³ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.

¹¹⁴ 7 kap. 28 a § miljöbalken.

5.7.5 Riksintressen enligt miljöbalken

Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Denna bestämmelse överlappar när det gäller skyddsintresset med bestämmelsen om strandskyddets syfte i 7 kap. 13 § miljöbalken. Vad som sägs i 3 kap. 6 § miljöbalken är att det finns områden där naturvärdena och/eller friluftslivet ska behandlas som särskilt värdefulla vid t.ex. en dispensprövning. Vid prövning av strandskyddsfrågor enligt 7 kap. miljöbalken ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Det är därmed framför allt vid nyexploatering av ett område som någon av riksintressebestämmelserna kan bli direkt tillämplig. Bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas även vid planläggning enligt plan- och bygglagen.¹¹⁵ Företrädare ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

Enligt 4 kap. 1 § miljöbalken är de områden som anges i 2–8 §§ i samma kapitel, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

I 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken specificeras olika geografiska områden i Sverige, vad som gör dem särskilt värdefulla och olika sätt

¹¹⁵ 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

som dessa värden ska beaktas vid t.ex. tillstånds- och dispensprövningar. En ansökan om strandskyddsdispens skulle kunna stoppas om den står i strid med något riksintresse i dessa områden. En exploatering i områdena får aldrig påtagligt skada natur- och kulturvärden.

Turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivet, intressen ska särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön i de områden som räknas upp i 4 kap. 2 § miljöbalken. De områden som omfattas är bl.a. kust- och skärgårdsområden, samt områden vid Väneren, Vättern och Mälaren samt Öland och Gotland. Urvalet av områden har skett efter ett omfattande samarbete mellan stat och kommun inom ramen för den fysiska riksplaneringen.¹¹⁶

Attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs i kust- och skärgårdsområden. För detta krävs att obebyggda områden i stor utsträckning förblir obebyggda. Anläggningar som kan hindra eller avhålla allmänheten från att utnyttja stränderna bör undvikas.¹¹⁷

Relevant är också bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse får inom delar av Sveriges kustområden och skärgårdar fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, i första hand sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Flertalet av bestämmelserna i 4 kap. utgör dock inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. De utgör inte heller hinder för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret.

5.7.6 Artskyddsförordningen

Vid tillämpning av strandskyddsreglerna kan det finnas behov av att jämföra med reglerna i artskyddsförordningen (2007:845). Ett av strandskyddets syften är att skydda djur- och växtliv i strand-

¹¹⁶ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, Miljöbalken (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 4 kap. 2 §.

¹¹⁷ Prop. 1985/86:3 s. 177.

områdena. En jämförelse med vilka arter som är fridlysta enligt artskyddsförordningen kan ge god vägledning till vilka arter som är viktigast att skydda, även om naturligtvis inte alla fridlysta arter förekommer i strandområdena. Det är också relevant att titta på vilka arter som är rödlistade för att bedöma påverkan av en åtgärd på arter i strandområdet. Rödlistning av en art innebär en bedömning av hur stor risken är att arter dör ut från Sverige, men är inte automatiskt detsamma som att arten är fridlyst. Det bör betonas att även övrigt, och mer vanligt förekommande, djur- och växtliv i strandområden skyddas av strandskyddsbestämmelserna.

En åtgärd som är förbjuden enligt strandskyddsbestämmelserna kan också vara förbjuden enligt fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. Dispens enligt artskyddsförordningen behöver då sökas för åtgärden. Denna skyldighet löper parallellt med strandskyddet. Dispensprövningen enligt artskyddsförordningen skiljer sig en del från strandskyddsdispensprövningen. För att kunna få dispens enligt artskyddsförordningen krävs bl.a. enligt 14 och 15 §§ att sökanden kan visa att det inte finns någon annan lämplig lösning och att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Sammanfattningsvis kan sägas att artskyddsreglerna och strandskyddsreglerna har kopplingar till varandra eftersom båda systemen ska skydda djur- och växtliv. Eftersom prövningsbestämmelserna ser olika ut är det dock inte självklart att den som får dispens enligt strandskyddsbestämmelserna får det enligt artskyddsförordningen och vice versa.

5.7.7 Stöd och strukturfonder samt pågående utredningar med koppling till strandskydd

I detta avsnitt beskrivs olika stöd- och strukturfonder som inverkar eller kan inverka på strandskyddsreglernas tillämpning, däribland för reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Sist i avsnittet beskrivs pågående eller nyligen avslutade statliga utredningar och nationella strategier som berör med strandskyddet delvis överlappande frågor, men även länsstyrelsernas återrapporering om LIS inför 2016.

Regionala strukturfonder och nationellt regionalfondsprogram

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för åtta regionala strukturfondsprogram, ett nationellt regionalfondsprogram, och det gränsregionala samarbetsprogrammet Öresund–Kattegat–Skagerrak, under 2014–2020. Det nationella regionalfondsprogrammet ska främja innovation, energieffektivisering och ökad tillgång på marknadskompletterande riskkapital. De regionala programmen ska bidra till investeringar i regional tillväxt och sysselsättning i regionen och utgår från regionala strategier och prioriteringar för hur regionen ska utvecklas. Den svenska regeringen och EU-kommissionen bestämmer utformningen av programmen.

Regional utvecklingsstrategi

I det regionala utvecklingsansvaret, som länsstyrelse, regionförbund eller region kan ha, ingår att ta fram en strategi för regionens långsiktiga hållbara utveckling. Det organ som har ansvar för det regionala utvecklingsansvaret är en aktör som ska ingå i samrådet då kommunen tar fram en ny översiktsplan, eller att ändra en befintlig plan. Det regionala utvecklingsprogrammet kan därför ha betydelse för kommunens arbete att ta fram förslag till LIS-områden för utpekande i översiktsplanen.

Landsbygdsprogrammet

I landsbygdsprogrammet finns mål för utvecklingen samt prioriterade områden och målgrupper. Det övergripande målet är en hållbar utveckling, såväl ekonomiskt som ekologiskt och socialt. Genom olika åtgärder, i form av stöd och ersättningar, stimuleras företagande och sysselsättning. Stöden och ersättningarna i landsbygdsprogrammet är till för dem som planerar att starta, eller redan driver ett företag på landsbygden eller arbetar med landsbygdsutveckling i projekt. Några stödformer vänder sig till lantbrukare, andra stödformer kan småföretagare, skogsägare, ideella föreningar och andra aktörer på landsbygden ta del av.

Programmets åtgärder ska genomföras med hänsyn till miljön och med hjälp av lokalt engagemang. Landsbygdsprogrammet är indelat i tre områden som i programmet kallas för axlar:

1. Förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft.
2. Förbättra miljön och landskapet.
3. Förbättra livskvaliteten, bredda företagandet och främja utvecklingen av landsbygdens ekonomi.

En fjärde axel, Leader (se avsnitt 5.6.8), är en metod för landsbygdsutveckling som innebär att utvecklingen utgår från lokala behov och förutsättningar, och som kan användas i arbetet med att genomföra landsbygdsprogrammet.

Friluftspolitiska målen

Friluftsliv kan knytas till många olika områden och verksamheter i samhället, både offentliga, ideella och privata. Rik tillgång till natur, individers intresse och ideella organisationers engagemang är viktigt för människors möjlighet till friluftsliv. Det är utgångspunkten för de tio mål för friluftslivspolitikerna som regeringen beslutade om i december 2012. Naturvårdsverket är nationell samordnare för målen, och länsstyrelserna ska på regional nivå bidra till att målen genomförs och vägleda kommuner i deras arbete mot målen. De tio friluftspolitiska målen är:

1. Tillgänglig natur för alla
2. Engagemang och samverkan
3. Allemansrätten
4. Tillgång till natur och friluftsliv
5. Attraktiv tätortsnära natur
6. Skyddade områden som resurs för friluftslivet
7. Ett rikt friluftsliv i skolan
8. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling
9. Friluftsliv för god folkhälsa
10. God kunskap om friluftsliv

Svensk maritim strategi

För att främja de maritima näringarna har regeringen 2015 tagit fram strategin ”En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö”. Visionen är konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö. I strategin belyses de goda möjligheterna till tillväxt för svenska maritima näringar genom bl.a. global expansion och besöksnäring. För att tillvarata denna utvecklingspotential har strategin inriktats mot följande sex åtgärdsområden:

1. Friskt och säkert hav
2. Kunskap och innovation
3. Planering med maritimt perspektiv
4. Funktionella regler och väl fungerande tillståndsproucesser
5. Internationellt samarbete
6. Förutsättningar för näringslivet och branschspecifika åtgärder

Landsbygdskommittén

Regeringen har i juni 2015 tillsatt en parlamentarisk kommitté som ska lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. Politiken ska bidra till att landsbygdens företag är livskraftiga och innovativa, att attraktiva livs- och boendemiljöer kan erbjudas samt att naturresurserna används hållbart. Landsbygdens möjligheter ska tas tillvara och en miljömässigt hållbar utveckling ska förenas med ekonomisk tillväxt – en grön tillväxt – som ger förutsättningar för sysselsättning och framtidstro i hela landet. Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 samt de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen. Kommittén ska inte utvärdera eller föreslå ändringar av strandskyddslagstiftningen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2017 och en delredovisning ska lämnas senast den 31 mars 2016.

Bostadsplaneringskommittén

Bostadsplaneringskommittén lämnar i sitt betänkande, SOU 2015:59, förslag bl.a. på en obligatorisk regional fysisk planering, med vägledande stöd för kommunerna kring avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen. Kommittén skriver att i de fall berörda parter har ett intresse av att hantera frågor om LIS-områden i de föreslagna programmen för regional fysisk planering kan frågan behandlas utan att det ändrar på kommunernas uppgift gällande LIS. I länsstyrelsens planeringsunderlag till den regionala fysiska planeringen skulle även frågan om LIS-områden kunna ingå.¹¹⁸

Länsstyrelsernas återrapporering av länens statistik

Länsstyrelserna har under en rad år fått i uppdrag i sina regleringsbrev att återrapporera länens statistik gällande strandskydd till Boverket respektive Naturvårdsverket. Denna återrapporering ligger sedan till grund för den nationella redovisning som i urval återges i avsnitt 5.5. Under 2015 beslutade länsstyrelsernas gemensamma Forum för hållbart samhällsbyggande att göra en gemensam återrapporering till Boverket om strandskyddet och LIS kopplat till planering. I korthet handlar återrapporeringen om att analysera vilket genomslag regler om strandskydd och särskilt LIS har fått i kommunernas planering, plus att lämna statistikuppgifter. Redovisningen ska lämnas till Boverket den 29 januari 2016.

5.8 Beskrivning av grannländers lagstiftning

I detta avsnitt beskrivs lagstiftning i Norge, Danmark och Finland, som på olika sätt berör byggande, friluftsliv och andra frågor som gäller användning av strandskyddsområdet. Gemensamt för grannländerna är att det finns någon form av begränsning för strandnära bebyggelse, syftet med begränsningen kan dock variera. Det finns dock flera praktiska skillnader mellan grannländernas lagstiftning, t.ex. baseras den finländska bebyggelseutvecklingen i större utsträckning än i Sverige, på en planläggning av mark. Dessa praktiska

¹¹⁸ SOU 2015:59, s 34.

skillnader är viktiga att känna till vid tillämpningen av strandskyddsreglerna i gränstrakter mellan länderna.

5.8.1 Danmark

Stränderna i Danmark har under relativt lång tid genom olika typer av bestämmelser varit skyddade från bebyggelse och andra åtgärder. Skyddssyftena handlar dels om allmänhetens tillgång till stränderna, dels om att förhindra sandflykt. Det sistnämnda kallas på danska *klitfredning* och innebär att förhindra att sanddyner längs kusterna eroderar bort.

Bestämmelsen om allas rätt att färdas längs kusterna blev lag redan 1917, medan bestämmelser om *strandbeskyttelseslinjen* (strandskyddslinjen) har funnits sedan 1937. Bestämmelserna finns i dag i naturbeskyttelsesloven (naturskyddslagen).¹¹⁹

Skydd av områden med sanddyner – klitfredning

Ett av huvudsyftena med bestämmelserna i naturskyddslagen är att bekämpa sandflykt. Därför är det inte tillåtet att exploatera vissa områden med sanddyner, s.k. klitfredning. Detta strandskydd handlar dock inte om ett skydd av alla stränder generellt, utan bara i de områden där en viss typ av strandmiljö förekommer.¹²⁰

Skydd för friluftslivet m.m.

Den andra delen av det danska strandskyddet går ut på att tillgängliggöra stränderna för allmänheten för bad och annat friluftsliv. I vissa strandområden kommer detta skydd att gälla parallellt med klitfredningen. Båda skyddsintressena måste då tas hänsyn till när det ska bedömas om det går att meddela dispens eller inte. Stränder och kustområden ska hållas öppna för allmänhetens tillträde till fots, för kortare uppehåll och för bad.¹²¹ Tillträde får inte förhind-

¹¹⁹ <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/bygge-og-beskyttelseslinjer/strandbeskyttelseslinjen/bekendtoerelser-om-strandbeskyttelseslinjen/>

¹²⁰ 2 och 8 §§ naturskyddslagen.

¹²¹ 22 § naturskyddslagen.

ras eller hämmas. Inom kustområden som ligger inom strandskyddslinjen är det förbjudet att uppföra ny bebyggelse, hägna in eller ställa upp husvagnar och liknande.¹²² Strandskyddslinjen räknas från vattenkanten och har sedan slutet av 1930-talet varit minst 100 meter, men är sedan 1999 300 meter.¹²³

Strandskydd finns även vid sjöar och vattendrag, men regleras i en egen bestämmelse. Skyddet gäller vid samtliga sjöar med en yta av minst tre hektar, skyddslinjen löper 150 meter från sjöbredden vid normalt vattenstånd. För vattendrag gäller strandskyddet endast vid sådana vattendrag där en skyddslinje särskilt har pekats ut. För dessa blir strandskyddsområdet då 150 meter brett räknat från vattendragets översta kant.¹²⁴

Dispens från förbuden

Om det finns särskilda skäl eller omständigheter får den nationella miljömyndigheten Naturstyrelsen ge dispens från förbuden mot förändring av stränderna i kustområdena.¹²⁵ Klitfredningen och strandbeskyttelsen har sedan skydden infördes förvaltats mycket restriktivt.¹²⁶ Dispens från förbuden att uppföra byggnad m.m. i övriga strandskyddsområden vid sjöar och vattendrag kan däremot meddelas av kommunen.

Byggnad eller annan anläggning som är nödvändig för pågående jordbruks- eller fiskeriverksamhet omfattas inte av byggnadsförbuden, om de uppförs i omedelbar närhet till befintlig bebyggelse. Verksamhetsutövaren kan däremot behöva ett tillstånd så vitt gäller byggnadernas närmare placering och yttre utformning.¹²⁷ De aktuella bestämmelserna är utformade som generella undantag från förbuden och kan jämföras med de svenska generella undantagen för areella näringar i 7 kap. 16 § miljöbalken. För att de danska undantagsbestämmelserna ska kunna tillämpas krävs dock att den aktuella

¹²² 15 § naturskyddslagen.

¹²³ <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/bygge-og-beskyttelseslinjer/strandbeskyttelseslinjen/>

¹²⁴ 16 § naturskyddslagen.

¹²⁵ 65 § naturskyddslagen.

¹²⁶ 300 m – Vejledning om 300 m Strandbeskyttelses- og klitfredningszone (<http://naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesogklitfredningsz.pdf>), 5.1.

¹²⁷ 8 § stk. 5 punkt 7, samt 15 § stk. 4 punkt 7 naturskyddslagen.

driften sker på en registrerad lantbruks- eller skogsbruksegendom. Undantagen omfattar därför inte t.ex. jordbruksverksamhet som bedrivs på en fastighet som inte är klassad som jordbruksfastighet. Dispens behöver därför sökas i sådana fall, och verksamhetens fortsatta drift får anföras som särskild omständighet för dispens.¹²⁸

Det är möjligt att upphäva strandskyddet för ett närmare angivet område i det enskilda fallet,¹²⁹ vilket motsvarar de svenska strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken.

Kustnärlighetszon

Längs Danmarks havskust finns även en betydligt bredare skyddszon som kallas för *kystnærhedszonen* (kustnärlighetszonen). Inom denna zon gäller som utgångspunkt restriktioner för i vilken utsträckning området går att planlägga för bebyggelse. Dessa regler tar alltså sikte på planläggning och riktar sig därför till kommunen, vilket är en viktig skillnad mot reglerna om klitfredning och strandskydd som även gäller mot alla enskilda parter. Målet är att hålla kustområdena öppna och fria från byggnader och anläggningar som inte är beroende av att ligga vid vattnet.¹³⁰ Bakgrunden till bestämmelserna är att kustområdena är särskilt sårbara. Kustnärlighetszonen omfattar kustområdet intill en bredd om cirka 3 km från strandlinjen. Det finns dock lokala variationer.¹³¹

Det är möjligt för kommunen att planlägga kustnärlighetszonen, förutsatt att det kan göras utan att det blir på bekostnad av landskaps- och naturmässig hänsyn och det krävs att allmänhetens tillgång till kusten säkras och utvecklas.¹³² För att ta nya arealer i anspråk för stadsutveckling krävs särskilda planläggningsmässiga eller funktionella fördelar av en kustnära lokalisering, t.ex. om lokalisering i kustnärlighetszonen är mer fördelaktig i förhållande till möjligheten att ordna infrastruktur och service. Ett annat skäl kan vara om exploatering inåt landet i större utsträckning skulle komma i

¹²⁸ 300 m – Vejledning om 300 m Strandbeskyttelses- og klitfredningszone (<http://naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesogklitfredningsz.pdf>), 5.2.

¹²⁹ 69 § naturskyddslagen.

¹³⁰ 5 a § planloven (planlagen).

¹³¹ <https://erhvervsstyrelsen.dk/kystnaerhedszonen>

¹³² 5 b § planlagen.

tydlig konflikt med natur- och landskapsintressen. En anläggnings behov av havsnära transporter kan också beaktas.¹³³

Anläggande av nya fritidshusområden i kustnärlighetszonen har länge varit förbjudet. Med en lagändring år 2004 lättades detta förbud upp något, då vissa möjligheter till att bygga nya fritidsbostäder skapades. Syftet var att möjliggöra användningen av fritidsbebyggelse som ett sätt att stärka den ekonomiska utvecklingen lokalt i kustkommuner i Danmarks s.k. ytterområden.¹³⁴ De nya fritidshusen får dock inte ligga inom förbudsområdena för något av de kustnära strandskydden. I lagen finns också en begränsning av antal bostäder för landet som helhet.

5.8.2 Norge

En skillnad mellan de norska och de svenska strandskyddsreglerna är att de norska återfinns i huvudsak i *lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, dvs. plan- och bygglagen. I Norge gäller i princip byggförbud längs med hela havskusten i ett bälte om 100 meter från vattnet.¹³⁵ Byggförbudet omfattar bl.a. nybyggnation och uppförande av andra anläggningar och konstruktioner, ändring av byggnad eller anläggning och även ändrad användning av dessa. Det är även förbjudet att bl.a. göra ändringar i terrängen och riva byggnader eller anläggningar.

Det är möjligt att genom översiktlig planering inskränka strandskyddet. Varje norsk kommun ska ha en kommunplan som i övergripande drag ska beakta såväl kommunala, regionala, som nationella mål, intressen och uppgifter. Planen bör omfatta alla viktiga mål och uppgifter som aktualiseras i kommunen.¹³⁶ *Kommuneplanens arealdel* utgör en del av kommunplanen och är relevant för tillämpningen av strandskyddet. Arealdelen i kommunplanen ska visa hur kommunen planerar framtida samhällsutveckling och markanvändning. Planen ska i nödvändig utsträckning beskriva hur strandzonen får användas för byggnation. Förbudet mot byggnation m.m. inom

¹³³ <https://erhvervsstyrelsen.dk/saerlig-begrundelse-planlaegning-inden-kystnaerhedszonen>

¹³⁴ <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/sommerhuse/nye-sommerhusgrunde/>

¹³⁵ 1–8 § plan- och bygglagen.

¹³⁶ 11-1 § plan- och bygglagen.

100 meter från strandlinjen, gäller nämligen endast i den mån ingen annan gräns har fastslagits i kommunplanens arealdel eller i den mer detaljerade *reguleringsplanen*.¹³⁷ Genom arealdelen kan kommunen tillåta uppförande av nödvändiga byggnader och mindre anläggningar för bl.a. jordbruk, renskötsel och fiske. Kommunplanens arealdel är juridiskt bindande, till skillnad från den svenska översiktsplanen som här är den närmsta motsvarigheten.¹³⁸

Kommunen måste alltid vid planering inom 100-meterszonen ta särskild hänsyn till förbudets syften: natur- och kulturmiljö, friluftsliv och landskapet. Hänsyn måste då tas till de statliga riktlinjerna för förvaltning av strandzonen som beslutas av regeringen, vari Norge är indelat i tre stränghetsgrader som anger hur strikt prövningen ska vara. Oslofjorden, som har högst exploateringstryck i landet, tillhör den högsta stränghetsgraden. Den lägsta graden omfattar bl.a. de tre nordligaste fylkena (län) Nordland, Troms och Finnmark där bebyggelsestrycket är betydligt mindre. Riktlinjerna anger hur friluftslivets och naturvårdens intressen ska beaktas, i vilken riktning bebyggelse får ske och övervägande av alternativa lokaliseringar för bebyggelse.¹³⁹ En plan inom förbudszonen om 100 meter måste alltid ta konkret ställning till om bebyggelse kan tillåtas inom förbudszonen eller inte. Har detta inte gjorts gäller strandskyddsförbudet fullt ut. I den mer detaljerade *reguleringsplanen* anges det sedan var och på vilket avstånd från strandlinjen som bebyggelse kan placeras.¹⁴⁰

Strandskyddsdispens

Kommunen kan ge dispens såväl från det generella förbudet i lagen som från regler som har fastslagits i en av kommunen antagen plan. Dispens får inte ges om syftena bakom bestämmelsen, som det ges dispens ifrån, blir väsentligen åsidosatt. Därutöver måste fördelarna med att ge dispens vara klart större än nackdelarna vid en samlad

¹³⁷ En *reguleringsplan* bygger på kommunplanens arealdel och fastställer markanvändningen för ett mer detaljerat område. Det är en relativt detaljerad plan som reglerar bl.a. användning av mark i kustområdena. Denna plan ska *beslutas* av kommunen, men kan utarbetas även av andra aktörer.

¹³⁸ Tillväxtanalys, Rural Housing, s. 97.

¹³⁹ Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>).

¹⁴⁰ Tillväxtanalys, Rural Housing, s. 100.

bedömning. Om ärendet gäller dispens från lagens bestämmelser ska det läggas särskild vikt vid dispensens konsekvenser för hälsa, miljön, säkerhet och tillgänglighet. Om ärendet gäller dispens från en planbestämmelse ska statliga och regionala mål ges särskild vikt.

Kommunen bör inte ge dispens från strandskyddsförbudet om en direkt berörd statlig eller regional myndighet har uttalat sig negativt om dispensansökan.¹⁴¹

Boplikt

Boplikten har varit ett medel för att få människor att bo och verka i hela landet genom att förhindra att bostäder som tidigare använts som helårsbostad görs om till fritidsboende. Reglerna hindrar inte att fritidshus överläts till ny ägare som fortsätter att använda det som delårsbostad. Boplikt är dock inte en reglering specifikt för strandområden.

Överlåtelse av en helårsbostad med boplikt kan genomföras först sedan köparen utfäst att han eller hon kommer att bosätta sig permanent på fastigheten, alternativt fått tillstånd till annan användning. För många tomter för enbostadshus, bebyggda eller obebyggda, gäller inte dessa krav direkt enligt lagen,¹⁴² däremot kan kommunen genom en föreskrift införa tillståndsplikt. Om köparen är närstående till säljaren krävs enligt huvudregeln aldrig tillstånd för förvärvet, men även i dessa fall kan kommunen föreskriva om tillståndsplikt.¹⁴³

Föreskrifter kan endast tillkomma på initiativ av kommunen, men måste fastställas av en statlig myndighet för att vara giltig. År 2012 hade cirka 65 norska kommuner, av totalt 428, föreskrifter av den här typen.¹⁴⁴

Överträdelse av reglerna för boplikten kan leda till sanktioner och i förlängningen till att fastigheten tvångsförsäljs.

¹⁴¹ 19-2 § plan- och bygglagen.

¹⁴² 4 § lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom.

¹⁴³ 7 § lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom.

¹⁴⁴ Tillväxtanalys, Rural Housing, s. 101.

Allemansrätt

Norges allemansrätt regleras i friluftslagen (friluftslagen), som reglerar allmänhetens tillträde till stränderna för att bada eller utöva annat friluftsliv.

I de norska allemansrättsliga reglerna skiljer man på *innmark* och *utmark*. Med inmark avses bl.a. gårdsplats, hustomt, brukad mark och liknande områden där allmänhetens passage eller närvaro skulle vara till otillbörlig nackdel för markens ägare eller brukare. Begreppet inmark kan i Sverige sägas motsvara sådana områden där allemansrätten inte gäller fullt ut. Med utmark avses i princip all övrig mark. Allmänhetens tillträde till inmark är begränsad och restriktionerna går längre om det är fråga om gårdsplats eller hustomt än i fråga om annan inmark. På utmark är det i princip fritt för allmänheten att färdas, med undantag för färd med motorfordon. Markägare får inte hindra eller avhålla passage, bad m.m. genom stängsel, skyltar eller dylikt. Om markägaren har ett berättigat intresse av att sätta upp stängsel och detta inte är till otillbörlig nackdel för allemansrätten kan undantag göras.¹⁴⁵

Alla har i Norge rätt att bada i havet från strand i utmark eller från båt, om det sker på rimligt avstånd från bebott hus. Det har markägare alltså inte rätt att hindra.¹⁴⁶ Rastning och tältning på annans mark är tillåtet utan tillstånd, förutsatt att man inte orsakar skada på marken. Däremot måste tältning ske på ett avstånd av minst 150 meter från bebott hus.¹⁴⁷ Departementet kan dock meddela föreskrifter om att tältning får ske närmare än 150 meter i kustnära områden.

5.8.3 Finland

Skyddssyftena för det finska strandskyddet är natur- och landskapsvärden och strändernas tillgänglighet för rekreation. Strandskyddet infördes 1969 genom en bestämmelse om strandplanläggning i byggnadslagen. Enligt dessa regler krävdes en strandplan för enstaka sommarhusbebyggelse. Från och med 1997 gäller planer-

¹⁴⁵ 13 § friluftslagen.

¹⁴⁶ 8 § friluftslagen.

¹⁴⁷ 9 § friluftslagen.

ingskravet för strandnära byggande i alla strandområden.¹⁴⁸ Utgångsläget är att det råder byggnadsförbud i områden nära vatten om planläggning inte har skett. Kommunen har ett stort handlingsutrymme när det gäller planläggningen.¹⁴⁹ Det betyder också att strandskyddet kan vara olika stort beroende på vilket avstånd som har pekats ut i planen, beroende på strändernas betydelse lokalt och regionalt.

I en strandzon som hör till ett strandområde vid havet eller annat vatten får byggnader inte uppföras utan en detaljplan, alternativt en generalplan som har rättsverkningar. Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen.¹⁵⁰ En generalplan kan utformas på så sätt att den saknar rättsverkningar, men också så att den har rättsverkningar och då kan ligga till grund för beviljande av bygglov.¹⁵¹ Generalplanen ska beakta och värna den byggda miljön, landskapet och naturvärden. Dessutom måste det finnas tillräckligt med lämpliga områden för rekreation.¹⁵²

Det finns ett antal generella undantag från planeringsplikten i strandzonen. Förbuden gäller inte för byggande som behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller fiskeri. Det gäller inte heller för byggande för försvaret, gränsbevakningen eller sjöfarten. Slutligen gäller inte förbuden uppförande av ekonomibyggnad på samma gårdsområde som ett befintligt bostadshus eller renovering respektive mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus.¹⁵³

Dispens från strandskyddsbestämmelserna

Huvudregel i den finska strandskyddslagstiftningen är alltså att planläggning ska ske för att byggnation ska kunna ske nära vatten. Enskilda undantag, dvs. dispens, för byggnation kan dock meddelas även om planläggning inte har skett. Om sökanden vill göra avsteg från byggrätten i ett planerat område kan kommunen själv meddela dispens om avvikelser från planen är ringa. Utanför planlagda om-

¹⁴⁸ Tillväxtanalys, Rural Housing, s. 124.

¹⁴⁹ Ibid, s. 132.

¹⁵⁰ 35 § markanvändnings- och bygglagen.

¹⁵¹ 44 § markanvändnings- och bygglagen.

¹⁵² 39 § markanvändnings- och bygglagen.

¹⁵³ 72 § markanvändnings- och bygglagen.

råden är det i stället den statliga NTM-centralen¹⁵⁴ som har behörighet att pröva dispensansökningar. Från april 2016 kommer dock dispensprövningen även utanför planlagda områden att överföras till kommunerna.¹⁵⁵

För att dispens ska kunna meddelas krävs att det finns särskilda skäl.¹⁵⁶ Dispensen får inte hindra genomförandet av en befintlig plan eller annan kommande reglering av området. Dispensen får inte heller försvåra för möjligheterna att uppnå målen för naturvård eller skyddande av den byggda miljön, orsaka betydande konsekvenser eller avsevärt skadliga miljökonsekvenser.¹⁵⁷

Friluftsliv

Den finska lagen om friluftsliv (friluftslagen) innehåller vissa bestämmelser som kan inskränka markägares rätt att fritt använda sin mark i områden som är av vikt för friluftslivet. Markägare kan t.ex. vara tvungen att tåla att ett område upplåts som friluftsled.¹⁵⁸ Så kan vara fallet om det är av vikt för den allmänna friluftsvksamheten att utövare av friluftsliv kan färdas över fastigheten och detta inte leder till betydande olägenhet för fastigheten.

Lagen innehåller inga bestämmelser som riktar sig till allmänheten. Däremot utgör bestämmelserna i lagen exempel på sådant som kan behöva beaktas vid planeringen enligt markanvändnings- och bygglagen. Detta för att säkerställa att det finns tillräckligt med områden i kommunen som lämpar sig för rekreation.

¹⁵⁴ NTM-centralen kan i vissa delar jämföras med de svenska länsstyrelserna.

¹⁵⁵ Vattenparlamentet, Finsk-svenska Gränsälvskommissionen, 3 november 2015.

¹⁵⁶ 171 § markanvändnings- och bygglagen.

¹⁵⁷ 172 § markanvändnings- och bygglagen.

¹⁵⁸ 1 § friluftslagen.

6 Olika erfarenheter av och uppfattningar om strandskyddet

Strandskyddsdelegationens uppfattning är att det generellt finns ett brett stöd och en god legitimitet för strandskyddets syften: att värna allmänhetens tillgång till stränder och att skydda biologisk mångfald. Samtidigt har frågetecken kring, och invändningar mot, reglernas utformning och tillämpning framförts till utredningen. Det har bl.a. sagts att skyddet är för svagt, dvs. att reglerna inte tillräckligt väl hindrar exploateringar som är skadliga för biologisk mångfald och hindrar allmänhetens tillgång till stränder. Men det har också hävdats att skyddet är för starkt, att inskränkningarna i det kommunala självstyret och äganderätten är för stor och att reglerna hindrar exploatering av områden utan skyddsvärden.

I detta kapitel refereras exempel på uppfattningar och erfarenheter som delegationen tagit del av. Utredningen har:

- följt debatten i media och rikspolitiken (avsnitt 6.1)
- tagit del av erfarenheter från kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter vid besök i hela landet, under dialogmöten och samverkanskonferenser samt i andra möten (avsnitt 6.2)
- tagit emot synpunkter vid möten med 13 intresseorganisationer (avsnitt 6.3).

Det bör understrykas att denna sammanställning inte kan göra anspråk på att ge en objektiv bild. T.ex. är det rimligt att utgå från att det man är nöjd med vad gäller strandskyddsreglerna och dess tillämpning inte lika ofta förs fram spontant som det man är missnöjd med och vill ändra. Sanningshalten i de påståenden, citat, referat eller sammanfattningar som beskrivs i detta kapitel har inte heller värderats av delegationen och eventuella sakfel är inte korrige-

rade. Syftet med framställningen är att ge en bild av hur strandskyddsreglerna och dess tillämpning uppfattas genom att spegla olika aktörers erfarenheter och reflektioner.

6.1 Så har strandskyddet debatterats

Strandskyddet är en omdebatterad fråga med många bottnar och perspektiv. Förenklat uttryckt kan dessa delas in i två kategorier: de som förespråkar ett strandnära bevarande och de som uppmärksammar behovet av strandnära exploatering. En sida av debatten lyfter att glesbygdens problem inte kan lösas med lättnader i strandskyddet och att nuvarande skydd är nödvändigt för att bevara både allemansrättsliga värden och naturvärden.

Det finns en övertro att om det byggs fler hus i attraktiva lägen, nära vatten, så kommer en positiv landsbygdsutveckling att ske. Det är nu så att det inte är hus som fattas i skärgården/landsbygden, utan folk som vill bo där mer än några veckor på sommaren. Det rörliga friluftslivet är förlorare [...]¹

En debattartikel från oktober 2014 kan exemplifiera den andra sidan:

[Strandskyddet] ger byggförbud i områden som kan vara de enda möjliga för den som vill utveckla exempelvis nya boenden på landsbygden. Strandskyddet krånglar också till det – och stoppar i vissa fall helt – utvecklingen av näringsverksamhet.²

6.1.1 Strandskyddet debatteras i rikspolitiken

Strandskyddsfrågan har debatterats politiskt på riksplanet många gånger under de senaste åren med inspel från olika politiska partier. Då en full genomgång varken är möjlig eller relevant vad gäller det moderna strandskyddet presenteras här en sammanfattning av vad som kom fram i rikspolitiken under 2000-talet, framför allt under riksdagsåret som ledde fram till proposition 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*.

I den politiska debatten har inspel kommit från skilda politiska håll och röster hörts såväl för att strandskyddet behöver bli mer

¹ Västervikstidningen, 13-10-19.

² Göteborgsposten, 14-10-08.

strikt i vissa avseenden, och att det generellt måste minskas eller bli mer flexibelt. Förslag har lagts i linje med det senare, som gått ut på en total reformering av strandskyddet där huvudregeln skulle vara att bebyggelse är tillåtet i strandnära läge och undantaget att man inte får. Och i stället för ett generellt strandskydd borde kommunerna ha möjlighet att peka ut särskilt skyddsvärda områden.

I riksdagsdebatten har framförts att inte alla kommuner önskar möjlighet att besluta om strandskyddet, eftersom detta kan innebära en press på kommunen från ägare till strandnära mark. Behörigheten att meddela dispens bör därför ligga på länsstyrelsen är inspel som hörts.

Röster för en motsatt position har även förekommit frekvent, t.ex. att kommunen bör ges ett ökat inflytande. Konkreta förslag i det avseendet har t.ex. handlat om att ge kommunerna behörighet att bedöma vilka områden som ska skyddas med strandskydd. Motivet till det är att kommunerna antagits veta bäst vilka områden som är skyddsvärda och vilka avvägningar som bör göras. Det har funnits en önskan om att kommunerna ska ha en reell påverkansmöjlighet i förhållande till länsstyrelsen. Även om frågan om strandskydd i större utsträckning har anförtratts kommunerna sedan 2009 års reform, har dock en majoritet i riksdagen ansett att strandskyddet fortfarande ska vara att anse som ett statligt intresse. Överprövningsrätt för länsstyrelsen bör dock inte vara obegränsad, och bör kopplas till frågan om strandskyddets syften.

Krav har framförts i riksdagen på skärpningar i miljöbalken för att balansera de föreslagna lättnaderna vid 2009 års reform. Detta skulle t.ex. kunna ta sig uttryck genom att lagstiftaren slår fast att synnerliga skäl krävs för upphävande av strandskydd och strandskyddsdispens. Synnerliga skäl skulle inte nödvändigtvis gälla för alla upphävande och dispenser, men för områden som är särskilt känsliga eller av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Riksdagsledamöter som har framfört denna åsikt har också tänkt sig en koppling till områden som är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Krav har även framförts gällande att reglerna kring strandskyddspassage bör vara tydligare. Fri passage garanterar inte nödvändigtvis allemansrätten har det ansetts och bestämmelsen riskerar att bli verkningslös om den är för otydlig.

I vissa fall kan behovet av lokal och regional utveckling krocka med andra angelägna intressen. I områden som redan är högt ex-

ploaterade bör ytterligare expansion i strandskyddsområdet vara restriktiv. Enskilda intressen bör i de fallen inte ges företräde framför allmänhetens möjlighet till rekreation i attraktiva kust- och strandområden eller livsvillkor för djur- och växtliv.

Det har också framförts att det krävs ett stärkt strandskydd för att skydda mot kommande klimatförändringar. Denna inställning handlar alltså om att utöka de nuvarande syftena för strandskyddet.

Möjligheten till ett differentierat strandskydd i Sverige, genom reglerna för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS), har setts som positivt, eftersom kommunerna får ett aktivt verktyg för att motverka avfolkning, utflyttning, och en negativ utveckling av kommunen. Eftersom olika delar av landet har olika förutsättningar har de som står bakom denna inställning ansett att man måste se till att ta till vara den kraft som finns i de 290 kommunerna. Inom områden med lågt bebyggelsetryck, men många sjöar och vattendrag, kommer kommunerna då med stöd av översiktsplanen att kunna medge undantag från strandskyddsbestämmelserna, om inte det rörliga friluftslivet eller den biologiska mångfalden äventyras. En definition av begreppet landsbygdsutveckling har efterfrågats.

Ett differentierat strandskydd har å andra sidan setts som en risk för nya konflikter mellan fritids- eller åretruntboende och områdets befintliga näringsverksamhet. Det har i samband med detta också påpekats att om strandskyddet luckras upp genom LIS så kan det blir svårare för en del näringsverksamhet, svårare för det rörliga friluftslivet och en stor risk att det blir svårare för den biologiska mångfalden. En åsikt har varit att LIS kan vara bra på vissa ställen i landet, men kan vara förödande om inte andra områden får utökat skydd.

6.1.2 Strandskyddet debatteras i pressen

Utredningen har gått igenom ett antal artiklar i tidningar från hela landet, med fokus på debatt om strandskyddet. Mycket är opinionsartiklar och ledarartiklar om strandskyddet, men även redaktionellt material har ingått i undersökningen. Artiklarna är hämtade från en period av ungefär ett år före till en månad efter strandskyddsreformen 2009 beslutades i riksdagen.

Artiklarna fokuserar på olika ämnen; Ämnen som exploatering, tillväxt och äganderätt såväl som bevarandeperspektivet är inkluderade. Den bild som framför allt framträder är att strandskyddet är en fråga som engagerar på det lokala och regionala planet. Detta märks genom att frågan fått stor uppmärksamhet, kanske inte främst i de större rikstäckande tidningarna, men i stor utsträckning i lokala tidningar med mer begränsad geografisk spridning.

Särskilt när nya regler har aktualiserats på strandskyddsområdet, som var fallet under den undersökta perioden, så har diskussion kring frågan väckts. Det finns ett intresse av att diskutera hur strandskyddets regler påverkar möjligheterna till byggnation av bostadshus och regional utveckling, relationer mellan grannar, möjligheterna till utövande av friluftsliv och framtiden för biologisk mångfald. Ofta tar diskussionen sin utgångspunkt i lokala förhållanden, och kanske ett specifikt område. Inte sällan används ord med negativa konnotationer som t.ex. katastrof, skyggglappar, urholkas eller handelsvara. Texterna riktar sig till människor som har en anknytning till dessa områden och visar på att människor har ett intresse av hur strandskyddet påverkar deras vardag. Även när en större tidning har tagit upp strandskyddsfrågan har artikeln ofta haft sin utgångspunkt från ett visst lokalt eller regionalt perspektiv från något håll i Sverige.

En genomgång av artiklar från senare tid, år 2014 och 2015, visar att ett ämne som har fått betydande utrymme är det utökade strandskyddet. Det utökade strandskyddet skulle revideras av samtliga länsstyrelser senast vid utgången av år 2014. Denna process har skapat stort intresse på många håll, vilket har avspeglats i medias rapportering. Andra ämnen under denna period har varit synpunkter på länsstyrelsens roll i strandskyddsprocessen och möjligheter till utveckling av landsbygden. Det har också skrivits att det inte blev som man tänkt med lagreformen 2009, samt att pengar ofta tycks avgöra vem som får bygga eller inte. Överlag har exploatering varit ett starkare inslag i debatten under senare år, medan bevarandeperspektivet var minst lika närvarande under 2008 och 2009. Det bör också poängteras att strandskyddet under senare år i högre grad debatterats på framstående plats i riksmidia.

6.2 Olika uppfattningar och erfarenheter ur kommuners och andra myndigheters perspektiv

I detta avsnitt refereras exempel på uppfattningar och erfarenheter från representanter för stat och kommun som förmedlats till Strandskyddsdelegationen under besök i landet. Det har skett under dialogmöten och samverkanskonferenser och vid andra möten. De påstående, citat, referat eller sammanfattningar som beskrivs i detta kapitel har inte värderats av delegationen. Ambitionen har varit att spegla bredden i diskussionen, ingen viktning har gjorts av olika ståndpunkter. Framförda uttalanden citeras såsom kansliet har antecknat dem och det bör understrykas att citaten inte gör anspråk på att vara ordagranna och de är inte avstämda var för sig. Dess riktighet har heller inte bedömts och sakliga felaktigheter är inte korrigerade. Detta i syfte att spegla olika aktörers erfarenheter och reflektioner som delegationen tagit del av under utredningstiden.

6.2.1 Erfarenheter och uppfattningar om nyheter i lagstiftningen från 2009

Utvärdering av lagändringarna den 1 juli 2009 har redovisats bl.a. i Boverkets och Naturvårdsverkets rapport *En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, från den 1 september 2013. Strandskyddsdelegationen redovisar här synpunkter som representanter för stat och kommun framfört, oavsett om de är väl dokumenterade från tidigare eller inte.

”Reglerna är skrivna för Stockholm” är en kommentar som hörs och Strandskyddsdelegationen har under läns- och kommunbesök över hela landet tagit del av samstämmiga uttryck för att man i glesbygden upplever att reglerna innebär en orättvisa. Det uppfattas som orättvist att det första särskilda skälet – redan ianspråktaget – ger tätorter och exploaterade skärgårdsmiljöer möjlighet att bygga strandnära medan projekt i glesbygd inte kan bli av eftersom området inte är ianspråktaget, dvs. särskilt skäl saknas.

Positiva erfarenheter av de nya reglerna är att tillämpningen blivit mer enhetlig och rättssäker tack vare att granskningen av varje ärende utförs av länsstyrelsen. Detta jämfört med de stickprovskontroller av dispensbeslut som Naturvårdsverket tidigare gjorde.

De förtydligade skrivningarna i reglerna om särskilda skäl upplevs ge stöd för likartade bedömningar vid likartade förutsättningar. Det framförs å andra sidan som negativt att det efter lagändringen inte ges möjlighet att göra regionala rimlighetsbedömningar och avvägningar för att tillåta bebyggelse i de fall strandskyddets syften inte motverkas. Samtidigt framförs kritik mot att bebyggelse i högexploaterade områden kan släppas fram (t.ex. genom upphävt strandskydd i detaljplan) trots att strandskyddets syften motverkas. Reglerna uppfattas inte ge stöd för olika tillämpning vid olika förutsättningar i landet, t.ex. mellan högexploaterade områden och glesbygd utan bebyggelsestryck.

Min uppfattning är att hela inriktningen var att öppna upp där det var möjligt. Vår uppfattning att det finns en besvikelse i Kommunsverige att det inte blev så.³

Erfarenheter och uppfattningar om landsbygdutveckling i strandnära lägen (LIS)

I det webbseminarium om LIS-planering som Strandskyddsdelegationen genomförde i oktober 2014 uttalar sig två kommunpolitiker från samma län. Den ena anförde:

Jag är stolt över den LIS-planering vi gjort i [kommunen]. Min erfarenhet är att LIS-planeringen skapar möjligheter om man förankrar det hos lokalbefolkningen och tar tag i planeringen från politisk nivå och möjliggör för tjänstemännen [att göra planeringen].⁴

Nummer två lät så här:

Vi har gjort LIS-planering men det har inte fått den effekt vi förväntat oss. Snarare ... ingenting! [...] Jag tror det beror på att LIS-dokumentet är ett begränsningsdokument i stället för det möjlighetsdokument det kunde ha blivit om inte regelverket varit så styrt.⁵

³ Länsbesök 15-06-24.

⁴ Webbseminarium 14-11-11.

⁵ Webbseminarium 14-11-11.

Är LIS-verktyget viktigt för glesbygden? I denna fråga finns olika uppfattningar.

Eftersom LIS bara lett till två dispenser har det här blivit en stor storm i litet vattendrag. Bara enstaka fastighet och ansökan från privatpersoner ...⁶

[...] det gnälls och klagas onödigt mycket på att strandskyddet hindrar utvecklingen. När det egentligen inte är det som hindrar byggandet utan egentligen hänger det på att banken inte vill låna ut pengar för att bygga hus i områden där värdet på huset efter att det är byggt är värt en bråkdel av vad det kostade att bygga. Robertsfors kommun gav ett tydligt exempel på detta, banken har en karta för kommunen med heta bebyggelseområden (här får du låna). Alla dessa ligger längs kusten gränsande/nära till tillväxtkommunen Umeå medan resten av kommunen i stort sett inte får låna pengar för att bygga hus. Dom säljer tomter för en krona i inlandet men ingen köper, problemet är inte strandskyddet!⁷

En tjänsteman med ansvar för regional utveckling i ett stort glesbygdslän anför:

Det fanns stor förväntan från kommunerna att det skulle bli ett tryck om man lättade på reglerna. Visade sig utebli – det är svårt att få lån utanför tätort och turistby!⁸

Bland dem som bejaktar LIS-verktygets betydelse för glesbygden blandas besvikelse över LIS-verktygets begränsningar med tillfredsställelse över projekt och bebyggelse som inte skulle varit möjlig tidigare, innan LIS-skälet infördes.

Gör man inte en LIS kan man endast falla tillbaka på de sex skälen [...] men sammantaget så ledde lagstiftningen med precisa skäl i kombination med LIS till att det blivit bra mycket lättare att bygga strandnära.⁹

[Vi]upplever att det varit mödan värt att göra LIS-planen. Har nu också ytterligare en detaljplan på gång. Från politiken så blev det tydligt och bra att ha spelregler. [...] Från politikens sida har det varit en stor enighet, med bra grundarbete. Särskilt runt [sjön] har det blivit möjligt att bygga bostäder som gjort kommunen lite mer attraktiv. LIS är ett sätt för landsbygdsutveckling, viktigt för oss att vi kan exploatera kommunen på ett bra sätt. Väl värda pengar att ha gjort LIS-planen. Till

⁶ Länsbesök 15-03-25.

⁷ Dialogmöte 14-10-21.

⁸ Länsbesök 15-05-29.

⁹ Dialogmöte 14-11-20.

exempel [gårdsnamnet] som blivit en bra verksamhet med många verksamheter. Inte varit möjligt att göra generationsväxling om inte man hade LIS-planen.¹⁰

Frågan om möjlighet och hinder för landsbygdens utveckling och bevarande upplevs också vara en del av en större fråga om samordning mellan olika aktörer, intressen, regler och program:

Utpekande av LIS-områden borde kunna göras i samband med Leaderprojekt. Markägare och verksamhetsutövare måste involveras på ett mycket tidigt stadium och deras synpunkter måste tas på allvar. Det räcker inte med samråd dit få har tid och möjlighet att komma, utan man måste nå de verksamhetsutövare som kan beröras i realiteten.¹¹

Den samlade bilden är en frustration, hos både enskilda, kommuner och myndigheter, när småskalig verksamhet som kan bejaka någon form av boende eller verksamhet på landsbygden hindras av upplevt fyrkantiga regleringar. Speciellt när de långsiktiga syftena med strandskyddet inte motverkas:

Kritiken som kommer är att lagen är skriven för storstäderna, vi tycker det är fel att man inte kan utnyttja de enorma områden som finns i glesbygd.¹²

Starkt överdrivet att kommunernas väl och ve hänger på strandskyddet men personligen anser jag att det är väl rigida regler. [...] Svårt att förutse satsningar, även på turism, en idé föds i periferin. Behövs ett till särskilt skäl för glesbygdskommuner.¹³

Sammantaget ger de reflektioner som Strandskyddsdelegationen tagit del av uttryck för ett starkt stöd för den differentiering som var syftet med lagändringen 2009/2010. Denna differentiering upplevs dock inte ha slagit igenom och skyddet anses behöva stärkas i högexploaterade områden och samtidigt vara mer flexibelt i glesbygd.

¹⁰ Länsbesök 15-09-02.

¹¹ Jordbruksverket 15-06-16.

¹² Länsbesök 15-05-25.

¹³ Länsbesök 15-05-05.

Var och hur ska LIS-planering tillåtas och genomföras?

I detta avsnitt samlas erfarenheter från i första hand de förtroendevalda och tjänstemän som vill använda LIS-verktyget, som tycker att det är bra, men att reglerna är för begränsande.

Exploateringsgrad och tryck från fritidshusbebyggelse varierar längs kuststräckorna. Kustkommuner med skärgård vill ha möjlighet till LIS för att värna permanentboende och turism i skärgården och de får medhåll från länsledningen i flera län.¹⁴

Besöksnäringen är vår basnäring. Tillgången i länet är skärgården. Behov av att kunna utveckla och strandskyddet hindrar.[...] Bofasta i skärgården är viktiga för att utveckla besöksnäringen. Hindras i dag av att de inte kan bygga ut. Små skärgårdshemman som vill bygga stugor, fler bostadshus¹⁵

Landsbygdsutveckling ska generellt främja näringslivsutveckling och då måste det finnas någonstans att göra det och även att bo. I skärgården finns en väldig frustration över att LIS inte är möjligt vid kusten. Läger en filt på både besöksnäring och annan näring.¹⁶

LIS måste kunna få vara en möjlighet att bevara de små orterna. Förr kunde man lösa arvsituationer genom att stycka av tomter och lösa ut syskon. Men det går inte längre och då säljs gården – ofta till stadsbor som sommarställen. Öarna blir reserverat för välbeställda stadsbor. Skärgården blir till för dem som kommer dit och tittar, men inte för dem som bor där. [Där] finns en glesbygdsproblematik och då är det konstigt att de inte får använda LIS.¹⁷

Å andra sidan anförs att i attraktiva kustområden är trycket så hårt att en lättnad skulle innebära en risk för att exploateringar tar över i speciellt attraktiva områden.

Helt rimligt att LIS inte gäller för Västerbottenkusten. Dålig planering om man bygger igen kvarvarande tillgängliga områden – behövs för tätortsnära natur.¹⁸

Det är bra att LIS inte användas vid kusten där vi har ett tryck som går att jämföra med Stockholmsregionen – bra att det hämmar byggandet längs norrbottenskusten.¹⁹

¹⁴ Länsbesöken 15-04-25, 15-06-24, 15-09-01, 15-09-08.

¹⁵ Länsbesök 15-05-25.

¹⁶ Länsbesök 15-06-24.

¹⁷ Länsbesök 15-06-24.

¹⁸ Länsbesök 15-05-04.

Sträckorna och skälen till var LIS är möjligt, eller inte, ifrågasätts:

Varför är vår [Norrbottnens] kustlinje streckad [LIS kan användas med restriktivitet] medan andra kuster med mindre tryck, t.ex. i Kalmar län, är heldragen [LIS kan inte användas]? Norrbotten har ju mer tryck ...?²⁰

Matematiska gränser och skillnader i geografi och regional bebyggelsestruktur

I propositionen 2008/09:119 finns ett uttalande om att det bör vara maximalt 200 meter mellan befintliga hus och ett tillkommande, enstaka bostadshus om LIS ska kunna användas som särskilt skäl. Detta uppfattas som hindrande inte minst i de norra länen, där bebyggelsestrukturen på landsbygden gör att gårdar och hus sällan faller inom denna gräns.

I Jämtland bor folk utspritt [...] LIS är bra men dilemmat är 200-metersregeln som inte är anpassat till norrlandsförhållanden. Det är ofta 500 meter mellan husen [...] I glesbygd kan man inte tänka zoner, likt en samling hus – skolbussen går längs vägen i alla fall så ett stopp till spelar ingen roll. Det är landsvägen som är mötesplatsen.²¹

Hopplöst när det inte finns andra hus inom 250 meter. Omöjligt att arbeta på det sättet.²²

Syftet bakom 200-metersuttalandet – att inte sprida ut bebyggelse – framförs som en drivkraft för kommunerna att styra lokaliseringen och kunna hantera utbyggnad av infrastruktur och service. En kommunpolitiker invänder emellertid:

I kommunen försöker vi hitta möjligheter. Om vi nu kan sova gott om nätterna så borde myndigheter som överprövar kommunens beslut också kunna göra det.²³

¹⁹ Länsbesök 15-05-05.

²⁰ Länsbesök 15-05-05.

²¹ Länsbesök 15-05-29.

²² Länsbesök 15-05-29.

²³ Länsbesök 15-05-29.

Kan god översiktsplanering förutse lämpliga platser?

Kommunerna väljer olika strategier för att peka ut lämpliga LIS-områden. Det har framkommit erfarenheter som visar att de kommuner som tidigt såg LIS-verktyget som en möjlighet och där det funnits tydlig politisk inriktning och metodik i översiktsplanarbetet – där har utfallet blivit mer tillfredsställande.²⁴

Arbetet drivs med representanter från samhällsplanering, kunnighetschef och politiker från samhällsnämnd och kommunstyrelsen – även oppositionen deltar [...] 22 utpekade LIS-områden och till varje område finns en sammanfattande miljökonsekvensbeskrivning. [...] Kommunen planlade där det historiskt funnits ett tryck och de tog kontakt med företagare inom områdena – de jobbar aktivt med att sälja in olika koncept för utveckling av kommunen.²⁵

Det finns också exempel att en enskild tjänsteman tar fram förslagen på LIS-områden. Det kan vara en ekolog eller en byggnadsinspektör – beroende på organisationen och ibland beroende på vem som får eller tar initiativet.

Vi försökte få med oss de som jobbar på näring men de var inte intresserade. Sen försvann miljöfolket också [...].²⁶

Den vanligaste invändningen mot reglerna om LIS som lyfts till Strandskyddsdelegationen är att det är svårt för kommunen att i den översiktliga planeringen förutse var ett initiativ kan komma att uppstå. För den resurssvaga kommunen, som ser varje ny byggnad som en utveckling, men som inte kan förvänta sig några större volymer, upplevs LIS-planeringsprocessen som för resursineffektiv.

Lite chansning att ta fram LIS-plan. Kommuner utan bebyggelsetryck, där funkade inte reglerna. [...]. Problemet är att förutse de enstaka husen. Inte rationellt att göra LIS-plan för enstaka etableringar. Revideringsbehov uppkommer nästan direkt ...²⁷

Det poppar upp ny bebyggelse i små byar. Men svårt veta i vilken. Jaha, nu vill någon bygga, men det finns inte LIS-områden här. Verktöget är för dyrt och stelt.²⁸

²⁴ Smedjebacken, Dalarna. Ragunda Jämtland. Arvika, Värmland. Ljungby, Kronoberg.

²⁵ Länsbesök 15-04-20.

²⁶ Planeringsmöte webbseminarium 14-10-03.

²⁷ Länsbesök 15-05-04.

²⁸ Länsbesök 15-05-03.

[Vi] har uppdrag från kommunfullmäktige att peka ut LIS-områden. [...] Vill ha lösningsorienterat stöd [av länsstyrelsen] – för att kunna se möjligheterna och inte bara begränsningarna. Blir mycket jobb att peka ut LIS, lång process. Om man inte kan ge dispens på landet så måste man starta LIS-program. Och då tar det för lång tid. Synd att det är så tungrott och missar de utvecklingsmöjligheter som poppar upp.²⁹

Flera kommuner använder också LIS-verktyget som ett särskilt skäl i enskilda ärenden, utanför i översiktsplanen utpekade LIS-områden. På så vis vill man fånga nytillkomna utvecklingsplatser, men samtidigt finns ett intresse av att hantera utvecklingen genom långsiktig planering.

[Kommunen] vill kunna styra var de har turistanläggningar, de ser en stokastisk utveckling. Spontana etableringar ger problem med kommuntekniska kostnader, problem när det krockar med andra enskilda intressen, t.ex. ”min väg”. Där rennäringen finns har vi exempel på när renarna möter hundspann.³⁰

Nej, det urholkar den strategiska planeringen om man börja frågå LIS-planen [...] lång process med många sammanvägda intressen och aspekter.³¹

Det har också framförts att kommunpolitiker undviker LIS-planering eftersom det är svårt att motivera varför en markägare, men inte en annan, kan få LIS-område på sin mark. En motsatt erfarenhet framförs från ett annat län: ”kommunen pekade ut en skur av LIS-områden för att de inte vågade gå emot fastighetsägarna. Men de gjorde det utan att kunna motivera hur det skulle leda till landsbygdsutveckling”.³²

Länsstyrelsens roll i LIS-planeringen

En länsstyrelse som anser att ”kommunerna varit aktiva i sitt översiktplanearbete och LIS varit en av orsakerna till detta” beskriver sin roll:

²⁹ Länsbesök 15-05-25.

³⁰ Länsbesök 15-05-05.

³¹ Länsbesök 15-09-08.

³² Länsarkitekt/samhällsbyggnadsdirektör VZ 15-08-13.

[Länsstyrelsen] tog tidigt fram länsvis vägledning om LIS i [länet]. Hur man kunde tänka och i allmänna ordalag. Med hjälp av LIS-planeringsstöd från Boverket har vi tagit fram underlag för landsbygdsplanering, bebyggelsestryck, befolkning, strukturer m.m. [...] Men vi tänker gärna i ett större landsbygdsperspektiv än just strandnära [...]³³

Erfarenheten från en annan länsstyrelse var att kommunerna önskade stöd med naturinventeringar hellre än ett vägledande dokument. Länsstyrelsen projektanställde därför en ekolog och hanterade vägledning och erfarenhetsutbyte interaktivt och med återkommande dialogmöten. Tjänstemän i flera kommuner i länet beskrev detta tillskott som ett bra stöd i LIS-planeringen och att de har en bra dialog med länsstyrelsen.³⁴ En kommunpolitiker i en annan del av Sverige uttrycker i stället:

Utifrån gällande LIS-lagstiftning kom länsstyrelsen med [vägledning] för tillämpningen men jag tycker snarare det rör sig om en förlängning av lagen, snäva slutsatser av både lag och proposition.³⁵

Länsstyrelserna har olika former av regional LIS-vägledning och det skiljer sig om de är framtagna i dialog med kommunerna eller av länsstyrelsen enskilt. En länsstyrelse berättar att kommunerna sinsemellan har viss dialog rörande LIS, men inte med länsstyrelsen.³⁶ Vissa länsstyrelser har formulerat regionala LIS-policyer för hur enstaka nyttillkomna geografiska områden kan pekas ut både om man har en antagen LIS-plan och om kommunen ännu inte antagit LIS-plan. Detta har beskrivits som en lättnad i hanteringen av LIS-verktyget. I ett län gäller policyn endast för orter med mycket lågt bebyggelsestryck och endast för verksamheter.³⁷ I andra län finns möjligheten mer generellt.

Länsstyrelsernas bedömning av vad som är landsbygdsutveckling skiljer sig:

Varje nytt hus i [länet] är landsbygdsutveckling.³⁸

LIS ska vara för turism och verksamheter, ytterst sällan motiverat för bostäder. Vi är väldigt restriktiva.³⁹

³³ Länsbesök 15-06-24.

³⁴ Webbseminarium LIS 15-11-12.

³⁵ Dialogmöte 214-11-18.

³⁶ Länsbesök 15-05-25.

³⁷ Länsbesök 15-05-28.

³⁸ Webbseminarium, 14-11-12.

Citaten härrör från länsstyrelser i ett av de mest glesbefolkade respektive ett av de mest tätbefolkade länen. I det tätbefolkade länet, med landets lägsta andel allemansrättsligt tillgänglig mark, är också möjligheterna till LIS begränsad. Kuststräckan är helstreckad och LIS anses inte ha någon betydelse för länet som helhet, eftersom generella undantag gäller vid majoriteten av länets mindre vatten.

LIS inte haft någon effekt. Inte någon jättestor fråga och inget behov av lättnader, mycket är borta redan [genom generella undantag]. Endast två kommuner gjort LIS-plan varav [kommunen] ansökte om 30 områden och Länsstyrelsen godtog 8. Har lett till en (1) dispens och osäkert hur alla 30 områden skulle leda till landsbygdsutveckling.

I just detta fall upplever [kommunen] en orättvis strikthet i jämförelse med hur grannkommunen – i ett annat län – kunnat peka ut ett stort antal LIS-områden med stöd av sin länsstyrelse. [kommunen] pekar även på hur en stad i det egna länet uppfattas få ”bygga fritt”. Strandskyddet är i just detta län upphävt för stora delar av länets mindre sjöar och vattendrag genom utpekande på en karta. Det utpekade strandskyddet upplevs få restriktiva konsekvenser för den enskilda (glesbygds)kommunen:

Otroligt frustrerande när länsstyrelsen bara hänvisar till streck på en karta. Inget utrymme för diskussion och undersökning utan bara tvärt nej, tänk inte ens på den sjön.⁴⁰

Detta exempel beskriver en svårighet med länsvisa, regionala riktlinjer eller principer eftersom olika kommuner inom ett län kan ha olika förutsättningar och olika bebyggelsestryck. Även *inom* en stor kommun kan vissa orter ha stora ytor, gles befolkning och lågt bebyggelsestryck medan en annan ort har liten andel allemansrättsligt tillgänglig mark, ont om attraktiva lägen men ett högt exploateringsstryck. I diskussioner om vem som ska definiera vad som är landsbygd och landsbygdsutveckling finns skilda ståndpunkter. Är det ett misstag eller en styrka att begreppen inte definieras på nationell nivå? Kan eller bör länsstyrelsen definiera vad som är att betrakta som landsbygd i länet och vilket är det kommunpolitiska ansvaret att i översiktplanen definiera vad som är landsbygd och landsbygdsutveckling i kommunen?

³⁹ Länsbesök 15-03-18.

⁴⁰ Mötesplats Skåne 15-08-14.

Jag har bedömt att hela [kommunen] är landsbygd. Det kan inte länsstyrelsen avgöra.⁴¹

Vi har haft bra dialog med länsstyrelsen men det är viktigt att när planen är klar så ligger lagt kort. När planen ska verkställas har vi haft rätt många överklaganden [av länsstyrelsen] – [det] borde inte kunna överklagas när man en gång är överens.⁴²

I [länet] är det 16 kommuner som tillsammans tagit fram drygt 200 LIS-områden på förslag och det är bara 80 av dem som länsstyrelsen anser vara lämpliga. Då undrar jag: det är samma lagstiftning för båda myndigheterna. Hur kan man då komma fram till så olika resultat? Var brister det någonstans?⁴³

LIS och regional utvecklingsstrategi

I Strandskyddsdelegationens uppdrag pekas organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete ut som en av målgrupperna och som av särskild betydelse för tillämpningen av LIS.⁴⁴ Det är dock tydligt att den tänkta samordningen mellan regional utveckling och den fysiska LIS-planeringen inte fått fäste då ingen av de regionala utvecklingsplanerna, utvecklingsstrategierna eller strukturbilderna beaktar LIS-verktyget.

Ansvariga för regionutveckling och regionala planeringsfrågor har uttryckt vilja och intresse att bistå kommunerna i strandskyddsfrågor. Med några undantag har man dock inte hittat formerna för detta. På frågan hur det kommer sig att det inte pågår någon dialog och samverkan angående LIS i länet framför en regiontjänsteman ”Vi vet inte hur vi ska göra”.

Regionen har lösa tankar om att göra en regional översiktsplan (ÖP). LIS ser vi som en kommunal fråga och vi svarar inte heller på remisser på ÖP. Inte heller för vi samtal med [vid mötet närvarande kommun] inför deras LIS-planering. Vi är trevande från regionens sida, måste hitta ett eget sätt att hantera planfrågan, inte störa befintlig struktur

⁴¹ Länsbesök 15-06-23.

⁴² Webbseminarium LIS 14-11-11.

⁴³ Webbseminarium LIS 14-11-11.

⁴⁴ Kommittédirektiv 2013:27, s. 8 där följande anges. ”I samband med denna fråga om utvecklingen av landsbygden är länens strategier för regionalt tillväxtarbete (de regionala utvecklingsprogrammen), och de analyser som ligger till grund för strategierna, av särskild betydelse för tillämpningen av reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.”

med kommun och länsstyrelse. Vad kan regionen ta för roll? Hjälpa till med regionala samband?⁴⁵

Region Dalarna har t.ex. initierat ett projekt som går ut på att utforska ramarna för besöksnäringens utveckling i skyddad natur. Under våren 2015 genomfördes en dialog om skyddade områden och utveckling av outdoor sports (turismnäring med friluftslivsaktiviteter). Syftet var att föra samman olika aktörer (turistföretagare, markägare, region, kommuner och länsstyrelse) för en inledande dialog om hur en hållbar utveckling bör ske.

Bakgrunden till detta initiativ är vår erfarenhet av att [olika aktörer] inte behöver sitta så länge i samma rum innan vi kommer in på frågor om fysisk planering. [...] Där kommer strandskyddet in, vad får man göra? [...] Det behövs investeringar inte bara i boende utan också i p-platser, rastplatser [...] För långfärdsskridskoprodukter behövs inte bara vacker natur utan också toaletter, rum för ombyte m.m.⁴⁶

Företrädare för organ med ansvar för regional utvecklingsstrategi, RUS, har beskrivit LIS som en möjlighet och att de vill ta en mer aktiv roll i planeringen⁴⁷, men det blir en delfråga i den generella frågan om regional fysisk planering och samordning av de olika planeringslagen. Det finns olika inställningar till samordning mellan regioner och länsstyrelser för stöd till kommunerna rörande LIS-planering. Men både företrädare för regioner och länsledningar anser att parterna ser behovet och befinner sig i startgropen.

RUS:en och RUP:en har ingen rumslig koppling och där får kommunerna dåligt stöd för hur man ska peka ut LIS-områden. behov av mer vägledning finns⁴⁸

Regionen och länsstyrelsen hade kunnat samverka bättre för att utveckla system för landsbygdsutveckling. Hade blivit bättre driv i LIS om detta hade funnits på plats.⁴⁹

Vid ett möte på tema Regional samverkan i strandskyddsfrågor uttrycktes av närvarande representanter för länsstyrelse och region en ambition att driva frågan om samordning vidare för att motverka

⁴⁵ Länsbesök 15-03-25.

⁴⁶ Region Dalarna 15-03-25.

⁴⁷ Regionmöte 15-05-28.

⁴⁸ Länsbesök 15-05-05.

⁴⁹ Länsbesök 15-06-24.

”misstroendet mot det offentliga” och ”suboptimering när vi springer på samma bollar”. Som en möjlig väg framåt lyftes fram idéer om pilotstudier, lösningsorienterad samverkan i tidigt skede samt konkreta praktikfall och projekt.⁵⁰

Erfarenheter och uppfattningar om myndigheternas nya roller

Att Länsstyrelsen 2009 blev granskningsmyndighet uppges ge en bättre rättssäkerhet och en bättre grund för tillämpningen av lagen.

En fördel att staten har en granskande roll – kan då lättare plantera ett generellt förhållningssätt. Lättare nå ut med budskap som innehåller både utveckling och bevarande. [...] Närhet är A och O. Lokalkänndomen värdefull.⁵¹

Emellertid upplevs ändringen ha inneburit en skärpning. Särskilt gäller det för kommuner som innan 2009 hade dispensgivningen, och ibland även tillsynen, på delegation.

En del av besvikelsen över de nya reglerna var att man upparbetat former och sen ändrades det och [kommunerna] vann inte så mycket.⁵²

Det blev ett litet bakslag för kommunerna i och med att de behövde förändra arbetssätt [...] upplevde skillnaderna i Länsstyrelsens och Naturvårdsverkets granskning.⁵³

Det finns också kommundienstmän som uttryckt att det skulle underlätta för dem om all prövning låg på länsstyrelsen.⁵⁴ En länsstyrelsetjänsteman är å andra sidan nöjd med de ändrade rollerna rörande strandskydd i detaljplan.

Mycket bättre nu – att kommunen häver strandskyddet i planen och länsstyrelsens överprövningsgrund – tidigare två separata prövningar. Visste ju inte ens om planen var möjlig att genomföra.

⁵⁰ Strategiseminarium 15-10-02.

⁵¹ Länsbesök 15-05-13.

⁵² Länsbesök 15-03-26.

⁵³ Länsbesök 15-06-26.

⁵⁴ Dialogmöte 14-06-26.

Länsstyrelsens olika roller är olika

Intressant att ingen sagt var på länsstyrelserna [strandskydds]frågan ska hanteras. Då hamnar den i olika chefsnätverk – och då tenderar frågan att försvinna från agendan. Frågan faller mellan stolarna, man får ingen stuns i diskussionen. I handläggarnätverken fungerar det bättre.⁵⁵

Det framförs relativt ofta av kommunernas förtroendevalda att länsstyrelsen i sin granskningsroll gör alltför strikta bedömningar av strandskyddsreglerna och att det är tjänstemännen eller principer hos den egna länsstyrelsen som hindrar en nödvändig utveckling.

Vi försöker tänka rättssäkert i vår region, men blir betraktade som ”bad guys”. Ibland vågar inte kommunen säga nej, utan förlitar sig på att länsstyrelsen granskar och upphäver ett dispensbeslut. [...] Ibland kanske man ser att handläggarna blivit överkörda av politikerna, men att de hänvisar till sökande att ringa till länsstyrelsen⁵⁶

Den samlade bilden Strandskyddsdelegationen fått är dock att det är minst lika vanligt med gott förtroende och samarbete mellan kommuner och länsstyrelser och att det också finns en samsyn kring praxis och hur reglerna ska tillämpas. Statistiken visar att länsstyrelsen upphäver endast ett litet antal dispenser och detaljplaner (se avsnitt 5.5.3 och 5.5.4). Vägledning och komplettering av beslut i efterhand, s.k. läkning är mottot i vissa län:

Vi har [...] hittat en nivå där vi ibland tillsynsvägleder i stället för att överpröva detaljer – och det ger då bra inlärning. Inte överprövat detaljplan sedan 2009. Har i stället en aktiv dialog, i samråd/yttranden.⁵⁷

Jo, målet är noll [upphävda beslut från kommunen]. Vårt vägledningsansvar kommer in. [...] Vi har respekt för varandras roller men under vilka förutsättningar kan vi få hållbart samhällsbyggande? Vi sätter förutsättningarna först innan vi börjar skicka brev.⁵⁸

Andra länsstyrelser följer principen om överprövning oavsett skäl. Det har också framförts att kommunerna anpassar sig till länsstyrelsens principer och därmed undviker överprövning, även i de

⁵⁵ Länsbesök 15-04-26.

⁵⁶ Länsbesök 15-06-24.

⁵⁷ Länsbesök 15-06-24.

⁵⁸ Länsbesök 15-06-23.

fall där kommunen tycker de borde ha rätt att upphäva/medge dispens enligt reglerna.

För det första finns inga drivkrafter för kommunerna att driva ett strandskyddsupphävande till högsta instans mot länsstyrelsens uppfattning. En DP-process är alltför lång, dyr och viktig för att man ska riskera ett avslag som enda slutresultat. I stället jämkar man och viker ner sig så långt att länsstyrelsen släpper igenom planen.⁵⁹

Länsstyrelsernas roll skiljer sig mellan länen, dels beroende på uppdrag, dels beroende på geografi, kultur och tradition av samverkan.

Länsstyrelsen har ett stort anseende, vi uppfattas som proffs, experter med integritet och auktoritet. Vi satsar på samverkan med regionen och gemensamt mål för utveckling oavsett om vi kallar det region eller län. Ta VM som exempel. Vi vill inte vara den som säger nej, stopp, i sent skede. Vi vill ge service. Därför har vi samordnat oss i en VM-grupp inom länsstyrelsen och bjudit in regionen och VM-bolaget m.fl. för att diskutera vad som är möjligt. Vi är med – och vi ska skapa ett hållbart VM.⁶⁰

Länsstyrelsen bjuder in till strategiska samtal där vi är tydliga med att vi inte ska fortsätta strid utan föra dialog [...] Bra komplement är kommunstyrelsebesök där vi t.ex. rett ut om det inte är strandskyddet som stoppar upp utan något annat. Lyckats styra till politiken så att det länsstyrelsen inte kan göra något åt förmedlas till rätt instans – och inte länsstyrelsen beskylls. Länsstyrelsen är inte lagstiftare utan genomförare.⁶¹

Att länsstyrelserna inte kan göra regionala anpassningar av exempelvis LIS-reglerna utifrån en sammanvägning av intressen upplevs inverka negativt på kommunernas och allmänhetens syn på länsstyrelsens roll i samhällsutvecklingen.

För Länsstyrelsens väl och ve är det viktigt att behålla sin roll som utvecklingsmyndighet. Vi ska främja nationella intressen på den regionala nivån och balansera nationella frågor om tillsyn. Den regionala verklighetens behov måste styra friheten för länsstyrelsen med ett mandat [att göra bedömningar] och sen får vi förklara våra beslut. Vi ska ha förmåga att värdera utifrån bebyggelsestryck och behov av strän-

⁵⁹ Planhandläggare Länsstyrelsen, 2014-08-26.

⁶⁰ Länsbesök 15-05-29.

⁶¹ Länsbesök 15-09-02.

der. Det ska finnas krav på länsstyrelsen att vara bildade, unika i kunskapen om sin region. Vi får stå ut med att de skäller på oss.⁶²

På regional nivå måste det vara möjligt att göra regionala ställningstaganden. Länsstyrelsen kan bryta ner de nationella vägledningarna. Länsstyrelsens styrka är att man väger och balanserar alla olika statliga intressen, och är van att göra det.⁶³

Kommunernas olika roller delvis nya

Kommunen har sedan 2009/2010 rollen som prövningsmyndighet, och tillsynsmyndighet. Samtidigt är kommunen en politisk organisation med ansvar för hur kommunens mark och vatten ska nyttjas och exploateras. Många kommuner hade dispensprövningen, och ibland även strandskyddstillsynen, på delegation från länsstyrelsen sedan tidigare. För andra kommuner tillkom helt nya uppgifter i och med lagändringen. Att de olika uppgifterna inom kommunen kan innebära målkonflikter i strandskyddsärenden vittnar både länsstyrelser och kommuners tjänstemän om, men även förtroendevalda har framfört att politik inte hör hemma i myndighetsutövningen och att missnöje över en lag inte ska få utlopp i just myndighetsutövningen. Kommunernas sinsemellan vitt skilda förutsättningar gör att frågans betydelse och eventuella rollkonflikter varierar och inte ska överdrivas Här presenteras dock endast exempel som framförts om svårigheter att förhålla sig till strandskyddet både som myndighet och politisk organisation.

Det är ofta politiken som vill markera mot oss [länsstyrelsen]. Det går ganska bra med LIS-planeringen i översiktsplaneprocessen med tjänstemännen, men sen kommer de tillbaka och har fått andra krav från politikerna, frågan utnyttjas av politiker som vill visa sina väljare [...]⁶⁴

Ordförande i miljönämnden var överens med oss men sen när det kom uppåt till kommunstyrelsen så ändrade hen sig.⁶⁵

Vi tjänstemän var överens med länsstyrelsen om att ett område var olämpligt för LIS, men politiken ville ha med det. Sen blev dispensen överklagad och vi förlorade i MÖD – det var bra det.⁶⁶

⁶² Länsbesök 15-06-24.

⁶³ Länsbesök 15-05-29.

⁶⁴ Samhällsbyggnadschefer, möte 15-09-23.

⁶⁵ Länsbesök 15-09-08.

Kommuntjänstemän har uttryckt att strandskyddsärenden är besvärliga. Uttalanden som *”det tar dubbelt så lång tid”* och *”när jag får ett strandskyddsärende blir jag alldeles svettig”* kan ge uttryck för att reglerna i förhållande till annan lagstiftning är komplexa, att man endast har ett fåtal ärende per år, att många utredningar behövs för att göra bedömningar, att antalet inblandade personer blir fler och/eller att målkonflikter och pressen från sökande uppfattas som betungande.

Alla gräsmattor och all trätrall som breder ut sig, alla pirar som blir längre och längre. Kommunerna och de enskilda tjänstemännen orkar inte argumentera och ta dessa strider utan bör få hjälp av staten i dessa frågor.⁶⁷

Vid ett dialogmöte där många olika myndigheter och även politiker medverkade var en övning att beskriva förhållandet strandskydd och tillväxt utifrån hur man uppfattade en annan parts kompetens och roll. En summerande kommentar speglar avsaknaden av förståelse för olika parter s uppgifter, mandat och kompetens:

Mycket bristande kunskaper om vad man tror att andra organisationer har för uppfattningar och roller. Schablonföreställningar som inte alls stämmer. Brister i samverkan och dialoger. Tillspetsat i övningen men man tror saker om andra som är mycket förenklade och schabloniserade.⁶⁸

De sex särskilda skälen skrevs in i lagstiftningen

Sammanfattningsvis kan uppfattningen av innebörden att de sex särskilda skälen skrevs in i lagstiftningen och utvecklingen av praxis av dessa regler beskrivas som att det blivit:

- Bättre förutsättningar att göra likartade bedömningar där förutsättningarna är lika.
- Sämre förutsättningar att göra olika bedömningar där förutsättningarna är olika i olika delar av landet.

⁶⁶ Webbseminarium LIS 14-11-12.

⁶⁷ Utvärdering dialogmöte 14-10-24.

⁶⁸ Dialogmöte 14-06-26.

Det är framför allt i glesbygd med lågt bebyggelsestryck som avsaknad av ett godtagbart särskilt skäl upplevs hindra tillkomst av fritidshus i attraktiva lägen och permanentboenden i vissa områden, som av finansinstituten bedöms vara så pass attraktiva att lån skulle beviljas.

Stora projekt kommer till ändå, trots strandskydd. T.ex. flerfamiljshus och centrumutveckling. Men de kompletterande funktionerna utanför tätorten hindras av strandskyddet. Det finns ett tryck på fritidshus men kommunerna kan inte erbjuda tillräckligt många fast de är i behov av den tillväxt det kan ge med fler fritidsboenden. Gäller även enstaka permanentboende, för där folk vill bo och kan få lån för byggande, dvs. nära vatten är inte möjligt med nuvarande regler.⁶⁹

Bedömningen utifrån den enskilda platsen eller utifrån strandskyddets syften försvann i nya lagstiftningen. Rimlighetsbedömningen försvann.⁷⁰

Många tjänstemän påtalar exempel med avstyckade, ännu obebyggda tomter och avstyckning av del av egen fastighet till anhöriga som exempel på där lagändringen fått negativa konsekvenser för den enskilda.

Ex. med liten fastighet där man inte kan bygga något. Troligen länge sedan den avstyckades men om man inte kan tillåta byggande blir fastigheten värdelös för ägaren. Borde man inte kunna hävda proportionalitet?⁷¹

Största problemet är kring enstaka bostadshus. Man vill stycka av och bygga ett litet hus och sälja gården till sina barn. Ofta runt mindre vattendrag. Ett exempel i [byn] där man inte fick ge dispens för avstyckning till föräldrarna. Litet vattendrag genom gården. Föräldrarna flyttar nu i stället till [staden].⁷²

Svårt att förklara logiskt i dag. Tomma ord om man ska förklara syftena i Arjeplog. Borttagande av lucktomt slår hårt mot den som har en avstyckad tomt men nu inte får göra något. Trots att det offentliga inte har exproprierat något ...⁷³

⁶⁹ Länsbesök 15-05-05.

⁷⁰ Länsbesök 15-06-24.

⁷¹ Länsbesök 15-05-29.

⁷² Länsbesök 15-04-20.

⁷³ Länsbesök 15-05-05.

Reglerna upplevs skrivna för ”Stockholm” och anpassade för platser med bebyggelsestryck – det anser ofta både förtroendevalda och tjänstemän inom såväl stat som kommun i glesbygd. I glesbygd upplevs det mer sällan än i tätort vara möjligt att hävda ianspråket (särskilt skäl 1) eller tätortsutveckling för enstaka tillkommande hus – även om det är avgörande för den lilla ortens serviceunderlag.

I tätbebyggda tillväxtkommuner är förutsättningarna annorlunda:

Vi har inga problem med strandskyddet, 70 procent är detaljplanelagt eller så kan man hävda ianspråket.⁷⁴

Strandskyddet är ingen fråga hos oss, vi tycker det är bra. Det som finns kvar ska skyddas⁷⁵

[I vår kommun] är politikerna mycket grönt lagda. Omöjligt att säga nej till något miljöskydd.⁷⁶

En länsstyrelse efterlyser ett nationellt förtydligande kring vilka möjligheter kommuner och länsstyrelse har att hänvisa till proportionalitetsavvägningen (7 kap. 25 § miljöbalken) i de fall de särskilda skälen för dispens är tveksamma och exemplifierar med en jämförelse mellan skrivningar i vägledning och regler:

Naturvårdsverket: Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, anger på sida 39 i avsnittet Avvägning mellan den enskildes intressen och strandskyddets syften: *En dispens kan aldrig beviljas om särskilda skäl saknas trots att den enskildes intressen väger tungt.*

Miljöbalkens 7 kap. 25 § Intresseprövning anger: *Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.*⁷⁷

⁷⁴ Kommunjurist, 15-04-18.

⁷⁵ Samhällsbyggnadschef, 14-04-08.

⁷⁶ Länsbesök 15-03-18.

⁷⁷ Länsbesök 15-05-29.

Länsstyrelsens översyn av det utvidgade strandskyddet

Naturvårdsverkets *Återrapportering om utvidgat strandskydd*⁷⁸ visar att totala arealen utvidgat strandskydd minskats till cirka 74 procent av arealen före översynen i riket som helhet. En lång rad länsstyrelser anger att de blivit hårt belastade av uppdraget som ålades länsstyrelserna 2009 och som skulle vara slutfört 31 december 2014. Det gäller främst de länsstyrelser som valde att göra en helhetsbedömning och som inventerat inte bara områden som tidigare haft utvidgat skydd utan alla strandlinjer. Länsstyrelsernas uppfattning är också att både allmänhet och kommuner påverkats av en polariserad debatt som tidvis präglades av olika uppfattningar om uppdraget. En uppfattning var att uppdraget från regeringen var att minska områden med utökat skydd genom att begära en motivering av varje område. En annan uppfattning var att inventeringen skulle fånga upp även nya områden med skyddsvärde. Länsstyrelser har uttryckt att processen också präglades av ett generellt missnöje med reglerna, förtroendevaldas besvikelse över LIS-verktyget och även av markägares oro för begränsningen av undantagen för de areella näringarna.⁷⁹

Erfarenheterna mellan länsstyrelserna skiljer sig dock påtagligt. Även i län där det utvidgade skyddet minskats kan antal överklaganden ha varit stort.

I ett län där man minskat skyddet med cirka 30 procent och där endast två överklaganden inlämnats (varav ett gällde en redan ianspråktagen tomt, dvs. ett missförstånd) beskriver länsstyrelsen processen:

Vi involverade kommunerna tidigt. Info-brev direkt. Och sen igen. ”Dessa områden finns nu, vad tycker ni om det, vad ser ni för andra behov?” Öppet för kommunerna att komma med synpunkter. Skickade sen ut förslag till beslut och fick in synpunkter. Ett beslut för varje kommun. Vi från länsstyrelsen har inte tagit några initiativ till nya områden som skulle få utökat strandskydd, avgörande var om kommunen tog initiativ till nya områden. Fått påpekanden om att se över områden runt nedre [älven] där andra län haft mer skydd. Enstaka fall kontaktat större markägare. Bedömt som omöjligt att kontakta markägare, speciellt som strandfastigheterna är oskiftade i [länet]. Vi har valt att skriva motivering för varje område var för sig även om det blir

⁷⁸ Naturvårdsverket, *Återrapportering om utvidgat strandskydd*, Ärendenr NV-00453-15, 2015.

⁷⁹ Länsbesök 15-05-25.

knepig. Tenderar att bli övergripande formuleringar i alla fall. Viktigt att se detta som ett områdesskydd – och då måste staten motivera.⁸⁰

Ett län minskade det utvidgade skyddet med cirka 50 procent efter en omfattande process med upprepade revideringar i dialog med kommundienstämman och kommunledning. Man tillskriver de drygt 100 överklagandena till att processen inleddes dåligt i och med att det första förslaget kungjordes utan förhandsinformation.

Länsstyrelsen hade dialog med kommunerna men med facit i hand skulle dialogen ha inletts tidigare. I början framfördes kritik endast via media och vid enskilda överläggningar med t.ex. LRF. Efterhand som processen fortskred började dialogen föras så att parterna, i stället för att prata om varandra i media, började prata med varandra. Erfarenheten är att dialogen måste byggas upp underifrån.⁸¹

I vissa län har länsledningen medverkat aktivt i processen, men inte i alla.

Arbetet med översynen har pågått sedan 2009, många inom länsstyrelsen som varit involverade [Plan, Natur, Kultur, Vatten]. Landshövdingen har varit med och träffat i princip alla kommuner med mål att inte skicka ut remiss innan vi är så överens vi kan bli. Bara [kommun V] som överklagade – av rent principiella grunder (de anser lagen är fel, inte länsstyrelsens arbete). Frågan är en kommunalrådsfråga på kommunerna. Finns mycket okunskap om reglerna – [länsstyrelsetjänsteman] haft inledning vid varje kommunmöte vilket gett mycket.⁸²

Besluten är fattade kommunvis och det har kommit in cirka 40 överklaganden. Vi har inte haft så mycket diskussioner utan möten i efterhand. Någon kommun har haft kritiska yttranden men inte velat ha en diskussion. Landshövdingen har delegerat till tjänstemännen som skött dialogen med kommunerna. Landshövdingen kontaktades dock av förtreondevalda när LRF gick ut med felaktig information. Lärdomen är att behovet av att informera, kommunicera och utbilda är mycket stort.⁸³

Sammanfattningsvis har många länsstyrelser tyngts av processen och det har ofta varit svårt att samordna sig mellan länen. Dels för att man legat olika i processen, dels för att grannlandet inte visat intresse av samverkan och dels för att tidigare beslut och tillämp-

⁸⁰ Länsbesök 15-03-25.

⁸¹ Länsbesök 15-01-09.

⁸² Länsbesök 15-05-25.

⁸³ Länsbesök 15-06-15.

ning skilt sig för mycket åt för att en harmonisering skulle vara genomförbar. Ett län kan också ha många grannlän med sinsemellan olika principer och förutsättningar. Naturvårdsverket gav redan 2010 ut en vägledning i skrift och anordnande ett webbseminarium om det utvidgade strandskyddet. Under 2012 anordnades strandskyddsträff för länsstyrelserna med en dag på samma tema. Detta till trots uttrycker länsstyrelserna att de saknade praktiskt stöd i en komplex process.

Sporadiska kontakter med [grannlän] under resans gång men vi låg olika i processen. Nästa gång måste Naturvårdsverket handleda.⁸⁴

Fick information av Naturvårdsverket men den var inte så mycket till hjälp och vi utvecklade själva [en modell].⁸⁵

Kommunernas syn på processen med det utvidgade skyddet

Kommuner som överklagat länsstyrelsernas beslut kan ha invändningar mot motiveringen, mot processen eller mot reglerna i sig. En invändning som framkommit är att länsstyrelsen inte tagit hänsyn till andra samhällsintressen och att enskilda intressen omotiverat skadas. Dels anförs i kritiken mot länsstyrelsernas beslut att de negativa konsekvenserna av ett utvidgat skydd blir oproportionerligt stora. Till exempel att kommunen kommer att hindras i att utvidga en sammanhållen bebyggelse och därmed inte fullt kunna utnyttja befintlig infrastruktur. I ett exempel anför också den mindre, tätortsnära, kommunen orättvisan i att den större grannstaden kan exploatera vid samma kust några mil bort genom att området är i anspråktaget av gamla anläggningar, medan de med ett utvidgat skydd hindras skapa motsvarande attraktiva bostäder.⁸⁶

En annan invändning från kommuner kan vara att länsstyrelsen inte tillräckligt väl kunnat motivera varför ett enskilt område ska utvidgas, att besluten kan vara för generella, vilket illustreras i ett överklagande från en kommun i Mellansverige.⁸⁷

⁸⁴ Länsbesök 15-01-09.

⁸⁵ Länsbesök 15-05-25.

⁸⁶ Länsbesök 15-06-15.

⁸⁷ Värnamo kommun 2014-12-15.

Länsstyrelsen har endast översiktligt beskrivit natur- och friluftsvärdena vid de aktuella sjöarna. Ett sådant starkt skydd som strandskyddsförordnandet innebär måste föregås av mer fördjupade analyser av respektive område. Det som avgör hur stort område som kan omfattas av ett utvidgat strandskydd är dess värden och motiv, ett utpekande får inte ske schablonartat. Detta framgår i naturvårdsverkets *Utvidgat strandskydd – en vägledning [...]*

Utän en tydlig motivering i det enskilda fallet finns annars risken för att lagstiftningen utarmas och rättssäkerheten påverkas. [...]

Enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska det vid prövning av frågor om skydd av områden även tas hänsyn till enskilda intressen. Konsekvenserna för den enskilde har inte fullt ut beskrivits. Detta förfarande anses inte vara förenligt med grundläggande rättsprinciper.

Det har även föreslagits att kommunerna själva borde ha möjlighet att utvidga strandskyddet och samordna med LIS-planering.

Inte konsekvent att kommunerna kan utse naturreservat men inte utvidga strandskyddet.⁸⁸

6.2.2 Små sjöar och vattendrag och länsvisa undantag från strandskyddet

I län som saknar länsvisa undantag påtalas frågan om strandskydd vid små sjöar och vattendrag som den dominerande utmaningen. Naturvårdsverket pekar i rapporten M2014/1093/Nm på att kostnaderna för en generell inskränkning av strandskyddet till att inte omfatta små sjöar och vattendrag sannolikt skulle bli betydligt större än nyttan för samhället i stort. Enskilda kommuner och länsstyrelser har dock framfört till Strandskyddsdelegationen att de får större kostnader med nuvarande ordning. Att ärendena leder till tidskrävande processer och diskussioner med sökande och till urholkning av legitimiteten för reglerna och myndigheten.

Kan hamna i absurda situationer ibland – t.ex. om man vill ha en stuga vid en liten bäck så kan det vara svårt att få legitimitet för att man måste säga nej. Finns inga särskilda skäl att använda och det är svårt att förklara alla dessa situationer.⁸⁹

⁸⁸ Länsbesök 15-03-25.

⁸⁹ Länsbesök 15-05-13.

Bland tjänstemän som representerar naturvårds- och miljöintressena finns ofta förståelse för riskerna med ett generellt upphävande. Värdefulla naturmiljöer finns inte sällan vid små vattendrag, även sådana som är artificiella och tidvis uttorkade. Andra anför i stället att man kan använda biotopskyddet där det är motiverat. Denna diskussion kommer upp i de elva län som saknar länsvisa undantag (läs mer om länsvisa undantag från strandskyddet i avsnitt 5.4).

Undantag från strandskyddet gäller i 61 procent av Sveriges areal, där 74 procent av befolkningen finns. Det finns undantag i de flesta län med stort exploateringsstryck. Skulle [generella undantagen] tas bort överallt skulle det blir revolution, men då kanske det skulle börja hända något.⁹⁰

En länsstyrelse som år 2012 upphävde länets tidigare beslut om undantag från strandskyddet säger att ”det ångrar vi bittert”, en annan att ”vi trodde vi var tvungna”.⁹¹

I Västmanland råder 25 meters strandskydd vid små vattendrag enligt beslut från 1975. Både länsstyrelse och kommuner har uttryckt att det uppfattas som logiskt och att det bidrar till större acceptans för strandskyddet hos allmänheten. En kommunal tjänsteman med erfarenhet även av grannlänet, där inga länsvisa undantag gäller, anför:

Underlättar mycket, uppskattas av bygglovhandläggare och även plan [...] Vill poängtera hur bra det är med 25-metersregeln. Jag jämför med [kommunen] i grannlänet där vi kunnat minska antalet LIS-områden med 25 procent om samma 25-metersregel gällt där. [...] ⁹²

I län där länsvisa undantag gjorts genom markering på karta vid en viss tidpunkt framkommer påpekanden om att det i terrängen kan tillkomma vatten, där det då kan vara tveksamt om strandskyddet gäller eller inte, och att det även kan försvinna vattendrag. För den som bara tittar på en karta så verkar det som att det råder fortsatt strandskydd på platsen. Det beskrivs som pedagogiskt utmanande för myndigheten att förklara förbud genom strandskyddet vid ”små uttorkade diken” vid sidan av att skillnader mellan länen försämrar förtroendet för länsstyrelserna. En länsstyrelserepresentant uttrycker:

⁹⁰ Länsbesök 15-03-25.

⁹¹ Länsbesök 15-06-24, Plan- och bostadsdagar 15-05-20.

⁹² Länsbesök 15-06-23.

Ja, vi är för dåliga här. Vi kommer med våra kartor från 1975 och säger att det är bestämt [...] Bestämt av vem då? Nu har kommunerna ansvaret så det är konstigt att våra gamla beslut är så avgörande.⁹³

Möjlighet för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid småvatten

Genom en lagändring den 1 september 2014 är det nu något enklare att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag för länsstyrelsen. På länsstyrelser såväl som i kommuner uttrycks en oro för resursbrist som hinder för att uppnå syftet med regeländringen:

[Länsstyrelsen] har inte fått några nya resurser utan måste sköta detta med befintliga. Om vi blir bombarderade så kommer inget kunna hanteras.⁹⁴

Nya lagstiftningen med små sjöar och vattendrag skulle underlätta för oss [i kommunen]. Men vi får inget svar när vi skickar till länsstyrelsen, de lägger det underst i högen. [De har] inga resurser.⁹⁵

Naturvårdsverket samlade länsstyrelsetjänstemän till en strandskyddsdialog i mars 2015, som också Strandskyddsdelegationen deltog i. Då framfördes osäkerheter om hur länsstyrelsen skulle gå tillväga och vad som kunde avkrävas dem eller inte.

Kan vi kräva [att] en inventering [görs av kommunen eller den sökande] eller ska länsstyrelsen stå för den? Kan inte kräva MKB. Eller? Man kanske kan påtala för en markägare att, nej, kanske inte naturvärden på din tomt men vi måste undersöka hela området. Nu har vi inte de resurserna så vi kan inte [...] skulle det vara viktigt för dig kan du förstås visa för oss att det finns förutsättningar för upphävande.⁹⁶

Frågan om kommunens respektive länsstyrelsernas roll berördes också vid Naturvårdsverkets strandskyddsdialog:

Kommunens roll är att planera [markanvändningen], vill inte bli av med planmonopolet [...] Tyckte att det var märkligt och ovanligt att en enskild kan väcka planliknande fråga [om att upphäva strandskyddet] direkt

⁹³ Mötesplats Skåne 15-08-14.

⁹⁴ Dialogmöte 14-11-20.

⁹⁵ Länsbesök 15-06-24.

⁹⁶ Gruppdiskussion Strandskyddsdialog Naturvårdsverket för länsstyrelserna 15-03-10.

till länsstyrelsen när det är kommunens jobb att hantera planering. Hur kom man fram till detta, att man ska kunna hoppa över kommunen?⁹⁷

Det är endast län som saknar generella undantag för småvatten som berörs av lagändringen och det framkommer att tillämpningen långsamt växer fram i dessa län. Man diskuterar även möjligheten att i dialog länsstyrelse och kommuner prioritera områden att inventera som alternativ till att endast hantera enskilda initiativ.

Vi kan konstatera att tåget för länsvisa, generella undantag har gått, nu kan vi använda oss av detta i stället [undantag i enskilda områden]. De gamla dokumenten från 1975 finns inte kvar, när man kartlade mindre vattendrag.⁹⁸

6.2.3 Strandskyddets inverkan på areella näringar och besöksnäringen

I strandskyddsreglerna finns ett undantag för areella näringar, som innebär att åtgärder för den areella näringen inte omfattas av förbuden i lagstiftningen (läs mer om reglerna i avsnitt 5.3.1).

Tillgängliga stränder, vildmark och öppna landskap beskrivs för Strandskyddsdelegationen som viktiga förutsättningar för besöksnäringen. Det har funnits en bred enighet kring detta bland såväl tjänstemän som förtroendevalda. Om det är strandskyddsreglerna som hindrar bevarandet av öppna landskap och utveckling av besöksnäringen eller inte, råder det däremot oenighet kring.

Många har förutfattade meningar, att det är strandskyddet som hindrar brukande av stranden t.ex. Det är inte skyddet som gör att stränderna växer igen, det är ohävd.⁹⁹

Både länsstyrelser och kommuner med glesbygd framför dock kritik mot fyrkantiga regler som inte är anpassade efter dagens verklighet för småskaliga jordbruk och småskalig besöksnäring.

Strandskyddslagstiftningen är otidsenlig. Jordbruksverksamhet avser i dag antingen väldigt stora gårdar eller mindre diversifierade verksamheter med olika grenar i sin verksamhet (mindre jordbruk, fiskeverksamhet och någon turistverksamhet) som endast utgör en del av in-

⁹⁷ Dialogmöte 14-11-20.

⁹⁸ Dialogmöte 14-11-20.

⁹⁹ Dialogmöte 14-06-30.

komstkällan. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna då de bedöms som hobbyverksamhet. De små verksamheterna fyller dock en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt. Strandskyddsreglerna har därmed inte följt utvecklingen inom jordbrukets område.¹⁰⁰

Ur en kommuns perspektiv finns en risk för besöksnäringen om hävden av mark försvinner i skärgården:

Marknadsvärdet står inte i relation till avkastningsvärdet. Problem för skärgården att man inte har råd att göra arvsskiftet när man inte kan stycka av tomter för att finansiera ett övertag. Lagstiftningen gynnar kapitalstarka aktörer som är passiva med sitt markägande, som inte driver verksamhet. Skärgårdsjordbruket viktigt för turismnäringen, tappar i attraktion om jordbruket och hävden av bete försvinner¹⁰¹

Möjligheter att utveckla en besöksnäring inriktad på s.k. ekoturism borde kunna utnyttjas med hjälp av LIS-verktyget, anser en företrädare för Ekoturismföreningen, särskilt som målgruppen för ekoturism efterfrågar:

Skönhet, stillhet och rent vatten [men också] en helhet inklusive en god tallrik, en bra guide, bekvämt boende – och allt detta blir värdefullare om det knyts till ett strandnära läge. [...] I Arnjakka bedömer man att man behöver sänka priserna med 66 procent om boendet flyttas 500 meter från vattnet.¹⁰²

Möjligheten för kommunen att tillvarata initiativ, för enskilda att utveckla en verksamhet i anslutning till egen jordbruksmark, upplevs bli begränsad av att regelverket speglar en föråldrad bild av areella näringar och besöksnäringar:

Strandskyddsreglerna startade i en friluftskultur med ryggsäck och filt. Men nu vill man komma ut i naturen och samtidigt gå på restaurang etc. Är reglerna kapabla att fånga denna utveckling?¹⁰³

Hobbyverksamhet faller inte in under det generella undantaget för areella näringar och det beskrivs få konsekvenser vid uppstart av en ny verksamhet:

¹⁰⁰ Jordbruksverket 15-06-16.

¹⁰¹ Länsbesök 15-06-24.

¹⁰² Dialogmöte 14-11-20.

¹⁰³ Länsbesök 15-04-20.

Vi har exempel [i länet] där en [jordbrukare] skaffade ett fordon för att ta ner vass. Kunde inte få dispens för byggnad för fordonet [...] för det var inte en huvudnäring *än*.¹⁰⁴

Man bör tillåta etablering av annan besöksverksamhet inom ramen för det särskilda skälet 4, om utveckling av befintlig verksamhet.

Musselodlingar, anlagda våtmarker och strandskydd

Det har beskrivits att undantaget för areella näringar inte gäller för musselodling. Någon som enligt en kommun kan medföra att olika miljöintressen står emot varandra, exempelvis när odling av s.k. eko-musslor, som ska minska halten av kväve och fosfor i Östersjön, hindras.¹⁰⁵

Vattenbruk (mussel- och fiskodling osv.) omfattas inte av undantaget för areella näringar (vilket däremot ostronodlingar gör) vilket är inkonsekvent. Det är svårt att se varför man gör skillnad på vattenbruk och t.ex. jord- och skogsbruk. Detta är mycket viktigt att lyfta fram. Jordbruksverksamhet ligger historiskt sett nära vatten. Inte heller vattenanknuten turism omfattas av undantaget utan begränsas av strandskyddet.¹⁰⁶

Strandskydd vid anlagda våtmarker framhålls som ett hinder för markägarnas vilja att skapa dem:

Vi har lantbrukare som vill anlägga våtmarker – men då slår strandskyddet in [och vattenspegel vid mangårdsbyggnaden ger högre skatt]. Vad ska jag säga?¹⁰⁷

Vi har de som gräver viltvatten – när de är grävda infaller strandskyddet vilket ger att inga vill gräva viltvatten.¹⁰⁸

Folk avstår från att anlägga för att strandskyddet krånglar till det. Helt orimligt. Risk att målen med våtmarker och strandskydd står mot varandra.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Länsbesök 15-06-24.

¹⁰⁵ Länsbesök 15-05-25.

¹⁰⁶ Jordbruksverket 15-05-16.

¹⁰⁷ Lantbruksdirektör, länsbesök 15-09-04.

¹⁰⁸ Kommunföreträdare, länsbesök 15-09-08.

¹⁰⁹ Länsbesök 15-06-24.

6.2.4 Uppföljning och strandskyddstillsyn

Från alla landsdelar och parter beskrivs en generellt sett låg förekomst av strandskyddstillsyn och en ännu mindre förekomst av väckta åtal efter en brottsanmälan. Ska det tolkas som att reglerna följs eller som att tillsyn inte bedrivs för att tillsynsmyndigheterna saknar resurser eller eget stöd för reglerna?

Satsa på att informera allmänheten och skapa förutsättningar för tjänstemän att driva dessa frågor. Glöm LIS och fokusera på info och bättre förståelse för syftet med strandskyddet. Alla gräsmattor och trätrall som breder ut sig, alla pirar som blir längre och längre.¹¹⁰

Delegationen har uppfattat att tolkningar av på vilket sätt strandskyddstillsyn bör prioriteras och bedrivs skiljer sig mellan t.ex. Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Naturvårdsverket samt inom och mellan kommuner och länsstyrelser. Kommunens fastställda taxor för tillsyn upplevs inte kunna användas för inventeringskostnader och det har kritiserats att sanktionsavgifter enligt miljöbalken inte tillfaller kommunen, på motsvarande sätt som sanktionsavgifter enligt plan- och bygglagen. Men även för dem som uttrycker att en proaktiv, planerad strandskyddstillsyn är att föredra, kan uppdraget upplevas mer teoretiskt än praktiskt genomförbart. Den stora majoriteten av svar från både kommun- och länsstyrelse är att tillsyn görs endast efter att ett tips eller klagomål kommit in. Det tycks emellertid vara skillnader mellan olika delar av landet på hur vanligt det är med tips om misstänkta överträdelser. Även antalet dispenser eller detaljplaner som överklagas av intresseorganisationer förefaller variera mellan länen från ”inga alls” till:

Allt överklagas. Vi [länsstyrelsen] godkände planen för [projekt] och det tog exakt fyra minuter innan den var överklagad av [intresseförening]¹¹¹

Den kontroll och insyn som upprätthålls via rätten för intresseorganisationer att överklaga, kan med andra ord variera mellan kommuner och län.

Inte heller länsstyrelserna säger sig bedriva aktivt arbete med strandskyddstillsyn i de områden där de har ansvar och generellt

¹¹⁰ Utvärdering dialogmöte 14-10-22.

¹¹¹ Länsbesök 15-03-18.

upplevs det finnas en tillsynsskuld sedan lång tid tillbaka. Sammanfattningsvis är strandskyddstillsyn en fråga som beskrivs som överväldigande. Mycket tids- och resurskrävande, juridiskt komplex och en risk för att det blir övermäktigt genom att ”om man tar upp ett ärende finns 20 likadana i grannskapet.” Det finns emellertid också exempel på initiativ att bedriva systematisk strandskyddstillsyn som gett bra resultat. En högexploaterad kustkommun beskriver sin resa från ”Vilda Västern” där trycket från allmänheten på att stoppa strandexploateringarna ledde till politiska prioriteringar, inrättande av en ändamålsenlig organisation för strandskyddstillsyn och ett samarbete med polis och åklagare som ledde till att kommunen upplever att ”vi gick från att vara sämst till bäst i klassen”.¹¹² Ytterligare en kommunpolitiker som stod bakom ett ambitiöst tillsynsprojekt uttalar:

Vi inledde ett tillsynsprojekt [...] Initiativet kom egentligen från medborgarna som tyckte byggandet längs stränderna gått över styr. [...] Efter projektet får vi fler dispensansökningar. Kunskapen har höjts kring reglerna.¹¹³

Det finns också erfarenheter av att man fått avsluta projekt utan att fullfölja då det genererat alltför många ärenden som var för sig kräver tidskrävande utredningar.

Vi gjorde en ansats med satellitfotografier – men det blev inte så mycket, vi fick lägga ner. Inte juste av reglerna att vara så otydliga. Vad kräver dispens? Vilka bryggor?¹¹⁴

Strandskyddstillsyn förefaller vara en uppgift där kommunen kan ha svårt att hitta formerna för var ansvaret ska ligga.

Tillsynsärende hamnar mellan stolarna, det är otydligt vem som äger frågan. Bygglov tycker det borde ligga hos ekologerna men ekologerna, som tillhör fysisk planering, känner sig osäkra på myndighetsprövning. Miljö- och hälsa finns också. [...] Det blir långa handläggningstider, vi bollar ärendena fram och tillbaka, vi ringar in fel saker ...¹¹⁵

¹¹² Webbseminarium Tillsyn 15-09-25.

¹¹³ Webbseminarium Tillsyn 15-09-25.

¹¹⁴ Länsbesök 15-09-03.

¹¹⁵ Givande möte 15-09-29.

I en kommun där kansliet medverkade vid en workshop om strandskyddstillsyn framkom en tydlig osäkerhet bland handläggarna om hur strandskyddstillsynsärenden skulle handläggas och att former för samverkan mellan kompetenser saknades. Förenklat blev uppfattningen att ingen ville ta ansvar för ärendena då de uppfattades som krångliga och att man saknade kunskaper i ärende-processen och förvaltningsrättsliga uppgifter, naturvetenskap/biologi, eller om strandskyddsreglerna i sig – t.ex. hur man bedömer vad som är förbjudet.

En tillsynsvägleddare på länsstyrelsen svarar på frågan var i kommunerna strandskyddstillsynen ofta hanteras och vad som är att rekommendera:

Ibland är det si, ibland är det så och ibland vet de inte. [...] Det kan fungera bra oavsett vem som ansvarar [men] miljökontoret är bättre på att göra tillsyn enligt miljöbalken. De har mer vana än bygghandläggare. Samtidigt hänger det ihop med just byggande som bygghandläggare arbetar med [...] När man bestämmer sig är det viktiga att det finns chefsstöd och nämndstöd så att handläggaren kan känna sig trygg i boet.¹¹⁶

Strandskyddsdelegationen har också tagit del av beskrivningar av hur det kan vara svårt att skilja på sin politiska roll och sin roll som myndighetsutövare, att politiker är missnöjda med reglerna och därför inte ville prioritera tillsyn. En miljönämndspolitiker i en högexploaterad kommun uttrycker:

Det är inte bra att dispenser och tillsyn ligger på kommunerna. Man ska inte blanda ihop politik i detta, det saknas kompetens. Det ska vara en statlig myndighet som har ansvaret.¹¹⁷

Inspel via Naturvårdsverkets Miljöbalksprojekt

Strandskyddsdelegationen har även tagit del av de inspel till Naturvårdsverkets projekt för förbättringar kopplat till miljöbalken som rört strandskyddsreglerna och dess tillämpning. Under mars 2015 samlade projektet in 777 inspel varav cirka 20 direkt rörde strandskydd men många andra handlade indirekt om strandskyddsreglerna. I stort sett överlappar inspelen de uppfattningar som Strandskydds-

¹¹⁶ Anteckning 15-06-23.

¹¹⁷ Givande möte 15-09-25.

delegationen tagit del av om t.ex. bristande tillsyn, om länsvisa undantag i vissa län och olika bedömningar på vad som är vatten (och därmed uppbär ett strandskyddsområde), om målkonflikt vad gäller anläggning av våtmarker. I inspelen till miljöbalksprojektet uttrycks dock tydligare en oro för att kommunerna inte hanterar tillämpningen av strandskyddsreglerna på ett tillfredsställande sätt bl.a. på grund av bristande kompetens i att bedöma naturvärden.

6.3 Intresseorganisationers reflektioner och erfarenheter

I syfte att inhämta erfarenheter och reflektioner från många olika aktörer har Strandskyddsdelegationen träffat 13 intresseorganisationer. I det följande beskrivs översiktligt dessa organisationers uppfattningar och reflektioner på strandskyddsreglernas tillämpning och regelverket i sig.

6.3.1 Fiskevattenägarna

Sverige Fiskevattenägareförbundet organiserar cirka 600 fiskevårdsområdesföreningar, vilka omfattar cirka 100 000 fiskerättsägare och runt 200 övriga medlemmar i form av kommuner, skogsbolag m.fl.

Fiskevattenägarna betraktar fiskevatten, som oftast återfinns på skogs- eller jordbruksfastigheter, som ett produktionsmedel som ska kunna ge avkastning till ägaren och omgivningen. Bland medlemmarna är fisketurismnäringen betydande och det är också inom denna näring som det bedöms finnas störst tillväxtpotential. Fisketurismen kan ge jobb lokalt och skapa utveckling och bör betraktas som en modern fiskerinäring. I det perspektivet är det ett problem att undantaget för areella näringar i strandskyddsreglerna inte gäller för gårdsbaserad fisketurism. Utan undantaget är det svårt att tillämpa de särskilda skälen i landsbygder som är glest bebyggda. Det får till följd att åtgärder för att utveckla näringsverksamhet som medlemmar önskar vidta blivit hindrade av strandskyddet.

LIS skulle kunna möjliggöra de investeringar och åtgärder som medlemmar önskar göra för att utveckla gårdsbaserad fisketurism. Systemet med LIS har dock alldeles för lite flexibilitet och fungerar för långsamt för att fånga lokalt entreprenörskap. Det behöver bli

lättare att vidta åtgärder för fisketurismen, t.ex. genom ett särskilt skäl som är anpassat till landsbygden. De verksamheter som förbundets medlemmar bedriver har potential att skapa stark, lokal utveckling. En levande näring skapar i sin tur incitament för en aktiv fiskevård. Förbundet arbetar också aktivt för att främja vården av resursen fiskevatten, vilket är en förutsättning för uthålligt fiske.

6.3.2 Friluftsförbundet

Friluftsförbundet har cirka 84 000 medlemmar i en riksorganisation med 330 lokalavdelningar. Friluftsförbundet arbetar för att genom friluftsliv främja folkhälsa och livsglädje. Föreningen arbetar både med organisering av friluftsliv för barn, ungdom, vuxna och med utbildning av ledare.

En farhåga när de nya reglerna infördes var att kommunerna i sin nya roll inte skulle ha möjlighet att fördjupa sig kring friluftslivets förutsättningar i sitt beslutsfattande. Denna farhåga har generellt inte besannats, utan det har mestadels blivit bra resultat av att besluten fattas lokalt och med beaktande av lokala förutsättningar. Friluftsförbundet borde dock kunna vara en part som bidrar med relevant och långsiktig beslutsinformation i de fall där beslutsunderlag gällande friluftsvärden ändå saknas.

Överlag är det tyvärr så att friluftsintrösserna oftast får stå tillbaka för samhällets intresse av att exploatera. Det är allvarligt för den tätortsnära naturen som blir allt mer trängd genom en fortsatt urbanisering. Särskilt allvarligt blir det när undersökningar visar att de bostadsnära friluftsmöjligheterna är så viktiga. Hela 33 procent idkade friluftsliv inom 100 meter från sin bostad vid det senaste friluftstillfället. Om exploatering i tätortsnära lägen alltid väger tyngre än friluftsvärdena kan strandskyddet inte sägas skydda dessa områden tillräckligt.

Allemansrätten är utgångspunkten för Friluftsförbundets verksamhet. För ett attraktivt friluftsliv krävs många gånger en brukande markägare som t.ex. vårdar skogen eller håller marker öppna. För att förstå både markägarens och friluftarens perspektiv är det främsta verktyget dialog, och planerare måste förstå de olika värdena. Ett friluftsråd i varje kommun hade därför kunnat utgöra ett forum där dessa frågor kan behandlas.

6.3.3 Hushållningssällskapet

Hushållningssällskapens förbund har till uppgift att företräda de 17 regionala Hushållningssällskapen i Sverige, på både regional och nationell nivå. Hushållningssällskapen är fristående sällskap som genom cirka 700 medarbetare driver naturbruksgymnasier, försöksgårdar, forskningsprogram, projekt för bättre mat samt erbjuder rådgivning för lantbrukets och landsbygdens utveckling.

Avfolkningen på landsbygden förhindrar satsningar på infrastruktur, vilket i förlängningen omöjliggör även för turismsatsningar. Samtidigt drivs allt fler jord- och skogsbruk som bisysslor. Strandnära lägen skapar mervärden som går att nyttja för lokalt entreprenörskap inom produkt- och tjänsteförsäljning. Bara de stora gårdarna faller inom strandskyddets generella undantag, och övriga verksamheter blir beroende av andra möjligheter i reglerna för att kunna verka på landsbygden.

De geografiska begränsningarna av LIS är mycket märkliga, t.ex. får Kalmar kust inte använda LIS trots att den är väldigt oexploaterad. Dagens LIS-regler främjar inte landsbygdsutveckling, utan det blev tvärtom från vad som var intentionen med lagändringarna. Utpekandet av LIS-områden riskerar att begränsas av fantasin hos kommunen, utan nära dialogen med bygden, vilket gör att entreprenörers initiativ inte tas till vara.

Satsningar kan givetvis stå mot andra intressen, såväl skyddsintressen som andra grannars intresse. Detta måste balanseras och värdefulla miljöer får inte förstöras. Tillämpningen av strandskyddsreglerna borde bli mer strikt i högexploaterade områden.

För att främja en bra samverkan kan Hushållningssällskapet bidra till informations- och kunskapsspridning för att synliggöra de möjligheter som ändå finns med LIS. För att hålla informationen samlad är det viktigt att Strandskyddsdelegationens material levandehålls även efter utredningstiden.

6.3.4 Lantbrukarnas riksorganisation (LRF)

LRF är en organisation med 172 000 individmedlemmar, i 1 065 lokalavdelningar och 17 regionförbund, samt 26 organisationsmedlemmar. Sammanlagt har de ekonomiska föreningarna inom LRF 280 000 medlemmar.

LRF är stolta över Sveriges allemansrätt, som strandskyddet ska skydda. Nya tider gör dock att friluftslivet utövas i grupp eller på andra sätt som skapar nya utmaningar.

LIS blev inte den lättnad som önskades för landsbygden. Ett problem är att när LIS-områden pekats ut av kommunen själv speglar de bara var kommunen vill bygga och ger därför inga lättnader för den enskilde markägaren. Ett större problem är dock att syftesavvägningen satts ur spel genom lagändringen 2009. Reglerna bör ändras så att den tidigare möjligheten att väga enskilda intressen mot syftena återinförs. På så sätt skulle möjlighet ges till dispenser i fall där en åtgärd inte strider mot strandskyddets syften, trots att lagstiftaren inte kunnat förutse situationen i de särskilda skälen. Gällande små sjöar och vattendrag är det orimligt att i många fall ha ett skydd om 100 meter. Bristen på avvägningsmöjligheter gör att dessa småvatten får ett lika starkt skydd som de värdefullaste kuststräckorna trots att bevarandevärden kan saknas.

Lagändringen 2009 gällande utvidgat strandskyddsområde blev bra i teorin. Tillämpningen har dock inte följt lagstiftningen och kravet på bedömning i enskilda fall. I stället har områden pekats ut efter generella bedömningar, vilket är förödande för entreprenörskap och engagemanget hos markägaren.

Undantaget för areella näringar kom till i ett sammanhang då de gröna näringarna såg annorlunda ut än i dag. I dag är trenden att jordbrukare antingen blir allt större, alternativt mindre och specialiserade eller mångfacetterade. De två sistnämnda har svårt att tillämpa undantaget trots att de också bedriver näringsverksamhet och bidrar till en biologisk mångfald genom att hävda betesmarker och en mångfacetterad landsbygd. Att i strandskyddsreglerna skilja på professionellt företagande och icke professionellt är principiellt fel. Alla kor behöver stänglas in, så vad skiljer en proffs-ko från en amatör-ko?

6.3.5 Naturskyddsföreningen

Naturskyddsföreningen är en ideell förening med 221 000 medlemmar i 270 kommunkretsar och 24 länsförbund.

Föreningens inställning är att strandskyddet är en viktig del av landets naturskydd, som haft bestående positiva effekter på biolo-

gisk mångfald och varit en viktig för att bibehålla allemansrätten även i tätbebyggda områden.

Föreningen får rätt i många av de beslut som överklagas, vilket de anser bekräftar bilden av en dålig myndighetsutövning. Men föreningen vill bidra till att beslut blir så bra som möjligt från början och att överklaga ska vara den sista utvägen. Föreningens tale rätt ska nyttjas klokt och inte i onödan.

Det bör göras en analys av det utökade strandskyddet, för att säkerställa att inga viktiga områden uteslutits vid den genomförda översynen. Även de länsvisa undantagen från strandskyddet behöver analyseras. Frågan är hur dessa undantag egentligen står sig i ljuset av befintliga regler. Undantagen borde tas bort så att lagstiftningen gäller på samma sätt i hela landet.

Föreningen stöder sedan länge en väl underbyggd differentiering av skyddet. Det måste bli striktare tillämpning i högexploaterade områden, balanserat mot att lättnader kan ges i glesbygd under vissa förutsättningar. De senaste reformerna har dock haft en övervikt åt lättnader, bl.a. genom LIS och nya möjligheter för undantag för små sjöar och vattendrag. Därför anser föreningen att det nu bör ske skärpningar i områden med högt exploateringsstryck.

Den debatt som förs om skyddets inverkan på regional och lokal utveckling står inte i proportion till reglernas utsträckning. Urbanisering, bristande service som nedlagda skolor och butiker, lantbrukets lönsamhetsproblem är exempel på reella faktorer som inverkar på landsbygdens utveckling. Föreningen upplever att LIS inte har använts i den utsträckning som befarades, även om det tar några år till innan reformen har fått fullt genomslag.

Strandskyddsdelegationens stödinsatser är bra när det finns en så stor utmaning i tillämpningen och förhoppningsvis syns ett bättre resultat i tillämpningen efter detta arbete. Alla kommuner har inte resurser att hantera frågan och fatta väl avvägda beslut. Föreningen anser att man måste komma bort från dålig myndighetsutövning som innebär att de naturvärden som strandområdena utgör riskerar att fördärvas. Stränderna ska betraktas som en ändlig resurs, eftersom de sällan blir tillgängliga igen efter att de tagits i anspråk.

6.3.6 Sametinget

Samtinget är en politisk direktvald organisation och Strandskyddsdelegationen mötte Sametingets kansli.¹¹⁸ I Sametingets uppdrag ingår att främja den samiska kulturen och tillvarata samiska intressen i samhällsplaneringen. Renskötseln är särskilt viktig i detta sammanhang.

Renskötseln är inte enbart en näring, utan utgör även en del av den samiska kulturen. Man måste vid myndighetsutövning utgå från varje samebys förutsättningar, eftersom dessa varierar. Detta gör också att strandskyddet påverkar samebyarna olika mycket och på olika sätt. Det finns både de som har nytta av det skydd mot exploateringar som strandskyddet ger, men också de som begränsas eller störs av att bebyggelse måste lokaliseras långt från stranden. Traditionellt har renskötare rastat och flyttat längs vatten. Det finns därför samiska kulturvärden kopplade till vattennära miljöer, men de är tyvärr inte så väldokumenterade. Det finns därmed en risk för att dessa värden går förlorade om man exploaterar i strandnära miljöer.

Renskötsel sker i princip inte på hobbynivå eftersom det inte är möjligt att ha renskötsel och ett annat heltidsjobb. Däremot kan en renskötare ha inkomst även från annat håll, t.ex. från skogsskötsel eller turism. Detta gör att verksamheten oftast passar inom undantaget för areella näringar. Däremot är det ett problem att prövningsmyndigheterna blivit mer restriktiva med att tolka in renvaktarbostäder i det generella undantaget. Renvaktarbostäder bör bedömas som en del av näringsverksamheten, då det är en byggnad som behövs för näringen även om det är en byggnad för boende. Renvaktarbostäder brukar framför allt behövas i väglöst land när det är för långa avstånd för att utföra arbete över dagen.

Samebyarna verkar i naturen och har därför unika kunskaper om miljön för nästan halva Sveriges geografiska område. Denna kunskap bör tillvaratas bättre i samhällsplaneringen genom att tidigt föra dialog med samebyarna. På så vis kan samebyarna bistå med kunskapsunderlag för att t.ex. få till en bättre planering av LIS-områden. Ett LIS-område som leder till exploatering i *fel* områden

¹¹⁸ Sametinget ska inte betraktas som en intresseorganisation, men till följd av mötesuppläggets likheter med möten med intresseorganisationerna, införs sammanfattningen av mötet dispositionsmässigt i denna del av betänkandet.

kan få allvarliga konsekvenser för renskötseln, varför det är viktigt att föra tidig dialog. I dag sker inte dialoger tillräckligt tidigt eller på ett tillräckligt flexibelt vis.

6.3.7 SIKO

Skärgårdens Intresseföreningars Kontaktorganisation, SIKO, organiserar 12 skärgårdsföreningar från Arholma till Landsort. I Stockholms läns skärgård bor uppskattningsvis cirka 3 000–5 000 personer. Framför allt handlar det om permanentboende. SIKO:s syfte är att i gemensamma frågor företräda den bofasta befolkningen inför myndigheter och politiska samhällsorgan och slå vakt om de bofastas intressen i fråga om markanvändning, näringsliv, kulturliv och samhällsfunktioner.

Möjligheten att bevara en levande skärgård där det är möjligt att permanent bo och verka är viktigt, liksom att möjligheten till friluftsliv och turism är fortsatt god. Det finns dock en problematik mellan att utveckla områden för fritidshus kontra permanentboende eftersom det kan medföra intressekonflikter. Framför allt när den tradition av allemansrättsligt tillgängliga tomter för passage inskränks genom privatisering med staket och liknande. En unik företeelse för denna skärgård är nämligen att hemfridszonen av tradition faktiskt kan vara mindre än den beslutade tomtplatsen.

Det allvarligaste hotet mot en levande skärgård utifrån strandskyddsaspekten är dock att större delen av skärgården omfattas av strandskydd. Därmed är det inte möjligt att med nuvarande fyrkantiga dispenskäl bygga ny bostadsbebyggelse på tidigare obebyggd mark. Det faktum att LIS inte kan användas för detta område bidrar också till aktuell situation. Det medför att markägare brukar och vårdar stora områden, som på det sättet hålls öppna. Detta bidrar i sig till attraktiva kulturmiljöer och turistområden, men det är inte möjligt att utöka antalet boenden. Generationsskiften blir då näst intill omöjliga, särskilt med anledning av de höga prisnivåer som råder i området. Det för turism och kulturmiljö nödvändiga brukandet av mark riskerar därmed att gå förlorad.

SIKO verkar inom 7 kommuner i Stockholms län. Att tillämpningen inte är densamma inom kommunerna är utifrån rättssäkerheten problematiskt. Omständigheterna på den enskilda platsen

inverkar inte i tillräcklig utsträckning på tillämpningen. Därmed kommer de möjligheter som ändå finns i reglerna inte alla till gagn.

6.3.8 Skärgårdsrådet

Skärgårdsrådet är ett nätverk mellan kustkommuner, regionala företrädare och länsstyrelserna i Östergötland och Kalmar. Även intresseföreningar är engagerade i Skärgårdsrådet.

Östergötlands skärgård är en lågt exploaterad skärgård med vildmark och det mest omfattande skärgårdsjordbruket i landet. Skärgården är ett populärt turistområde som får tre gånger så mycket befolkning sommartid.

Skärgårdsrådet har tagit fram en gemensam utvecklingsplan. Med hjälp av en sådan levande utvecklingsplan hade man kunnat komma långt för att identifiera lämpliga LIS-områden. Det borde därför bli möjligt att peka ut LIS-områden även i Östergötlands skärgård.

I första hand bör utveckling ske för de permanentboende. Men fritidshus genererar annan service och företagande, som bidrar till en lokal ekonomi. Jordbruket är viktigt för turismnäringen, vilken tappar i attraktion om jordbruket och hävden av beten försvinner. Problemet är att man måste vara mångsysslare för att få ekonomin i jordbruket att gå ihop. Det blir då svårt att tillämpa reglerna om generella undantag för areella näringar. När strandskyddet tillkom så var fiske, jordbruk och skogsbruk de vanliga areella näringarna. Men nu är det inte längre så det ser ut överallt. Många har inkomst även från annat håll. Man behöver kunna *skruva* lite på det generella undantaget för areella näringar. Det särskilda skälet om utvidgning av pågående verksamhet bör tillåta en diversifierad verksamhetsutveckling. Annars gynnar lagstiftningen kapitalstarka aktörer som är passiva i sitt markägande, och som inte driver verksamhet. Skärgården behöver ha en levande tillväxt. Vidare är det ett problem för skärgården att man inte har råd att göra arvsskiften om man inte kan stycka av tomter för att finansiera ett övertag.

Erfarenheten är att tidig dialog med länsstyrelsen är viktigt för en bra tillämpning. Det är viktigt att den enskilde medborgaren känner sig rättssäker, och det inte framstår som att det är lättare att föra en dialog med vissa länsstyrelser än med andra.

I grund o botten är det viktigt att slå vakt om det unika med denna skärgård. Det är viktigt att kunna bevara ett öppet landskap utan att förstöra naturen.

6.3.9 Stockholms byggmästarförening, Region öst inom Sveriges byggindustrier

Stockholms Byggmästareförening är en lokal branschorganisation för bygg-, anläggnings- och specialföretag med cirka 800 medlemsföretag. Byggmästareföreningarna samarbetar med Sveriges Byggindustrier, som är den rikstäckande bransch- och arbetsgivarorganisationen.

Det utvidgade strandskyddet om 300 meter är väldigt omfattande och hindrar byggande i de bästa lägena. Samtidigt ökar exploateringar många gånger möjligheten för allmänheten att nå de strandnära områdena. Det viktigaste är dock att det i ett tidigt skede av en detaljplaneprocess går att avgöra om det går att bygga eller inte inom ett visst område. Länsstyrelsens synpunkter bör därför komma in tidigt i processen. Det skulle också underlätta om man kunde föra en informell dialog med kommunen och länsstyrelsen om möjligheterna att bygga i ett visst område redan innan planprocessen inletts.

6.3.10 Svenskt Friluftsliv

Svenskt friluftsliv är en nationell paraplyorganisation för friluftsanslagställen i Sverige. Svenskt Friluftsliv har 24 ideella organisationsmedlemmar, som tillsammans organiserar cirka 2 miljoner medlemmar i närmare 10 000 lokala och regionala klubbar.

Svenskt Friluftsliv hoppas att alla kommuner ska ha ett friluftsråd, i egen regi eller i sammanslutning med andra kommuner. Motsvarande finns i Norge. Med ett friluftsråd hade de kunnat vara med i bl.a. kommunernas översiktsplanarbete och där slå vakt om friluftssintressena.

Strandskyddsreglerna som de såg ut efter 1994 var inte lika detaljerade som i dag, men egentligen bra. De hade utrymme för god flexibilitet men restriktivitet i högexploaterade områden. Där emot är länsstyrelsens roll att granska varje dispensbeslut ett bra

tilllägg i lagstiftningen. Naturvårdsverket borde dock haft kvar sin rätt att överklaga dispensbeslut.

Det är viktigt att i tillämpningen slå vakt om lucktomter och kvalitativa badplatser, så dessa inte ianspråkats. Det måste gå att kunna ta sig ner till och gå längs stränderna. I det avseendet är nuvarande tillämpningar av tomtplatsavgränsningar och fri passage ett steg i rätt riktning. Hemfridsbrott kan föreligga om någon går 50–70 meter inom husets synhåll, men p.g.a. reglerna om tomtplatsavgränsning blir det kanske inte mer än 15 meters avstånd mellan hus och tomtplatsavgränsningen. Det kan få effekten att hemfridszonen blir begränsad. Det hade varit bättre med generell regel om passage, 20–30 meter, från huset, för att få reglerna om strandskydd och hemfridsbrott att gå ihop bättre.

De sex särskilda skälen kan bli orimligt hårda i glesbygden, när skälen är likadant utformade i förhållande till både glesbygd och hårt exploaterade områden. Genom de särskilda skälen har syftesprovningen satts ur spel och systemet har därmed blivit fyrkantigt. Förmodligen är det visserligen inte tillräckligt fyrkantigt i hårt exploaterade områden, men tillämpningen är för hård i glesbygd.

6.3.11 Sveriges jordägareförbund

Sveriges jordägarförbund är en paraplyorganisation för fem regionala jordägareföreningar med sammanlagt cirka 600 medlemsgårdar, företrädevis större jordenheter.

Tillämpningen av strandskyddsreglerna anses inte spegla intentionerna i prop. 2008/09:119. Den tänkta möjligheten att tillvarata landsbygdens konkurrensfördelar genom LIS har inte realiserats, då verktyget innebär en alltför lång och byråkratisk process som hindrar entreprenörskap. LIS är också utvecklat för storskaliga projekt, vilket inte alltid är vad landsbygden främst behöver. Det tas heller inte hänsyn till proportionalitetsprincipen, vilket föreningen anser vara i strid med EU-rättens skydd av äganderätten. Det är dock positivt att kommunerna blivit första prövningsinstans, eftersom de har bättre lokalkännedom för att göra rätt, lokala avvägningar.

För areella näringar är det problematiskt att det nu blivit en bedömningsfråga huruvida en åtgärd för näringen behöver vidtas inom strandskyddat område. Det blir en osäkerhetsfaktor, om

myndigheterna kan komma att göra en annan bedömning av näringsverksamheten än verksamhetsutövaren själv gör. Detta riskerar att hämma investeringar och entreprenörskap.

6.3.12 Svenskt Turism AB

Svenskt Turism AB är en paraplyorganisation för den svenska besöksnäringen och ägs av 170 företag och organisationer, som i sin tur representerar cirka 37 000 företag inom hela besöksnäringen, det vill säga inom områdena äta, bo, resa och göra.

Naturen och allemansrätten är de absolut viktigaste resurserna för svensk besöksnäring. Ett dilemma är svårigheten att kunna nyttja naturen hållbart och kunna göra kloka investeringar utan att tära på naturen. Det är viktigt för både besökare och företag att komma ihåg att med rättigheter kommer också ansvar och skyldigheter.

Besöksnäringen har möjlighet att göra så att hela Sverige kan leva och borde därför beaktas och visas större förståelse i samhällsbyggandet. I dag glöms de ofta bort och deras erfarenheter tas inte till vara. Ett exempel på hur detta skulle kunna ske är genom bättre dialog med destinationsbolagen.

6.3.13 Villaägarnas riksförbund

Villaägarnas riksförbund har cirka 295 000 medlemshushåll, fördelat på sju regionkontor och 250 lokalföreningar. Förbundet har som mål att bl.a. förbättra villaboendets villkor samt ge medlemmarna råd och upplysningar.

Perspektiven på strandskydd är många inom föreningen, eftersom Villaägarna organiserar en mångfacetterad skara egnahemsägare med olika behov. Medlemmarna kan vilja ha mesta möjliga tillgänglighet för promenad, men också möjlighet till mesta möjliga privata sfär runt sitt hem. Medlemmarna är relativt accepterande inför strandskyddet eftersom de generellt står bakom syftet. Där emot kan enskilda regler som t.ex. tomtplatsavgränsning vara förargande vid befintlig bebyggelse. Regeln om fri passage vid nybyggnation är bra, eftersom den säkerställer fortsatt tillgänglighet.

Dålig information kring t.ex. Attefallshusen är ett problem. Informationen är bristfällig kring att det ofta krävs strandskyddsdispens, även om det inte krävs bygglov. Det underminerar legitimiteten för lagstiftningen om krav på åtgärder kommer i efterhand trots att den enskilde försökt ta reda på rätt information. Därför är det viktigt att Strandskyddsdelegationens informationsinsatser fortsätter spridas och levandehålls.

7 Strandskyddsdelegationens reflektioner på strandskyddets utmaningar

Under utredningstiden har Strandskyddsdelegationen fört dialog med en bred grupp intressenter som antingen tillämpar strandskyddet eller berörs av lagstiftningen på annat sätt. Delegationen har aktivt bjudit in till dialog med utredningens målgrupper vid två arenakonferenser samt vid regionala dialogmöten. De länsbesök som genomförts i Sveriges samtliga län har också bidragit till att utredningen fått en inblick i de olika förutsättningar som råder runt om i landet. Det är en mångbottnad bild av strandskyddet som genom dessa möten träder fram. Det har gett delegationen anledning till reflektion över dagens strandskyddsregler, samt vilka framtida utmaningar och möjligheter som kan finnas för att uppnå syftena med strandskyddet och med landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). I det föregående kapitel 6 ges en bild av bredden av de uppfattningar och erfarenheter som förts fram.

Utredningens uppdrag har varit att stödja samverkan och tillämpning utifrån de regler som tillkom genom den större reformen av strandskyddsreglerna 2009/2010. I detta kapitel ger delegationen sina reflektioner på teman som återkommande förts fram till utredningen, i förhoppning om att belysa några viktiga aspekter på strandskyddsfrågan. Det bör noteras att erfarenheter, upplevelser och exempel på ärenden som förts fram till utredningen ibland haft sin upprinnelse i tillämpningen av tidigare regler. Delegationen har dock sökt bortse ifrån dessa och koncentrerat sina reflektioner till hur de nu gällande reglerna fungerar i praktiken.

7.1 Legitimitet för strandskyddets syften

Frågan om strandskyddsreglernas legitimitet är central. I ett rätts-samhälle är legitimitet för instiftade regler en grundläggande förut-sättning. Med legitimitet för reglerna menas här att reglerna bärs upp av den allmänna rättsuppfattningen hos medborgarna, dvs. att reglerna speglar den allmänna uppfattningen av vad som är rätt och fel. Därtill bör regler, för att vara legitima, också följa de allmänna rättsprinciperna om bl.a. tydlighet: det ska gå att förstå vad reglerna innebär, och förutsägbarhet: det ska gå att i förväg kunna förutse konsekvenser av olika handlande.¹

Ett av syftena med ändringen till de nuvarande strandskydds-reglerna var att öka legitimiteten för reglerna genom att åtgärda identifierade brister i tidigare regler.² Intentionerna med regeländ-ringarna från 2009/2010 var å ena sidan att med fortsatt restriktivitet som utgångspunkt stärka strandskyddet i exploaterade om-råden. Å andra sidan skulle reglerna ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden, en reform som kallades landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Riksdags-ledamöter betonade i kommunikationen kring de nya reglerna att de nya reglerna skulle innebära lättnader i strandskyddet på landsbygden och förväntningarna på lagstiftningen och dess nya LIS-verktyg var stora. Debatten efter lagens ikraftträdande har kommit att fokusera på det ändamål med regelförändringen som handlade om lättnader i strandskyddet (se avsnitt 6.1).

I budgetpropositionen 2012 reagerade regeringen på indikatio-ner som tydde på att tillämpningen inte blivit som avsett. Strand-skyddsdelegationen kan – mot bakgrund av sina många möten och besök på olika platser i landet – bekräfta bilden av att många har haft förhoppningar om att regeländringarna skulle göra det enkelt att bygga på landsbygden samt att de inte upplever att dessa för-hoppningar infriats. Från detta finns givetvis undantag. Några kommuner och även länsstyrelser har pekat på att LIS-verktyget inneburit den lättnad som var avsedd, men att mer tid krävs för att kunna utvärdera det slutliga utfallet. Medan andra inte ansett att

¹ Nergelius, Joakim, *Rättsfilosofi – sambälle och moral genom tiderna*, 2 uppl., 2006. Wahlgren, Peter, *Lagstiftning – Problem, teknik, möjligheter*, 2008.

² Prop. 2008/09:119 s. 32–33 och 98.

LIS blivit den lättnad som var avsedd. Detta leder till frågan – varför blev det inte som det var sagt?

I proposition 2008/09:119 redogörs för utgångspunkterna och avsikten med de nuvarande reglerna. Å ena sidan en lättnad i landsbygder genom LIS-verktyget, å andra sidan en uppstramning genom utpekade särskilda skäl och fortsatt restriktiv tillämpning av regelverket i övrigt. Propositionen beskriver inte det nya LIS-verktyget i detalj – detta i syfte att det ska kunna tillämpas på Sveriges variation av landsbygder. T.ex. definierades inte begreppet landsbygd utan vad som kan anses vara landsbygd lämnades till tillämpande myndigheter och domstolar att bedöma. Denna otydlighet i propositionen skapade en osäkerhet i tillämpningen. Kommuner och länsstyrelser valde att ta sig an frågan och tillämpningen på olika sätt.

Mark- och miljööverdomstolens avgöranden rörande strandskyddsreglerna efter reformen av strandskyddet, visar att man tagit fasta på intentionen att behålla restriktivitet i tillämpningen. De vägledande avgörandena avser dock, med några få undantag, andra regler än LIS-reglerna. Delegationen noterar att detta utfall har stöd i antagna propositionen 2008/09:119. Att dagens tillämpning i stort följer gällande regler framgår också av statistiken i avsnitt 5.5.3. Rättstillämpningen kan på så vis anses följa propositionen. Den fortsatta restriktiviteten, även i landsbygder, kan botten i att lagstiftaren valt att inte tydligt staka ut hur LIS-verktyget kan användas för lättnader, samtidigt som lagärendet också syftade till ökad restriktivitet i vissa andra avseenden.

När tillämpningen inte upplevs bli som avsett får det återverkningar på regelverkets legitimitet. Besvikelsen över oinfriade förhoppningar är givetvis en bidragande orsak. När upplevelsen är att de avsedda lättnaderna inte har fått tillräckligt genomslag, dvs. när LIS-skälet inte tillämpats eller kunnat tillämpas i behövlig utsträckning, kvarstår endast upplevelsen av striktare regler genom de sex särskilda skälen som då återstår för att pröva enskilda undantag från strandskyddet. Här bör det påpekas att de sex särskilda skälen, tydliga i sin utformning och utan att vara avsedda att tillämpas olika vid olika förutsättningar, har uteslutit att andra skäl än de uppräknade kan läggas till grund för dispens. Detta även om den sökta åtgärden inte har någon negativ inverkar på strandskyddets syften (läs vidare om detta i avsnitt 7.5.1 nedan).

Sammantaget innebär detta att regelverket i glesbebyggda områden upplevs som orimligt i förhållande till det skydd som behövs för att säkerställa strandskyddets syften i dessa områden. Samtidigt upplevs det inte alltid som att det tillämpas på ett sådant sätt att det säkerställer strandskyddets syften i tätbebyggda områden. Delegationen noterar att ett skydd av stränder i enlighet med strandskyddets syften förefaller ha ett brett stöd och en god legitimitet i den meningen att allemansrätten och friluftslivets möjligheter bör värnas och viktiga strandmiljöer för växt och djurliv skyddas. Denna upplevda brist på koppling till dessa syften, i såväl glesbygd som tätort, förefaller inte korrespondera fullt ut mot den allmänna rättsuppfattningen av strandskyddet.

Det finns fog för att anta att legitimiteten för strandskyddet kan brista i enskilda ärenden där betraktaren inte ser en reell koppling mellan beslutet och syftena: goda livsvillkor för djur- och växtliv och tillträde för friluftslivet. Önskemål om mer syftesanknutna regler som gör det lättare att få dispens i landsbygder och bevarar viktiga områden i tätorter har framförts. Dessa önskemål har framförts av såväl grupperingar med ett bevarandeintresse som av grupper som önskar bättre möjligheter till exploatering i strandnära lägen.

Samtidigt som denna övergripande legitimitetsproblematik finns, är det för tidigt att bedöma det fulla resultatet av LIS-verktyget eller avfärda möjligheten att i enskilda ärenden tillämpa LIS utan föregående utpekande av LIS-områden i översiktsplanen (se mer avsnitt 7.5.2 nedan). Delegationens uppfattning är också att en del av den bristande legitimiteten beror på bristfällig eller felaktig information om strandskyddsreglerna och tillämpningen av dessa, samt brister i tillgången på data om strandskyddets utbredning (se avsnitt 5.5.8). Ett exempel är revideringen av det utvidgade strandskyddet som länsstyrelserna har slutfört under utredningens tid. Utifrån utredningens dagliga omvärldsbevakning är det delegationens uppfattning att denna revidering på sina håll fått stort medialt genomslag och inte alltid beskrivits på ett korrekt sätt. Det har varit en pedagogisk utmaning för länsstyrelserna att förklara att det i många fall varit frågan om att *minska* det utvidgade strandskyddet. I media har det framför allt rapporterats kring *utvidgat* skydd. Att det utvidgade strandskyddet totalt sett har minskat har inte fått motsvarande medialt utrymme. Det finns alltså en dimension av

kommunikativa utmaningar, som inte nödvändigtvis relaterar till de faktiska omständigheterna.

Delegationen kan konstatera att det är helt centralt för debatten om strandskyddsreglernas legitimitet att den som ska bilda sig en uppfattning om regelverket bygger sin uppfattning på korrekt information. Även sett ur ett legitimitetsperspektiv är det därför angeläget att ta till vara och aktivt vidareutveckla och förmedla det kunskapsunderbyggande material som finns tillgängligt i Strandskyddsdelegationens webbaserade kunskapsportal.

7.2 Äldre förordnanden om undantag från strandskyddet och enhetlig tillämpning

När det generella strandskyddet infördes 1975 gavs länsstyrelserna behörighet att avgränsa strandskyddet så att områden som uppenbart saknade betydelse för bad- och friluftslivet inte skulle omfattas av det generella skyddet (se avsnitt 5.2.2). Det är inte längre möjligt för länsstyrelsen att besluta om länsvisa *generella* undantag. Undantag kan dock göras i det *enskilda fallet* (se avsnitt 5.3.1). Det finns tio län som i någon utsträckning tillämpar äldre, länsvisa förordnanden som på olika sätt avgränsar strandskyddets geografiska omfattning. Dessa förordnanden innebär alltså att strandskyddet *inte* gäller överallt, för alla sjöar och vattendrag, i dessa län. Undantagen är också utformade på sinsemellan olika sätt (se avsnitt 5.4.1). För övriga elva län gäller strandskyddet för samtliga sjöar och vattendrag och kuststräckor. Detta innebär skillnader mellan länen och i lokala förutsättningar.

Länsvisa undantag avsågs spegla behovet av att undanta områden som uppenbart saknade betydelse för strandskyddets dåvarande enda syfte, friluftslivets tillgång till strandområden. Undantagen finns i dag kvar från norr till söder, i glesbygd och i tätbebyggelse. I tätbebyggda områden med sämre tillgång till tillgängliga stränder skulle det i dag kunna vara svårare att motivera undantagen utifrån argument om att de undantagna områdena saknar betydelse för

strandskyddets två syften. De problem som de länsvisa undantagen kan ge upphov till har också belysts i flera rapporter.³

Strandskyddsdelegationen noterar att de länsvisa skillnaderna i strandskyddets utbredning i diskussionen om strandskyddsreglerna ger upphov till felaktiga slutsatser vid jämförelser av beslut mellan olika län. De länsvisa undantagen förefaller inte vara allmänt kända, en omständighet som dels kan bero på att det saknas en enhetligt nationell kartredovisning över strandskyddets utbredning (se avsnitt 7.3), dels på att olikheterna sällan uppmärksammas vid prövningar i domstol⁴ eller i media. För en medborgare eller exploatör som i samband med byggnationer i strandnära lägen ställs inför att dispensprövning krävs i ett län men inte i ett annat, blir olikheten dock tydlig och frågetecken kan uppkomma.

Den mediala debatten om strandskyddets utbredning i länen och revideringen av det utvidgade skyddet som nyligen har genomförts är ett exempel på missvisande jämförelser. I denna debatt har länsstyrelsernas beslut rörande det utvidgade skyddet sällan eller aldrig ställts i relation till länsvisa undantagen.

Bristerna i redovisningen av de länsvisa undantagen kan även leda till minskad effektivitet i tillämpningen. Kartorna är i flera fall äldre och ibland svårtydda och det finns ett behov av en enhetlig nationell kartredovisning som även medborgare och företagare kan få tillgång till. Eftersom det inte längre finns stöd i lagen för att besluta om nya länsvisa undantag av mer generell karaktär är det inte heller möjligt för länsstyrelserna att revidera undantagen och uppdatera dem.

Frågan om de länsvisa undantagen är dock långt ifrån okomplicerad. Att upphäva alla länsvisa undantag, för att skapa samma utgångspunkter i tillämpningen av enskilda fall, skulle innebära att väsentligt större områden än i dag blev strandskyddade – detta utan att det nödvändigtvis skulle kunna motiveras utifrån strandskyddets två syften. Det är därmed inte säkert att en sådan lösning skulle gagna legitimiteten för lagstiftningen.

³ Naturvårdsverket, *Redovisning av uppföljning av strandskyddsbeslut 2014* (mars 2015), Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd, En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013. Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, rapport 5185, 2002.

⁴ Frågan om strandskydd gäller har prövats i mål M 5458-11 den 7 februari 2012, i mål F 5418-13 den 14 oktober 2013 och mål M 10756-14 den 11 juni 2015. Därutöver finns enstaka mål om vad som gäller inom olika former av planer.

Delegationen anser att det behövs en enhetlig nationell kartredovisning som tydliggör strandskyddets utbredning i olika län, vilket inte finns i dag (se även avsnitt 1.2 om fortsatt arbete med nationell kartredovisning). En sådan redovisning skulle utgöra ett sakligt analysunderlag, samtidigt som det främjar såväl en effektiv handläggning som transparens kring skyddets utbredning. Vilka utmaningar genomförandet av en sådan redovisning innefattar redovisas i avsnitt 7.3.

7.3 Strandskyddsinformation på kartan

En tydlig, transparent och enhetlig visning av strandskyddets utbredning är viktig av flera anledningar. Det är viktigt för kunskap om skyddets faktiska omfattning, för en effektiv tillämpning, för harmonisering och rättssäkerhet, men också för strandskyddsreglernas förutsägbarhet för medborgare, företagare och andra. En tydlig och enhetlig visning bidrar med andra ord till ökad legitimitet. Sedan Lantmäteriet tog bort sin strandskyddsvisning finns strandskyddet endast angivet i länsvisa karttjänster som några av länsstyrelserna erbjuder (webbGIS). Denna visning är dock utformad på olika sätt i olika län och därför svår att jämföra eller använda för att skapa sig en heltäckande bild av strandskyddet.

Innan en nationellt enhetlig redovisning kan bli verklighet finns dock ett antal knäckfrågor att lösa. Bl.a. saknas en entydig definition av vad som räknas som strandlinje vid medelvattenstånd, vilket gör det svårt att geografiskt redovisa var gränsen för strandskyddsområdet går med utgångspunkt i strandlinjen. En huvudfråga är därför vilken kvalitet strandlinjen behöver hålla på den bakgrundskarta som strandskyddsområdet redovisas på.

Redovisning av det generella strandskyddet kan rent tekniskt lösas genom att områden kring sjöar och vattendrag buffras i kartan. Visningen av det generella strandskyddet kompliceras emellertid av att det skyddet inte gäller fullt ut i de tio län som har undantag. Att dessa undantag sällan är digitaliserade och dessutom sinsemellan utformade på olika sätt innebär en utmaning ur digitaliseringsperspektiv. För att uppnå en fullständig redovisning av strandskyddets utbredning behöver information vidare hämtas från länsstyrelsebeslut om att upphäva och utvidga strandskyddet i enskilda fall och

från kommunernas detaljplaner, både enligt nu gällande lag och äldre planinstrument med betydelse för strandskyddets utbredning enligt övergångsbestämmelser (se avsnitt 5.5.8). Informationen från olika myndigheter, olika typer av dokument, med olika grad av digitaliseringsnivå behöver kunna hämtas, maskinläsas och kombineras med varandra. I samband med detta kan uppmärksammas att Strandskyddsdelegationen säkerställt att de mallar för handläggning som utredningen tagit fram fungerar ur ett digitaliseringsperspektiv.⁵

Det kan noteras att inte ens den nyligen genomförda revideringen av det utvidgade skyddet resulterade i enhetliga och metadata sorterade beslut, eftersom uppdraget till länsstyrelserna inte detaljreglerades i detta avseende. Delegationen vill därför peka på behovet av att underlätta digitalisering genom en central styrning av framtida, liknande projekt. Inblandade myndigheter – informationsägarna – behöver samverka för att uppnå tillräcklig enhetlighet i redovisningen av redan fattade beslut. Detta för att informationen i efterhand ska kunna göras kombinerbar i ett nationellt strandskyddsskikt och för att underlätta datautbyte.

Lantmäteriet kommer att verka för att strandskyddet återigen redovisas geografiskt och att redovisningen kombineras med fastighetsindelningen. För att lyckas med detta krävs ett nationellt utbytesformat, dvs. att redovisningen hos länsstyrelser och kommuner samordnas. Länsstyrelserna har en nyckelroll i detta arbete eftersom alla beslut där strandskyddsreglerna tillämpas vid något tillfälle hanteras av respektive länsstyrelse (se beskrivning av roller i avsnitt 5.6). Lantmäteriet har under utredningstiden inlett samverkan med länsstyrelserna för att hitta en gemensam lösning. Delegationen rekommenderar att detta arbete fortsätter, t.ex. inom ramen för Samverkan Strandskydd. Detta kan bli ett forum för Lantmäteriet att samverka med representanter för kommuner, regionala utvecklingsorgan, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Boverket för att ta fram ett nationellt utbytesformat för strandskyddsinformation och därmed möjliggöra en nationell redovisning av strandskyddets geografiska utbredning.

⁵ Arbetsgruppen Öppna Data har metadata sorterat Strandskyddsdelegationens mall för dispensbeslut i detta syfte (se avsnitt 4.2.2).

7.4 Undantag för areella näringar

Strandskyddsreglernas syften skyddas inom hela strandskyddsområdet genom ett antal förbud, bl.a. mot uppförande av byggnader. Förbuden gäller dock inte för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln – och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Om syftet med byggnationen eller åtgärden är bostadsändamål gäller dock fortfarande förbuden. Undantaget ska gälla med viss restriktivitet om näringen är en bisyssla. Bisysslor som medför ett tillskott av betydelse för näringsidkarens försörjning omfattas dock av undantaget (se även avsnitt 5.3.1). Näringsidkare som inte omfattas av undantaget kan söka dispens från strandskyddet på sedvanligt sätt, utifrån de sex särskilda skälen för dispens eller skälen om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Strandskyddsdelegationen har tagit fram målgruppsanpassat informationsmaterial om hur areella näringar påverkas och inte påverkas av strandskyddet. Detta material samlar för första gången befintligt vägledningsmaterial och praxis i frågan.

Dagens areella näringar är diversifierade så till vida att de omfattar allt från högteknologiska, stora produktionsenheter till småskaligt brukande som kompletterar annan sysselsättning (se avsnitt 6.2.3, 6.3.4 samt 6.3.8). Undantaget blir i dagens utformning svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika typer av näringar. Den verksamhet som skulle kunna vara undantagen från strandskyddets förbud kan vara så liten att den blir bedömd som en bisyssla, som då inte faller in under undantaget oavsett om verksamheten för den enskilde är en viktig del av en helhet. Inte sällan brukar små produktionsenheter också mark som inte är lämpad för högproduktiva enheter. Därmed kan dessa småbruk utföra stora insatser för att bevara öppna slätter- och betesmarker – vilket skapar biologisk mångfald, bevarar kulturmiljöer och skapar förutsättningar för attraktivt friluftsliv. Sådana kollektiva nyttigheter kan i dag inte inverka på tillämpningen av undantaget. Således kan ett inte ändamålsenligt undantag även generera negativa konsekvenser på strandskyddets syften.

Undantaget är inte heller anpassat efter renskötselns behov av renvaktarbostäder eftersom bostadsbyggnader inte omfattas av un-

dantaget. En särskild utmaning i denna fråga är att det kan vara svårt att i regeltillämpningen bedöma när det är fråga om boende för näringen och när ändamålet är fritidsboende. Genom en inkluderande tillämpning, där renskötare tidig får bidra med kunskap och belysa sina behov, torde reglerna om LIS kunna fånga behovet av nyetablering av renvaktarbostäder. Det förutsätter dock en flexibilitet i såväl planering av LIS-områden som regeltillämpning, se vidare i avsnitt 7.5.2.

7.5 Gällande regler efter ändringarna 2009/2010

Genom propositionen 2008/09:119 gjordes en rad förändringar i strandskyddsreglerna. Förändringarna syftade, för det första, till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder. För det andra till att begränsa nybyggnation i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler med en fortsatt restriktiv tillämpning. För det tredje att öka det regionala och lokala inflytandet. Slutligen, för det fjärde, syftade förändringarna till att effektivisera prövningen i vissa avseenden genom att samordna miljöbalken och plan- och bygglagen.

Lättnaderna i reglerna skulle infrias genom LIS, landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Tanken var att koppla ihop strategisk planering och strandskyddet med landsbygdsutveckling, genom att i de kommunala översiktsplanerna peka ut områden som var lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. På så vis fick kommunerna ansvar för att ta initiativet till att lättnader kunde genomföras i praktiken. Begränsningen för övriga delar av landet skulle infrias genom att införa sex utpekade särskilda skäl för dispens och en fortsatt restriktiv tillämpning av lagstiftningen i övrigt.

7.5.1 De sex särskilda skälen

I de fall en åtgärd är förbjuden enligt strandskyddsreglerna kan åtgärden ändå få utföras om dispens ges. Som särskilt skäl för dispens får endast de sex skäl som räknas upp i 7 kap. 18 c § miljöbalken beaktas. Samtidigt får en strandskyddsdispens endast ges om den är

förenligt med strandskyddets syften.⁶ Det innebär att om en åtgärd är oförenlig med syftena så ska en dispens inte meddelas, även om det finns ett särskilt skäl.

Uppräkningen av särskilda skäl för dispens har efter lagärendet i prop. 2008/09:119 blivit uttömmande och precist beskrivna. Ändringen syftade bl.a. till att upprätthålla en restriktivitet i dispensgivningen och skapa en enhetlig tillämpning. Denna exakta uppräkningslista har också skapat en enhetlig tillämpning; dispensgrunderna bedöms på likartade sätt över hela landet, vilket inneburit en harmonisering. Delegationen kan också konstatera att uppräkningslistan av de särskilda skälen inneburit en förenkling av handläggningen (se avsnitt 6.2), vilket bidrar till effektiv tillämpning. De särskilda skälen har med andra ord gjort att lika fall behandlas lika.

Samtidigt som de uttömmande särskilda skälen skapat en enhetlig tillämpning ger de inte tillräckligt utrymme för att behandla olika fall olika. Denna upplevelse har beskrivits för Strandskyddsdelegationen på många olika sätt, som t.ex. att skälen är *orimliga* eller att de inte kan tillämpas med *sunt förnuft*. Kritiken pekar på att tillämpningen av sex uttömmande särskilda skäl kan leda till avslag i enskilda ärenden som inte alltid upplevs utgå från en bedömd negativ inverkan på strandskyddets syften i det aktuella ärendet. Dessa typer av erfarenheter har framförts till Strandskyddsdelegationen vid genomförda länsbesök i framför allt landsbygds- och glesbygdsområden. Ett exempel är skälet *avskiljande väg*, som kan vara svårt att tillämpa i områden utan större vägar, som i praxis bedömts ha en avskiljande effekt. Det kan göra att en åtgärd som avskiljs av en väg som utifrån de lokala förutsättningarna upplevs som avskiljande (kanske för att det är den största vägen på orten eller t.o.m. i kommunen), inte kan ges dispens. Med andra ord, det behövs alltid ett särskilt skäl för att få dispens även om den planerade åtgärden långsiktigt inte bedöms få en inverkan på strandskyddets syften. Lokala förutsättningar och avvägning mot strandskyddets syften upplevs på så vis inte i tillräcklig utsträckning kunna inverka på tillämpningen av de särskilda skälen.

Det har återkommande beskrivits för delegationen som att skälen är utformade för tätbebyggda miljöer, men också att skälen inte är tillräckligt restriktiva för att bevara kvarvarande, tillgängliga om-

⁶ 7 kap. 26 § miljöbalken.

råden i just tätbebyggda miljöer. Ett exempel är skälet om redan *ianspråktaget område*, vilket upplevs tillämpas allt för lättvindigt. Lagstiftaren bedömde att införandet av de särskilda skälen skulle minska antalet dispenser i större tätortsområden.⁷ Statistiken visar dock att denna förhoppning inte har realiserats, eftersom det alltså är i större tätortsområden, som Stockholms och Västra Götalands län, som flest dispenser ges.⁸

Lagstiftaren utformade de särskilda skälen utifrån de särskilda skäl för dispens som tidigare växt fram i praxis.⁹ Någon analys av hur de särskilda skälen som fanns i praxis skulle inverka på tillämpning av dessa skäl i landsbygder respektive tätbebyggda områden fanns inte att ta del av i propositionen. Det är enligt delegationens uppfattning viktigt att en sådan analys genomförs.

Det finns en upplevd saknad kopplingen mellan å ena sidan möjligheten att tillämpa de särskilda skälen i framför allt landsbygder, och, å andra sidan, att kunna ge dispens för åtgärder som inte bedöms inverka negativt på strandskyddets syften. Detta kan enligt delegationen inverka menligt på legitimiteten för strandskyddsreglerna. Det är dock inte möjligt att i dagsläget säga hur många dispensansökningar som avslås för att det saknas stöd i ett av de sex särskilda skälen eller skälet om LIS, trots att åtgärden i fråga uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften. Mot denna bakgrund är det enligt delegationen viktigt att även en sådan analys genomförs.

Strandskyddsdelegationens kompetenshöjande insatser har bidragit till en ökad kunskap i tillämpningen av de särskilda skälen. Till exempel så är webbseminariet på detta tema det mest använda seminariet (se avsnitt 4.4.1). Ett kunskapslyft kan dock inte fullt ut kompensera de upplevelser av dels bristande möjligheter till bedömning utifrån lokala förutsättningar och dels en stundtals för svag koppling till strandskyddets syften, som Strandskyddsdelegationen tagit del av.

⁷ Prop. 2008/09:119, s. 94–95.

⁸ Naturvårdsverkets återsrapportering av strandskyddsstatistik, 2011–2015.

⁹ Prop. 2008/09:119, s. 53.

7.5.2 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS)

Förutom de särskilda skälen för dispens kan det inom områden för landsbygdsutveckling för strandnära läge (LIS) vara ett särskilt skäl för dispens från förbuden i strandskyddet, att en åtgärd bidrar till landsbygdsutveckling eller att ett bostadshus uppförs i anslutning till (maximalt 200 meter) befintligt bostadshus. Detta framgår av 7 kap. 18 d och e §§ miljöbalken. Det var dessa regler som lagstiftaren införde för att skapa ett mer differentierat strandskydd som svar på landsbygders behov av utveckling.¹⁰ Det fanns från många håll ett starkt stöd för en ökad differentiering som beaktade landsbygders utvecklingsbehov, men denna differentiering upplevs hittills inte ha förverkligats fullt ut.

Strandskyddsreglerna och möjligheterna att använda LIS är inte den ensamt avgörande faktorn för en levande landsbygd. Tillgång till humankapital, infrastruktur, kollektivtrafik, utveckling av fastighetspriser, tillgång på service och utbildning m.m. är exempel på andra faktorer av betydelse för landsbygdsutvecklingen. Men LIS-verktyget har skapat nya förutsättningar och incitament för en fysisk planering av landsbygder och för tillväxt och attraktiva boenden på landsbygden.

Mycket tyder på att LIS-reglerna kan ge avsedda lättnader och skapa förutsättningar för attraktivt boende och lokalt entreprenörskap. Det gäller i de fall där det funnits lokala initiativ till utveckling i samband med utpekandet av LIS-området. Ett underifrånperspektiv med bred, uppsökande medborgardialog och involvering av olika kompetenser hos såväl kommun som länsstyrelse (exempelvis planerare, ekologer, näringslivsutvecklare/landsbygdsutvecklare, jurister), har beskrivits som särskilt viktigt vid framtagande av LIS-områden. I detta sammanhang kan det ha ett värde att undersöka hur arbetssätt inom angränsande områden kan inspirera eller förstärka lokalt förankrat arbete med LIS. Den så kallade leadermetoden är ett exempel på ett sådant arbetssätt (läs om denna i avsnitt 5.6.8). Att fortsätta stödja detta arbete hos kommunerna är viktigt för att skapa långsiktiga förutsättningar för landsbygdsutveckling. Det kan ske både genom kompetensförsörjning och genom samverkan mellan aktörer på regional-lokal nivå.

¹⁰ Prop. 2008/09:119, s. 33 och 55–71.

Antalet dispenser från strandskyddsreglernas förbud som getts med stöd av LIS var vid årsskiftet 2014/2015 förhållandevis få (se statistik i avsnitt 5.5.5) och det kan vara svårt att säkert avgöra vilka effekter LIS haft på landsbygdsutvecklingen. Här kan också nämnas att länsstyrelserna i början av 2016 lämnar en samlad redovisning av LIS-planeringens genomslag till Boverket.¹¹

LIS-reglerna innehåller vissa geografiska begränsningar där verktyget inte får användas. I områden som av lagstiftaren bedömts ha ett bebyggelsetryck även utan LIS eller hyser stora värden för det allmänna, kan LIS inte tillämpas. Denna geografiska begränsning återfinns i lagtexten och är förhållandevis svepande. Begränsningarna har beskrivits som inkonsekventa och att de bl.a. motverkar utveckling i områden med god tillgång på obebbyggda stränder och som träffas av intentionen med LIS (se avsnitt 6.2.1). Delegationen anser att det i dag kan finnas områden där LIS-verktyget inte får användas, men där de lokala förutsättningarna i övrigt överensstämmer med motiven till lättnader genom LIS. En geografisk begränsning av LIS kan vara motiverat, men bör i högre grad beakta platsspecifika förutsättningar och möjliggöra ett hänsynstagande till områdenas föränderlighet.

Ytterligare en svårighet med LIS-verktyget grundar sig på att verktyget bygger på en tanke om fysisk planering medan landsbygdsutveckling ofta sker genom småföretagande och lokalt engagemang. Det sistnämnda är av flera orsaker mycket svårt att förutse i en strategisk planering. När lokala entreprenörer väljer plats för sin verksamhet är det i normalfallet andra skäl än kommunens översiktsplanering som väger tyngre, t.ex. tillgång på mark och social anknytning. Även tidsperspektivet i den strategiska planeringen kan tänkas bli ett hinder för den lokale entreprenören. Problematiken med olika tidsperspektiv mellan fysisk planering och lokalt entreprenörskap är inte unik för just LIS. Men den kan bli ännu mer påtaglig då arbete med översiktsplanering tar betydligt länge tid än fysisk planering genom detaljplanläggning. Svårigheten att koppla ihop den strategiska planeringen och lokal utveckling kan vara bidragande orsaker till att LIS-verktyget återkom-

¹¹ Länsstyrelsernas FORUM för hållbart samhällsbyggande arbetar med en samlad redovisning av LIS-statistik till Boverket som inkluderar en analys av vilket genomslag regler om strandskydd och särskilt LIS har fått i kommunernas planering.

mande beskrivs som allt för stelbent för att skapa förutsättningar för landsbygdsutveckling.

Landsbygder skulle i en större omfattning än i dag kunna bidra till regional utveckling. I Bostadsplaneringskommitténs betänkande öppnas det t.ex. för att LIS kan ingå i en regional fysisk planering:

Om berörda aktörer anser att respektive kommuns planering och planläggning kan gynnas av att frågan eller delar av frågan om LIS-områden återfinns även på regional nivå, erbjuder den regionala fysiska planeringen en möjlighet för det.¹²

Samtidigt har Bostadsplaneringskommittén lyft svårigheter med att koppla samman regional utvecklingsstrategi med fysisk planering:

Kopplingen är [...] svag mellan regionala utvecklingsstrategier och fysisk planering. Det har delvis sin bakgrund i en balansgång mellan behovet av regionalt utvecklingsarbete och det kommunala planmonopolet. Få kommuner uppger att de regionala dokumenten har påverkat hur planer och program formuleras på kommunal nivå.¹³

Ungefär hälften av landets kommuner har eller har inom kort pekat ut LIS-områden (se avsnitt 5.5.5). Eftersom tidsperspektiven för översiktlig planering är förhållandevis långa, kan det vara förståeligt att antalet dispenser med LIS som skäl ännu inte är så många till antalet (cirka 180 stycken 2014). I dagsläget är det heller inte rättsligt klarlagt hur LIS som skäl för dispens kan användas utanför i översiktsplanen utpekade LIS-områden. Att så är möjligt framgår av förarbetena till LIS-reglerna.¹⁴ Det saknas dock praxis eller nationell vägledning i hur sådana prövningar ska gå till eller vilket underlag som behövs i det enskilda ärendet för att avgöra om LIS-reglerna kan tillämpas. Att kunna använda LIS utan föregående fysisk planering, som ett komplement till en övergripande planering, skulle kunna innebära en ökad flexibilitet och förbättra möjligheterna till dispens för enstaka bostadshus. Mot detta ska ställas att en utredning om landsbygdsutveckling i enskilda ärenden knappast torde vara ett effektivt arbetssätt.

Företeelsen enstaka bostadshus är en intressant fråga för landsbygdsutvecklingen och förtjänar viss fördjupning. Enstaka bostads-

¹² SOU 2015:59, s. 344.

¹³ SOU 2015:59, s. 325.

¹⁴ Prop. 2008/09:119, s. 58 och MÖD mål nr M 6577-13.

hus, och då särskilt permanentboende, kan vara avgörande för levandehållandet av en bygd. Detta gäller särskilt i glesbygder som till sin karaktär lever upp till intentionen med LIS. Enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken får man vid dispensgivning för ett enstaka bostadshus *inte* beakta om huset medför en landsbygdsutveckling. Då får man i stället beakta om huset ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus, vilket i propositionen definierats som upp till maximalt 200 meter från ett befintligt hus. Detta för att långsiktigt skapa förutsättningar för en samlad bebyggelse.¹⁵ Begränsningen om att tillkommande hus endast får uppföras upp till 200 meter från befintliga hus kan vara mer relevant i mer bebyggda landsbygder och mindre relevant i glesbygder med många och stora obebyggda ytor. Ett exempel på det senare är Norrbottens inlandskommuner. Regeringen kan genom 200-metersuttalandet sägas ha lagt ett hinder i vägen för tillämpningen av LIS, som i viss mån går emot motiven bakom dessa regeländringar.

Det kan sammanfattningsvis finnas anledning att utveckla LIS-vägledningen utifrån ett landsbygds- och glesbygdsperspektiv i syfte att skapa ett arbetssätt som kan möta behoven från entreprenörer och medborgare. De begränsningar som finns genom 200-metersbegränsningen för uppförande av bostadshus och de geografiska begränsningarna av LIS-verktyget, kommer dock inte att kunna åtgärdas genom fördjupad vägledning.

7.5.3 Komplementbyggnader

Länsstyrelsen får meddela länsvisa föreskrifter som innebär att det ska vara tillåtet att utföra kompletteringsåtgärder inom 15 meter från en huvudbyggnad och inte närmare strandlinjen än 25 meter inom en beslutad tomtplatsavgränsning. Innan 2009 kunde länsstyrelsen meddela motsvarande länsvisa föreskrifter om det gällde en komplettering till befintlig bebyggelse som *förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden*.¹⁶ För flera län har den nya lydelsen i länsstyrelsens bemyndigande inneburit en viss skärpning visavi

¹⁵ Prop. 2008/09:119, s. 71 och 108.

¹⁶ Prop. 2008/09:119, s. 44–45.

tidigare bemyndigande. Fler kompletteringsåtgärder har därmed blivit dispenspliktiga.

Komplementbyggnader är under de senaste åren den åtgärd som det beviljas flest dispenser för (se avsnitt 5.5.4). Kompletteringsåtgärder sker inom etablerade tomtplatser, vilket också gör att dispensansökningarna med stor sannolikhet kan beviljas med motiveringen att platsen redan är ianspråktagen (7 kap. 18 c § punkten 1 miljöbalken). Länsvisa föreskrifter som undantar kompletteringsåtgärder från behovet att söka dispens innebär då en förenkling och effektivisering av byggprocessen, utan att strandskyddets syften påverkas negativt. Detta eftersom åtgärderna sker inom redan ianspråkta tomtplatser. Att länsstyrelsens bemyndigande att meddela länsvisa föreskrifter har inskränkts genom 2009 års lagändring kan i det perspektivet te sig svårförståeligt. Statistiken visar också att dispenser för dessa åtgärder har ökat sedan 2010. Därför kan det finnas anledning att överväga en justering av länsstyrelsernas bemyndigande i 7 kap. 17 § miljöbalken för att effektivisera hanteringen av kompletteringsåtgärder.

7.5.4 Kommunalt ansvar för tillsyn

Genom prop. 2008/09:119 fick kommunerna huvudansvaret för tillsyn över strandskyddsområden. Länsstyrelsen har dock ansvar för tillsyn över verksamheter och åtgärder där dispens prövas av länsstyrelsen. Redan innan denna förändring hade flertalet kommuner ansvaret för tillsynen, då genom delegation från länsstyrelsen. Generellt bedrivs det lite tillsyn och har så även varit fallet historiskt. Den tillsyn som utförs sker framför allt utifrån tips om överträdelser från allmänheten och det är få brottsanmälningar som överlämnas till åklagare (läs mer om tillsynens omfattning i avsnitt 5.5.6).

Nämnder som ansvarar för strandskyddstillsynen ska ta fram en tillsynsplan där årets tillsyn beskrivs – detta oavsett om ansvaret åligger en samhällsbyggnadsnämnd eller en miljönämnd. Miljönämnder är generellt bättre på att genomföra sådan planering än andra nämnder som ansvarar för strandskyddstillsynen. Troligen beror det på att det i dessa nämnder finns en uppbyggd kunskap om tillsyn enligt miljöbalken. Detta visar på behov av kunskapsinsatser

riktade till såväl kommunens beslutsfattare som tjänstemannaorganisation.¹⁷ Strandskyddsdelegationen har genomfört kunskapsinsatser genom skriften *Stöd i strandskyddstillsynen*, ett webbseminarium om strandskyddstillsyn – som inleddes med ett för förtroendevalda målgruppsanpassat avsnitt – samt genom sina båda webbutbildningar (se 4 kap.).

Delegationen anser att förebyggande tillsyn, genom informationsinsatser till medborgare och verksamhetsutövare, är en viktig åtgärd för att åstadkomma en effektiv tillsyn. Delegationens webb-utbildning *Strandskydd* har enkelt kunnat läggas upp på t.ex. kommunernas hemsidor. Webb-utbildningen har i detta avseende varit ett enkelt, effektivt och målgruppsanpassat sätt för tillsynsmyndigheter att genomföra förebyggande information, dvs. förebyggande tillsyn. Genom både övergripande och fördjupande kunskapsinsatser som är tillgängliga i flera olika medier kan Strandskyddsdelegationens insatser också verka för en nödvändig förbättring av tillsynen. Detta på så vis att tillsynen främst sker på myndighetens initiativ (planerad tillsyn) utifrån en bedömning och prioritering av var tillsynen gör störst nytta för strandskyddets syften. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att kommun och länsstyrelse lägger mer resurser på tillsynen (se även avsnitt 4.5.1, användning och förväntade effekter). En planering av tillsynen innebär också bättre möjligheter till effektivisering genom att exempelvis samordna strandskyddstillsynen med tillsyn enligt plan- och bygglagen.

7.5.5 Strandskyddet i samhällsbyggnadsprocessen

Definitionen av samhällsbyggande varierar mellan orter. Exempelvis motsvaras en inflyttad barnfamilj om 5 personer i Åsele kommun av 360 inflyttade barnfamiljer av samma storlek i Stockholm kommun. Detta innebär i sig utmaningar då strandskyddsreglerna ska kunna tillämpas effektivt och ha god legitimitet vid olika typer av samhällsbyggande.

Mycket tyder på att de sex särskilda skälen för undantag från strandskyddsreglernas förbud eller upphävande genom detaljplan

¹⁷ Behovet av att nå beslutsfattare i kommunerna framkom även Naturvårdsverket och Boverkets rapport *Strandskydd, En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013, s. 26.

upplevs som mer begränsande i områden där fysisk planering inte är grunden för samhällsbyggandet (se avsnitt 5.5.3, figur 5.1) – alltså generellt i mer glest bebyggda områden. Det är heller inte så att ett bebyggelsetryck nödvändigtvis skapar en långsiktig utveckling av kommuner (se avsnitt 5.5.5). Därför behöver reglerna ge möjlighet till differentiering och därmed en ändamålsenlig tillämpning vid skilda förutsättningar där samhällsbyggande sker på olika sätt.

Att kommunerna själva nu kan upphäva strandskydd i en detaljplan har beskrivits som en viktig effektivisering vid upphävande av skyddet. Det kan också vara möjligt att samordna tillämpningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken ytterligare. Som exempel skulle ett samordningskrav beträffande bygglovsprövning och prövning av strandskyddsdispens kunna övervägas. Liknande samordningskrav finns redan för vissa vindkraftverk där bygglovsprövning och handläggning av anmälan om miljöfarlig verksamhet som utgångspunkt ska samordnas.¹⁸

Strandskyddsreglerna inverkar också på fastighetsbildningen genom att fastighetsbildning inte får *motverka* strandskyddets syften.¹⁹ Detta kan i vissa fall ge upphov till frågetecken mellan den fastighetsbildande myndigheten och den myndighet som prövar strandskyddsfrågor. De tomtplatsbestämningar som ska göras vid beslut om dispens kan tjäna som exempel på detta. Vad som i dispensbeslutet bedömts som en lämplig tomtplats, utifrån strandskyddets syften, får stor betydelse även för en framtida fastighetsbildning. Myndigheten som prövar dispensen bör alltså vara medveten om att tomtplatsbestämningen troligen kommer att ligga till grund för en kommande fastighetsbildning, vilket skapar ett behov av samråd myndigheterna emellan. Detta är myndigheten som prövar dispensen kanske inte alltid medveten om. Det kan också vara svårt för lantmätaren, som ska utföra en fastighetsbildning, att ensam bedöma vilka fastighetsbildningsåtgärder som motverkar strandskyddets syften. Strandskyddsdelegationen har erbjudit enstaka kompetenshöjande insatser inom området (se avsnitt 4.4, bilaga 4 samt 4.5.4). Utifrån de belysande exemplen ovan gör delegationen dock bedömningen att det finns ett fortsatt behov av kun-

¹⁸ Jfr 25 b § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som föreskriver samordnad prövning, och 9 kap. 23 § plan- och bygglagen, som endast föreskriver upplysning.

¹⁹ 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

skapsinsatser som klarlägger fastighetsbildningsprocessen i förhållande till strandskyddsreglerna. Det behövs också insatser som stärker samordningen mellan de olika myndigheterna och främjar en effektiv och rättssäker ärendehantering.

7.6 Fortsatt samverkan och kunskapsunderbyggnad

Sammantaget är det delegationens bedömning att de insatser som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag bidragit till en förstärkt samverkan samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av reglerna. En väl underbyggd kunskap om strandskyddsreglerna är också en förutsättning för god samverkan. Delegationen föreslår i kapitel 1 ett antal åtgärder i syfte att säkra en fortsatt effekthemtagning. För det första föreslås en fortsatt aktiv förvaltning av Strandskyddsdelegationens webbportal via *strandskyddsportalen.se*. För det andra föreslår delegationen att den nationella kraftsamlingen om samordning och samverkan kring insatser för strandskyddsreglernas tillämpning ska fortsätta i upp till 5 år. Den nya satsningen kallas *Samverkan Strandskydd*. Inom ramen för denna satsning föreslås dessutom, för det tredje, en förstärkt aktivitet på regional nivå, samordnad av länsstyrelserna. Att just länsstyrelser, med sitt breda uppdrag inom strandskyddets tillämpning och sin regionala närvaro, föreslås har att göra med att strandsskyddsreglerna behöver tillämpas utifrån kännedom om regionala och lokala förhållanden. Delegationens förslag bygger på resultat och erfarenheter från utredningstiden och den omfattande samverkan som då ägt rum mellan kommuner, länsstyrelser, regionala utvecklingsorgan och sektorsmyndigheter. Delegationen anser att satsningar som de föreslagna är en förutsättning för att tillämpningen av strandskyddsreglerna ska fungera väl, oberoende av om reglerna lämnas oförändrade eller om reglerna justeras.

7.6.1 Ett användarvänligt stöd i nationell portal

Som utgångspunkt har utredningens alla stödinsatser tillgängliggjorts via *strandskyddsdelegationen.se* (se avsnitt 4.1). Delegationen konstaterar att en samlad portal, som tillgängliggör ett nationellt enhetligt stöd och ger åtkomst till information från vägledande

myndigheter, upplevts som användarvänligt och har väckt förtroende hos utredningens målgrupper. Samverkan mellan myndigheter kring en digital plattform är dock ingalunda någon ny metod i svensk förvaltning. Några exempel på myndighetsgemensamma plattformar är *vindlov.se* där 20-talet myndigheter informerar om tillståndsprocessen för vindkraft, *Hallå konsument* som är en rikstäckande upplysningstjänst för konsumenter, *verksamt.se* för den som driver eller ska starta företag samt *Miljösamverkan Sverige* som syftar till att effektivisera och stödja myndigheternas miljötillsyn.

Miljösamverkan Sverige låter sig bäst jämföras med delegationens förslag till fortsatt stöd via strandskyddsportalen.se. Medverkande aktörer hos Miljösamverkan Sverige är på nationell nivå Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten och på regional nivå länsstyrelserna. Miljösamverkan Sveriges digitala plattform förvaltas och samordnas av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Arbetet bedrivs genom samverkan och samskapande av insatser och har flera likheter med Strandskyddsdelegationens verksamhet (jfr kapitel 3). Miljösamverkan Sverige har uppmärksammats som väl fungerande av både OECD och Statskontoret.²⁰

7.6.2 Samordning och samverkan om tillämpningen

Samverkan har varit såväl utredningens mål som ett medel. Delegationens sammansättning har i sig utgjort ett sammanhang där olika perspektiv kunnat beaktas och prioriteringar göras utifrån en helhetssyn. Samverkan och bred involvering av kompetenser har varit en huvudstrategi för att hantera den komplexitet som strandskyddsreglerna innebär och etablera en gemensam förståelse över organisations- och sakområdesgränser (se kapitel 3). Strandskyddsdelegationens fyra arbetsgrupper (se avsnitt 2.4.3) har spelat en mycket viktig roll för utformningen av portalen och de stödinsatser som där förmedlas. Grupperna har bestått av specialister och praktiker från vägledande och tillämpande sektorsmyndigheter, kommuner, länsstyrelser och regionala utvecklingsorgan. Därmed har grupperna

²⁰ OECD Granskning av svensk miljöpolitik 2014 och Statskontoret 2014:17 Vägledning till en bättre tillsyn En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.

haft en både bred och djup kompetens inom strandskyddreglernas tillämpning. Arbetssättet har vidare kompletterats med konferenser och dialoger. Vid dessa tillfällen har både utredningens primära målgrupper i form av beslutsfattare, chefer och handläggare med ansvar för själva regeltillämpningen, och sekundära målgrupper dvs. medborgare och företagare som kommer i kontakt med reglerna, haft möjlighet att ge inspel till pågående arbete.

Delegationen konstaterar att det varit mycket värdefullt att specialister och praktiker har samlats för att identifiera och analysera behovet hos målgrupperna. De har även bidragit till de verktyg, utbildningar och informationsinsatser som tagits fram för att göra nytta och bidra till att tillämpningen blir mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd. Delegationen rekommenderar att det fortsatta arbetet med att utveckla portalen utgår från liknande arbetsformer. Detta i syfte att koordinera sig över myndighets- och enhetsgränser, ta till vara kompetens från flera sakområden samt säkerställa insatsernas praktiska relevans och förankring.

7.6.3 Den faktiska tillämpningen sker regionalt och lokalt

Strandskyddsdelegationens uppdrag utgörs huvudsakligen av två delar. Dels ska utredningen vara en nationell arena för samverkan, dels ska utredningen ta fram stödinsatser som sedan ska kunna användas för att tillämpa reglerna i hela landet. Detta medför att Strandskyddsdelegationen inte har stannat vid framtagande av ett nationellt stöd, utan även beaktat behovet av regional relevans. Utredningens kompetensförsörjning har utgått från en önskan om geografisk spridning, dels i regeringens tillsättning av delegationen och dels i delegationens rekrytering av arbetsgrupper (se avsnitt 3.1.2). Dessutom har Strandskyddsdelegationen prioriterat att resa till varje län och även besökt flera kommuner i syfte att få en bild av lokala förutsättningar och erfarenheter. Detta har rustat Strandskyddsdelegationen för att förstå problem och möjligheter i strandskyddsreglernas tillämpning. (Se avsnitt 3.3) I förlängningen har det även underlättat erfarenhets- och kunskapsöverföring samt arbetet med att ta fram insatser som kan ge stöd under varierande förhållanden. Strandskyddsdelegationen har dessutom designat en del av sina insatser för att genomföras utifrån lokala förutsätt-

ningar, frågeställningar och behov av samverkan och kompetensutveckling. Insatsen *Givande möten – tema strandskydd* är ett sådant exempel (läs mer om Givande möten i avsnitt 4.7).

Den som tillämpar strandskyddsreglerna behöver ha god kunskap om lokala förhållanden (se avsnitt 5.4.2), och den regionala samverkans betydelse kan inte nog betonas för att tillsyn, dispensprövning, planering av strandskyddat område och landsbygdsutveckling i strandnära läge ska kunna lyckas. Delegationen vill betona den regionala nivåns betydelse för möjligheterna till en differentierad tillämpning av strandskyddsreglerna. Det krävs att regionala skillnader fortsatt uppmärksammas samt att det inom länen arbetas aktivt med stödinsatser anpassade till faktiska förutsättningar.

7.7 Skyddar strandskyddet det som ska skyddas?

Strandskyddet har två syften, dels att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. Denna skyddsform har bidragit till att bevara Sveriges unika och varierande strandmiljöer samt att tillgängliggöra dessa för allmänheten. Att skydda stränder i enlighet med strandskyddets syften förefaller också ha ett brett stöd och en god legitimitet.

Strandskyddsfrågan är dock långt ifrån okomplicerad och innehåller inte bara ett stort engagemang utan även starka intressekonflikter. Inte sällan är frågan också föremål för missförstånd eller fel information. Kritik mot äldre regelverk lever i viss mån kvar i debatten. Frågan *Skyddar strandskyddet det som ska skyddas?* låter sig således inte besvaras med ett enkelt ja eller nej. Det finns indikationer på att skyddet är starkt i glest bebyggda områden och svagare i tätbebyggda områden. I dagsläget ges t.ex. flest antal dispenser i storstadsområdena Stockholms och Västra Götalands län (se avsnitt 5.5.4). Samtidigt har storstadslänen även olika former av länsvisa undantag från strandskyddet. Det tätbefolkade Skåne län har lägst andel allemansrättsligt tillgänglig mark i landet²¹ men endast en tredjedel²² av Skånes totala strandlinje är strandskyddad.

²¹ Länsstyrelsen i Skåne län, *PlanPM Strandskydd 2:3*, rapport 2010:5, 2010.

²² Länsstyrelsen i Skåne län, *Stärkt strandskydd i Skåne efter översyn*, www.lansstyrelsen.se/skane, 2015.

Detta indikerar att regelförändringarna genom prop. 2008/09:119 inte fullt ut har fyllt sitt syfte om att skapa differentierade strandskyddsregler. Delegationens uppfattning är att det finns ett brett stöd för en sådan differentiering, men ifrågasätter om denna har fått full effekt.

Ett regelverk som strandskyddsreglerna innebär en relativt hög grad av komplexitet. Vid stora förändringar som de regeländringar som genomfördes genom prop. 2008/09:119 kan inte alltid konsekvenser och effekter förutses i varje del. I dag, när reglerna tillämpats under sex år och en nationell satsning för att stärka förutsättningarna för regeländringarna genomförts, finns det anledning att notera vissa problemområden och se över behovet av att reglerna justeras. Det är delegationens uppfattning att det, utifrån de problemområden som här lyfts fram, är befogat att genomföra en sådan översyn i syfte att möjliggöra ett långsiktigt bevarande av strandområden och samtidigt skapa förutsättningar för att utveckla boenden och verksamheter på landsbygden.

Delegationens slutsatser: Det är delegationens bedömning att de insatser som tagits fram inom ramen för Strandskyddsdelegationens uppdrag bidragit till en förstärkt samverkan kring de strandskyddsregler som instiftades 2009–2010 samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av dessa regler. Delegationen lämnar förslag till hur detta resultat kan tas till vara (se kapitel 1).

Mot bakgrund av de erfarenheter som utredningen gjort under 2,5 år är det vidare delegationens uppfattning att en rad problemområden rörande strandskyddsreglerna *inte* kan åtgärdas inom ramen för det regelverk som instiftades 2009–2010 och som justerats 2014. Det är också uppenbart att den differentiering som efterfrågades inte har uppnåtts med det nya regelverket. För att komma tillrätta med detta är det delegationens rekommendation att reglerna ses över. Att göra en sådan översyn eller lämna förslag till förändringar i regelverket har inte ingått i delegationens uppdrag.

Referenser

- Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, 2015. *Miljöbalken – en kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Bonde, Dahlsjö, Julstad, 2013. *Fastighetsbildningslagen*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Bunker, B.B. & Alban, B.T., 2006. *The Handbook of Large Group Methods*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Nergelius, Joakim, 2006. *Rättsfilosofi – samhälle och moral genom tiderna*, 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Rockström, J. m.fl., 2009. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Ecology and Society 14(2): 32, ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/.
- Senge, P. m.fl., 1994. *The Fifth Discipline Fieldbook – Strategies and Tools for Building a Learning Organisation*. New York: Doubleday, Random House, Inc.
- Sundblad, G. och Bergström U. 2014. *Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats*. Stockholm: Kungliga vetenskapsakademien.
- Ulrich, D. m.fl. 2002. *The GE Work-Out*. McGraw-Hill.
- Wahlgren, P. 2008. *Lagstiftning – Problem, teknik, möjligheter*. Stockholm: Norstedts juridik.
- WWF, *Living blue planet report*, 2015.

Offentligt tryck

- Boverket, PBL Kunskapsbanken, *LIS i den kommunala översiktsplanen*, 7 oktober 2015.
- Boverket, PBL Kunskapsbank, *Uppåtgående trend av antagna detaljplaner*, 8 oktober 2015.
- Boverket, *Plan och byggenkät 2013*.
- Boverket, *Plan och byggenkät 2014*.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
- Kommittédirektiv 2014:4, *Stöd till kommersiell service i särskilt utsatta glesbygdsområden*.
- Länsstyrelsen i Skåne län, 2010. Rapport 2010:5 *PlanPM Strandskydd 2:3*.
- Länsstyrelsen i Skåne län, 2015. *Stärkt strandskydd i Skåne efter översyn*, www.lansstyrelsen.se/skane
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Uppföljning av kommunernas strandskyddstillsyn 2010–2012*, 2014.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), *Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*. (Rapport 2012:05, Dnr 2010/229).
- Naturvårdsverket och Boverket, 2013/rättelse 2014. Redovisning av ett regeringsuppdrag. *En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*.
- Naturvårdsverket, 2002. Rapport 5185: *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*.
- Naturvårdsverket, 2005. Rapport 5504: *Skyddad natur – en motor för regional utveckling*.
- Naturvårdsverket, 2011. Rapport 6470: *Allemansrätten och dess framtid*.
- Naturvårdsverket, 2011. Rapport 6472: *Dispens från strandskyddet, En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*.
- Naturvårdsverket, 2011. Uppföljning av strandskyddsstatistik 2010.

- Naturvårdsverket, 2011. Sandell, K. och Svenning, M., Rapport 6470: *Allemansrätten och dess framtid*.
- Naturvårdsverket 2012. *Redovisning av regeringsuppdraget uppföljning av strandskyddsbeslut 2011*.
- Naturvårdsverket, 2012. Rapport 2009:4, utgåva 2, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*.
- Naturvårdsverket, 2013. *Redovisning av regeringsuppdraget uppföljning av strandskyddsbeslut 2012*.
- Naturvårdsverket, 2014. *Redovisning av regeringsuppdraget uppföljning av strandskyddsbeslut 2013*.
- Naturvårdsverket, 2015. *Redovisning av uppföljning av strandskyddsbeslut 2014*.
- Naturvårdsverket, 2015. *Återrapportering om utvidgat strandskydd*, NV-00453-15.
- OECD, 2014. *Granskning av svensk miljöpolitik*.
- Statskontoret 2014:17 *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*.
- Proposition 1952:187, *Förslag till strandlag*.
- Proposition 1974:166, *Förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237) m.m.*
- Proposition 1985/86:3, *Lag om bushållning med naturresurser m.m.*
- Proposition 1993/94:229, *Strandskydd*.
- Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*.
- Proposition 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*.
- Proposition 2009/10:238, *Framtidens friluftspolitik*.
- Proposition 2013/14:214, *Strandskydd vid små sjöar och vattendrag*.
- Regeringens skrivelse 2012/13:51.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.
- SOU 2012:87, *Ny PBL på rätt sätt*.
- SOU 2015:35. *Service i glesbygd*.

- SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*
- Statistiska centralbyrån, *Statistiska meddelande*, MI 50 SM 1102.
- Strandskyddsdelegationen, 2014. *Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna*, Markör.
- Strandskyddsdelegationen, 2014. Rapport: *Inventering av åtalsanmälningar och förundersökningar om brott mot strandskyddsreglerna.*
- Strandskyddsdelegationen, 2014. *Strandskydd. Kunskapsunderlag om tillväxt och strandskydd.* Kontigo.
- Strandskyddsdelegationens arbetsgrupp Tillväxts slutrapport, 2015.
- Strandskyddsdelegationens arbetsgrupp Öppna datas slutrapport, 2015.
- Strandskyddsdelegationen 2014. *Intressent- och nyttoanalys, arbetsgruppen Öppna data.* Markör.
- Tillväxtverket, Fakta om svensk turism 2013.
- WSP – *Eventuella avgränsningar som länsstyrelserna tillämpar*, rapport till Naturvårdsverket och Boverket 2013.

Domar

Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) domar:

- MÖD 2009:13, M 1225-08, den 12 maj 2009
- M 215-11 den 17 juni 2011
- M 5458-11 den 7 februari 2012
- MÖD 2012:39, M 10239-11, den 18 oktober 2012
- F 5418-13 den 14 oktober 2013
- M 5451-13 den 18 oktober 2013
- M 6577-13 den 20 december 2013
- M 1899-14 den 30 oktober 2014
- M 10756-14 den 11 juni 2015

Högsta domstolens dom:

- NJA 2008 s. 55 (2008:5), T 4786-05, den 18 januari 2008

Internetkällor

300 m – Vejledning om 300 m Strandbeskyttelses- og klitfredningszone (<http://naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesogklitfredningsz.pdf>) – Utgiven av Miljø- og Energiministeriet, samt Skov- og Naturstyrelsen, (avstämd 2015-11-13).

Boverket, www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kommuner/stodtill-planeringsinsatser-i-strandnara-lagen, den 7 oktober 2015.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>) (avstämd: 2015-11-13).

<https://erhvervsstyrelsen.dk/kystnaerhedszonen> (avstämd: 2015-11-13).

<https://erhvervsstyrelsen.dk/saerlig-begrundelse-planlaegning-inden-kystnaerhedszonen> (avstämd: 2015-11-13).

<http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/bygge-og-beskyttelseslinjer/strandbeskyttelseslinjen/bekendtgoerelser-om-strandbeskyttelseslinjen/> (avstämd: 2015-11-13).

<http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/bygge-og-beskyttelseslinjer/strandbeskyttelseslinjen/> (avstämd: 2015-11-13).

<http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/sommerhuse/nye-sommerhusgrunde/> (avstämd: 2015-11-13).

Kommittédirektiv 2013:27

Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna

Beslut vid regeringssammanträde den 7 mars 2013

Sammanfattning

En delegation ska inrättas med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen ska också verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Delegationens arbete ska bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden.

Delegationens arbete ska fokusera på:

- att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och kunskap om arbetsprocesser, olika handläggningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel,

- att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan berörda aktörer, bl.a. inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskapspridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Delegationen ska inleda sitt arbete med att utforma ett förslag till program för uppdraget och en plan för programmets genomförande. Förslaget ska redovisas till regeringen senast den 28 juni 2013.

Delegationen ska senast den 31 december 2013 och den 31 december 2014 till regeringen redovisa den verksamhet som har bedrivits under respektive år.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 17 december 2015.

Bakgrund

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd och gäller vid hav, sjöar, vattendrag och öar i hela landet.

Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur och växtliv. Strandskydd omfattar både land- och vattenområden. Det gäller 100 meter om båda sidor om den s.k. strandlinjen. Ett strandskyddsområde kan även vara utökat till 300 meter om båda sidor om strandlinjen.

Ett första strandskydd kom till på 1950-talet för att förhindra en överexploatering av stränderna och bevara allmänhetens tillgång till stränder och vatten för friluftsliv. Syftet med strandskyddet utvidgades 1994 till att också gälla skyddet av stränderna på grund av deras stora betydelse för den biologiska mångfalden.

Strandskydd, som regleras i 7 kap. miljöbalken, innebär att det finns förbud mot att bland annat uppföra nya byggnader och ta i anspråk mark inom strandskyddsområden. Strandskydd gäller i stort

sett generellt i hela landet och föregås inte av någon prövning eller något särskilt beslut för utpekande av områden. Från förbuden att ta i anspråk mark finns det a) generella undantag, b) möjligheter att besluta om att ge dispens och c) möjligheter till upphävande av strandskyddet. Ett undantag är att förbuden inom ett strandskyddsområde inte gäller vissa byggnader inom jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötsel, som behövs för näringens bedrivande. Om en åtgärd däremot träffas av förbuden inom strandskyddsområden finns det möjlighet att, om det finns särskilda skäl, besluta om dispens från strandskydd. Strandskydd kan också vara upphävt för ett område i en plan om det finns särskilda skäl. Det finns även områden som på grund av äldre regler inte omfattas av strandskydd.

Under 2009 och 2010 ändrades strandskyddsreglerna, se prop. 2008/09:119 och prop. 2010/11:64. Ändringarnas inriktning var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte skulle äventyras. Regeringen anser i dag att även behovet av tillväxt har en central roll i sammanhanget. Utgångspunkten för ändringarna var ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet och innebar förändringar både i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken och i bestämmelserna om planer i 3, 4, 5 och 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Flera förtydliganden gjordes i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa avsåg bland annat strandskyddets syfte, förutsättningar för att upphäva eller ge dispens från strandskydd och frågan om en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Förändringarna syftade också till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. De nya reglerna har inneburit att kommunerna fått huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Även tidigare hade flertalet kommuner beslutanderätten genom att länsstyrelserna hade delegerat dispensprövningen till kommunerna enligt tidigare regler om strandskydd i miljöbalken.

Genom de nya bestämmelserna fick kommunerna ansvaret för att i förekommande fall i sina översiktsplaner redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses gälla. Kommunernas redovisning är endast vägledande vid prövningen av upphävande- och dispensfrågor. Läns-

styrelsen har en stark roll i att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planering. I samband med denna fråga om utvecklingen av landsbygden är länens strategier för regionalt tillväxtarbete (de regionala utvecklingsprogrammen), och de analyser som ligger till grund för strategierna, av särskild betydelse för tillämpningen av reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Prövningen av dispenser och upphävande görs i första hand i kommunernas handläggning av ärenden och prövningen sker ofta i samband med kommunernas planläggningsarbete eller i samband med att en prövning av bygglov och andra tillstånd som gäller byggverksamhet sker.

Kommunerna har således huvudansvaret när det gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna på samma sätt som de har huvudansvaret för planläggning och byggverksamhet. Kommunen prövar ansökningar och beviljar eller avslår dispenser från strandskydd.

Länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid den kommunala tillämpningen. Länsstyrelsen ska granska kommunens beslut och har möjlighet att pröva om förutsättningarna för de kommunala besluten om dispens från strandskyddet är uppfyllda. En överprövning kan resultera i att länsstyrelsen antingen upphäver eller godkänner kommunens beslut. När det gäller förutsättningarna för beslut om dispenser, i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, är kommunala planeringsinsatser en grundförutsättning. Länsstyrelsen utövar även tillsyn över det kommunala planläggningsarbetet. Om ett kommunalt beslut om dispens från strandskyddet är felaktigt ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Detta beslut kan sedan överklagas till högre instans. Enligt de nya reglerna återinträder strandskyddet om en detaljplan ersätts med en ny detaljplan.

I vissa fall beslutar länsstyrelsen om dispenser och upphävande av strandskydd. Detta gäller bl.a. om dispensansökan avser ett område som har ett annat särskilt skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Utöver strandskydd kan det således finnas andra skydd som gäller för samma område, t.ex. djur- och växtskyddsområde, naturreservat, nationalpark, Natura 2000 och biotopskydd.

Behovet av en informations- och kunskapsinsats

När det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna har brister konstaterats redan 2002 i en rapport från Naturvårdverket (Kartläggning m.m. rapport 5185). Problemen delades då in i tre kategorier: brister i tillämpning vid prövning och tillsyn, generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning och bristande legitimitet för regleringen. Avsikten var att dessa oklarheter skulle åtgärdas genom de nya strandskyddsregler som infördes 2009 respektive 2010.

I budgetpropositionen för 2012 framförde regeringen att det finns indikationer som tyder på att de ändringar av strandskyddsreglerna som trädde i kraft 2009 och 2010 med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Även i budgetpropositionen för 2013 har regeringen angett att de nya strandskyddsreglerna inte till alla delar fyllt sitt syfte och att mycket tyder på att förändringarna 2009 och 2010 har lett till en icke avsedd skärpning av tillämpningen av strandskyddet i stora delar av landet.

Reglerna om strandskydd tillämpas i första hand av kommuner och länsstyrelser, samt av domstolar vid överklagande. En viktig förändring i de nya reglerna om strandskydd är att kommunerna numera har det huvudsakliga ansvaret för att fatta beslut om dispenser från strandskyddet och om upphävande av strandskyddet i planer. Länsstyrelsens roll har också förändrats bl.a. genom de nya bestämmelserna om överprövning av kommunernas beslut.

De frågor som aktualiseras vid tillämpning av strandskyddsreglerna inbegriper ofta flera olika parter med ibland motstående intressen. I kommunernas handläggning och behandling av ärenden om dispenser och upphävanden ställs de motstående intressena mot varandra och prövas. De intressen som står mot varandra är generellt sett exploateringsintressen och bevarandointressen. Vid prövningen av strandskyddsärenden företräds ofta dessa intressen av olika avdelningar inom kommuner, länsstyrelser och myndigheter. Detta gör frågan särskilt komplicerad. Ofta ska mycket svåra avvägningar göras och dessa avvägningar kan vara särskilt känsliga inte minst i områden med starkt exploateringsstryck där markvärdet i strandnära lägen är mycket höga. Det är således av stor vikt

att det vid prövning av strandskyddsfrågor finns en transparent och enhetlig tillämpning liksom ett bra samarbetsklimat mellan kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt övriga som berörs av frågorna.

När lagregler ska tillämpas i praktiken i enskilda ärenden uppstår vanligen gränsdragningsfrågor och det kan finnas behov av vägledning och handledning. I arbetet med samhällsbyggnadsfrågor ska länsstyrelserna tillhandahålla olika typer av underlag till kommunerna. Länsstyrelsen har ibland svårt att hinna med att tillhandahålla och uppdatera de olika typer av planeringsunderlag, redovisningar och sammanställningar som behövs för att besluten om dispenser och upphävanden ska kunna handläggas på ett effektivt sätt.

En särskild informations- och kunskapsinsats om strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen kan underlätta arbetet med handläggning av ärenden för kommuner och länsstyrelser. En ökning av kunskapen om strandskyddsreglerna hos företag och enskilda kan rätta till de eventuella missförstånd som finns när det gäller tillämpningen av reglerna och de problem detta skapar. En delegation bör därför få i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats som ska bidra till kompetensutveckling hos berörda aktörer avseende strandskyddsreglerna.

Uppdraget

En delegation ska inrättas med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog.

Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen ska också verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Delegationens arbete ska bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden.

Ett brett deltagande ökar förutsättningarna för en god förankring och förståelse för hur reglerna om strandskydd fungerar. Insatsen ska bidra till att kompetensen hos beslutsfattare om tillämpningen av strandskyddsreglerna stärks. En effektiv och rätts-säker tillämpning av strandskyddsreglerna förutsätter också att det finns en samsyn inom staten, dvs. länsstyrelser och berörda myndigheter, och mellan staten och kommunerna om hur reglerna ska tillämpas. Delegationens arbete ska lägga en grund för en transparent och enhetlig tillämpning av lagstiftningen.

Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskaps-spridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Uppdragets genomförande

Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog om frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Avsikten är att delegationen på så sätt ska utgöra en neutral plattform för dialog som belyser olika frågor och aspekter som berör tillämpningen av reglerna om strandskydd.

Delegationens arbete ska fokusera på:

- att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och kunskap om arbetsprocesser, olika handläggningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel,
- att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan aktörerna inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

En viktig del i uppdraget är att utveckla förutsättningar för ett förbättrat samspel och förbättrad kunskap om olika aktörers roller i tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Delegationen ska ta fram utbildningsmaterial som behövs för kompetenssatsningen. Utbildningsmaterialet kan behöva tillgodose olika målgruppers specifika behov och ansvarsområden.

Delegationen ska vid behov tillkalla arbetsgrupper och referensgrupper för att möjliggöra en bred förankring av arbetet.

Delegationen ska beakta de två andra insatser som regeringen infört för att utveckla tillämpningen av strandskyddsreglerna. Den ena insatsen gäller det stöd som regeringen har infört genom förordningen (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, som vänder sig till kommuner, länsstyrelser, samverkansorgan och landsting med regionalt utvecklingsansvar. Den andra insatsen gäller det uppdrag som regeringen beslutat ge till Naturvårdsverket och Boverket om att göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av de nya strandskyddsreglerna, samt att vid behov föreslå ändringar i reglerna (M2012/3437/Nm). Myndigheternas uppdrag ska redovisas senast den 1 augusti 2013.

Delegationen ska vid planering och utförande av sitt uppdrag ta hänsyn till vad som ingår i Naturvårdsverkets och Boverkets ordinarie grunduppdrag.

Delegationen ska beakta innehållet i Naturvårdsverkets och Boverkets handledningar, t.ex. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning (Handbok 2009:4). Delegationen ska även ta hänsyn till andra relevanta underlag och arbetssätt hos berörda aktörer.

Delegationen bör bestå av representanter för kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelser, organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen och berörda myndigheter såsom Boverket och Naturvårdsverket m.fl.

Delegationen ska samråda med representanter som är berörda av tillämpningen av strandskyddsreglerna såsom representanter för organisationer för t.ex. fastighetsägare, näringsliv, friluftsliv, naturvårdsintressen m.fl.

Redovisning av uppdraget

Delegationen ska inleda sitt arbete med att utforma ett förslag till program för informations- och kunskapsinsatsen och en plan för programmets genomförande. Förslaget ska redovisas till regeringen senast den 28 juni 2013.

Delegationen ska senast den 31 december 2013 och den 31 december 2014 till regeringen redovisa den verksamhet som har bedrivits respektive år.

Delegationen ska i sin slutrapport redovisa förslag om hur kompetensen i fråga om strandskyddsreglernas tillämpning ska kunna hållas på en fortsatt hög nivå efter delegationens avslutande.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 17 december 2015.

(Socialdepartementet)

Strandskyddsdelegationens aktiviteter

Genomförda aktiviteter under 2013

Mars

Strandskyddsdelegationens direktiv beslutas

September

Studiebesök, Norrbottens län, Pajala kommun

Oktober

Medverkande vid Värderings-, lantmäteri- och samhällsbyggnadsdagarna, seminarium *Tillämpning av strandskyddslagen*

November

Studiebesök, Gotlands län, Furillen och Bungenäs
Seminarium *Utvärdering och översyn av nya strandskyddsreglerna.*

Genomförda aktiviteter under 2014

Januari

Möte med Svenska Turistföreningen

Möte med Stockholms Byggmästareförening/Sveriges Byggindustrier Öst

Möte med Villaägarna

Besök Västerbotten

Februari

Expertgruppen sammanträder
Medverkan vid dialogmöte arrangerat av länsstyrelsen i Dalarna
Möte med Skärgårdsstiftelsen
Studiebesök Stockholms skärgård

Mars

Arbetsgrupperna inleder sitt arbete

April

Delegationen sammanträder
Arbetsgruppernas uppstartskonferens
Kunskapsseminarium *Det börjar med vatten*, Vattenriket,
Kristianstad

Maj

Lansering webb utbildningar
Webbseminarium *Det börjar med vatten*
Arbetsgrupperna presenterar sina arbetsplaner

Juni

Delegationen sammanträder
Expertgruppen sammanträder
Arenakonferens för målgrupperna
Lansering av webb utbildningar 2.0
Webbseminarium *Särskilda skäl*
Arbetsgrupp besöker Sundsvall
Dialogmöte Uddevalla/Västra Götalands län
Dialogmöte Visby/Gotland län

Juli

Medverkan i Lantmäteriets Almedalsseminarium, *Det perfekta strandskyddet – finns det och är vi i så fall på rätt väg?*

Augusti

Arbetsgrupp möter Polis- och Åklagarmyndigheterna
Webbseminarium *Små sjöar och vattendrag*

September

Arbetsgrupp besöker Lysekil
Expertgruppen sammanträder
Kansliet besöker Svedala kommun
Medverkan vid konferens arrangerad av Föreningen Sveriges bygglovgranskare och byggnadsnämndsekreterare (FSBS), Uppsala
Delegationen sammanträder
Webbseminarium *Strandskyddstillsyn*
Medverkan vid SGI:s Kustmöte

Oktober

Medverkan vid *New Nordic Planning Conference*
Medverkan vid tillsynsseminarium, Länsstyrelsen Skåne
Dialogmöte Örnsköldsvik/Västerbottens och Västernorrlands län
Studiebesök, Västra Götalands län, Torsö/Mariestad

November

Webbseminarium *LIS och Tillväxt*
Webbseminarium *LIS och Tillämpning*
Dialogmöte Göteborg/Västra Götalands län
Dialogmöte Östersund/Jämtlands län
Lansering av webbutbildningarna 3.0

December

Dialogmöte Karlshamn/Blekinge län
Arbetsgrupperna lämnar problemanalys
Delegationen sammanträder
Expertgruppen sammanträder
Arbetsgruppernas koordineringskonferens
Webbseminarium *Strandskydd i detaljplan*

Genomförda aktiviteter under 2015

Januari

Länsbesök Värmland

Februari

Lansering *Stöd i Strandskyddstillsynen*
Arbetsgruppsledarmöte Göteborg
Expertgruppen sammanträder

Mars

Delegationen sammanträder
Medverkan vid Naturvårdsverket strandskyddsseminarium
Givande möte Stockholm i samverkan med Naturvårdsverket
Länsbesök Skåne
Medverkan på *Miljöbalksdagarna*
Webbseminarium *Strandskyddet på kartan – ett pilotprojekt med Öppna data*
Länsbesök Dalarna
Medverkan vid strandskyddsdialog, Länsstyrelsen Dalarna

April

Expertgruppen sammanträder

Länsbesök Halland

Arbetsgrupp besöker Datainspektionen

Medverkan vid workshop om outdoor sports, Region Dalarna

Medverkan vid *Tankesmedjan för friluftsliv 2015*

Maj

Länsbesök Västerbotten

Länsbesök Norrbotten

Dialogmöte Haparanda

Arenakonferens för målgrupperna

Länsbesök Gävleborg

Medverkan vid länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar, Halland

Givande möte Södermanland

Länsbesök Kalmar

Lansering interaktiv guide för dispensprövning

Möte för regionutvecklingsdirektörer, Kalmar

Länsbesök Jämtland

Juni

Länsbesök Södermanland

Länsbesök Jönköping

Möte med Jordbruksverket

Lansering givande möten – tema strandskydd

Möte med LRF

Länsbesök Västmanland

Länsbesök Östergötland

Delegationen sammanträder

Augusti

Möte med Svensk Turism AB
Medverkan Mötesplats Skåne
Möte med Svenskt Friluftsliv
Möte med Naturskyddsföreningen
Lansering www.strandskyddsdomar.se
Expertgruppen sammanträder
Delegationen sammanträder
Möte med Hushållningssällskapet

September

Länsbesök Västernorrland
Länsbesök Kronoberg
Länsbesök Örebro
Länsbesök Uppsala
Länsbesök Blekinge
Möte med Jordägareförbundet
Möte med Skärgårdsstiftelsen
Möte med Villaägarna
Möte med SIKO
Medverkan vid konferens arrangerad av Föreningen Sveriges bygg-
lovgranskare och byggnadsnämndsekreterare (FSBS), Halmstad
Möte med Fiskevattenägarna
Möte med Friluftsförbundet
Givande möte Örebro
Möte med länsstyrelsernas FORUM för hållbart samhällsbyggande
Givande möte Munkedal , Lysekil, Sotenäs kommuner
Givande möte Gävle kommun
Möte med Sametingets kansli
Dialogmöte Arvidsjaur

Oktober

Givande möte Västerbotten
Medverkan vid *Samhällsbyggnadsdagarna 2015*
Givande möte Kalmar
Delegationen sammanträder
Expertgruppen sammanträder

November

Medverkan vid Tornedalens Vattenparlament
Möte med Stockholms Byggmästarförening/Sveriges Bygg-
industrier Öst
Givande möte Trosa kommun
Givande möte Värmdö kommun
Delegationen sammanträder
Expertgruppen sammanträder
Möte med länsstyrelsernas miljö nätverk

December

Webbseminarium *Kunskap och dialog om strandskydd*
Lansering broschyr areella näringar och strandskyddet
Strandskyddsdelegationens betänkande lämnas till regeringen

Medverkande i Strandskyddsdelegationens insatser

Personer som deltagit i Strandskyddsdelegationens arbetsgrupper, genomförda insatser eller som referenspersoner till framtagna verktyg och stöd.

Strandskyddsdelegationens arbetsgrupper

Tillsyn

Länsstyrelsen: Kristina Höök-Patriksson (arbetsgruppsledare), biolog, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Mariestad

Naturvårdsverket: Yvonne Lundell, handläggare på sektionen för art- och områdesskydd inom Enheten för prövning och regelgivning, Stockholm

Boverket: Lars Brask, jurist, Karlskrona (från april 2014)

Boverket: Stefan Hallins, byggnadsingenjör, Karlskrona (till april 2014)

Lantmäteriet: Ingela Boije af Gennäs, lantmätare, Stockholm

Havs- och Vattenmyndigheten: Anders Skarstedt, utredare tillsynsavdelningen, Göteborg

Kommun: Sara Helmersson, bygg- och miljöchef, Norrtälje kommun

Kommun: Johanna Engström, biolog, Skellefteå kommun

Tillämpning

Region: Jan Molde (arbetsgruppsledare), infrastrukturstrateg,
Region Jämtland, efterträdde i maj 2014 Susanne Fahlgren,
Länsstyrelsen i Västerbotten

Naturvårdsverket: Cecilia Persson, efterträdde i september 2014
Per Nilsson, båda handläggare, Sektionen för naturskydd och
artförvaltning inom Enheten för vägledning, Östersund

Boverket: Hanna Olin Petersson, landskapsarkitekt, Karlskrona

SKL: Carmita Lundin, handläggare, efterträdde hösten 2014
Ann-Sofie Eriksson, sektionschef, båda Avdelningen för tillväxt
och samhällsbyggnad, Stockholm

Lantmäteriet: Ingela Boije af Gennäs, lantmätare, Stockholm

Havs- och Vattenmyndigheten: Erik Törnblom, utredare enheten
för biologisk mångfald, Stockholm

Kommun: Sonja Eliasson, miljö- och samhällsbyggnadschef,
Storuman

Kommun: Henrik Höglund, sakansvarig bygglov, byggkontroll och
strandskydd, Vaxholms stad, efterträdde i augusti 2014 Johan
Hagland, miljö- och stadsbyggnadschef, Ekerö (till april 2014)

Tillväxt

Region: Lasse Lindén (arbetsgruppsledare), förbundsdirektör
Fyrbodals Kommunalförbund, Uddevalla

Region: Emma Mattsson, processledare, Region Västra Götaland

Länsstyrelsen: Nina Loberg, enhetschef Samhällsplanering,
Länsstyrelsen Västernorrland, Härnösand

Länsstyrelsen: Anna-Lena Fritz, enhetschef Naturvård,
Länsstyrelsen på Gotland

Naturvårdsverket, Ulf Andersson, projektledare regionalt
hållbarhetsarbete, Stockholm.

Boverket: Daniel André, regionplanerare, Karlskrona

Jordbruksverket: Magnus Nordgren, landsbygdsutvecklare,
Jönköping (från oktober 2014)

Tillväxtverket: Christer Lindberg, enhetschef Regional tillväxt, Östersund (från september 2014)

Tillväxtverket: Lars Wikström, avdelningschef Regioner (till september 2014)

Havs- och Vattenmyndigheten: Christer Larsson, utredare Havsplanering och maritima frågor, Göteborg

SKL: Christer Östlund, sektionschef Lokal och regional utveckling, Stockholm (till oktober 2014)

Kommun: Lena Lindström, näringslivsutvecklare, Örnsköldsvik

Öppna data

Lantmäteriet: Lars Hägg (arbetsgruppsledare), verksamhetsarkitekt, Gävle

Länsstyrelsen: Maria Ericsson, Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Naturvårdsverket: Ingrid Ededahl, IT-strateg, Funktionen för strategisk IT, efterträdde i januari 2015 Birgitta Olsson, handläggare, Avdelningen för analys och forskning, Enheten för integrerad miljödataförsörjning, båda Stockholm

Boverket: Mark Mostert, GIS-expert, Karlskrona

Havs- och Vattenmyndigheten: Lars Johan Hansson, utredare Enheten för miljöövervakning, Göteborg

SMHI: Marcus Flarup, Samhälle och säkerhet – Marknad och beställningar, Norrköping

SKL: Daniel Antonsson, projektledare Samhällsbyggnad, transport och miljö, Stockholm/Sundsvall (kommun)

Kommun: Tomas Johanson, Malung-Sälen, tidigare Älvdalen

Kommun: Petronella Engström, GIS-samordnare, Sundsvall (från hösten 2014)

Arenakonferenser

12 juni 2014

Anders Josephsson, politisk sakkunnig, Socialdepartementet

Mattias Johansson, stabschef, Miljödepartementet

Sören Linder, bygglovschef, Arvika kommun

Bente Plöen, planarkitekt, Arvika kommun

Åsa Jadelius, projektledare Riges, Härnösands kommun

Strandskyddsdelegationens arbetsgruppsledare

12 maj 2015

Conny Wahlström, statssekreterare hos bostads-, stadsutvecklings-
och it-minister Mehmet Kaplan

Camilla Sandström, docent i statsvetenskap, Umeå universitet

Ledamöter i Strandskyddsdelegationen

Kunskapsseminarium

**Utvärdering och översyn av de nya strandskyddsreglerna,
november 2013**

Hanna Olin Petersson, landskapsarkitekt, Boverket

Björn Pettersson, handläggare, Regeringsuppdrag och remisser från
regeringskansliet, Naturvårdsverket

Webbseminarier

Det börjar med vatten 14 maj 2014

Göran Blom, senior rådgivare Naturvårdsverket, ordf. Svenska
MAB-kommittén, Stockholm

Carina Wettemark, koordinator biosfärområdet Vattenriket, chef
biosfärenheten, Kristianstads kommun

Fredrik Nordwall, enhetschef, Havs- och Vattenmyndigheten,
Göteborg

Claes Nihlén, limnolog, Helsingborgs stad

Lars Hägg, verksamhetsarkitekt, Lantmäteriet Informations-
försörjning, Gävle

Daniel Antonsson, programansvarig avdelningen för digitalisering,
SKL/Gruppchef IT-projekt och förvaltning, Sundsvalls kommun

De sex särskilda skälen 17 juni 2014

Henrik Höglund, sakansvarig bygglov, byggkontroll och strand-
skydd, Vaxholms stad

Johan Larsson, kommunjurist, Vaxholms stad

Tomas Johnsson, stadsarkitekt, Älvdalens kommun

Margareta Svenning, miljöjurist, Miljöavdelningen, Länsstyrelsen i
Skåne län

Peter Ardö, rådman Mark- och miljödomstolen, Vänersborg

Therese Byheden, planarkitekt, Boverket

Klara Falk, planarkitekt, Boverket

Nya regler 1 september 2014

Linnea Rosenlöf, departementssekreterare, Miljödepartementet

Per Nilsson, handläggare, Sektionen för naturskydd och art-
förvaltning Naturvårdsverket

Yvonne Svensson, rättschef, Boverket

Tillsyn av strandskyddsområden 25 september 2014

Kristina Höök Patriksson, biolog, Länsstyrelsen i Västra Götaland

Carmita Lundin, handläggare Avdelningen för tillväxt och
samhällsbyggnad, Sveriges kommuner och landsting

Johanna Engström, kommunekolog, Skellefteå kommun

Aino Alhem, kammaråklare, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Åklagarmyndigheten

Filippo Bassini, gruppchef miljöbrottsgruppen, Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen

Elisabeth Berggren, biolog, Skellefteå kommun

Ann-Christin Westerlund, kommunfullmäktiges ordförande, Skellefteå kommun

Erik Pettersson, ordförande Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Värmdö kommun

Staffan Stafström, enhetschef Miljöavdelningen, Värmdö kommun

Daniel Lebenberg, miljöinspektör, Värmdö kommun

Leena Wikmalm, psykolog, organisationskonsult Svensson & Wikmalm

Reino Wikmalm, psykolog, organisationskonsult Svensson & Wikmalm

Margareta Svenning, miljöjurist, Miljöavdelningen, Länsstyrelsen i Skåne län

Arbetsgruppen Tillsyn

Strandnära lägen – en resurs för landsbygdsutveckling 10 november 2014

Lasse Lindén, Förbundsdirektör Fyrbodals kommunalförbund

Jan Molde, infrastrukturstrateg Region Jämtland

Ulf Lovén, konsult inom ekoturism, The Loop

Claes Pettersson, kommunalråd, Arvika kommun

Runar Frohm, vice ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, Storumans kommun

Åsa Ögren, byggnadsnämndens ordförande, Umeå kommun

Stefan Carlsson, utbildningsråd och ledamot i kommunstyrelsen, Finspångs kommun

Annika Karlsson, planchef, Bengtsfors kommun

Nils Gunnar Bylund, LRF

Hans Göran Näslund, Hela Sverige ska leva
Johanna Martinell, ekolog, Örnsköldsviks kommun
Arbetsgruppen Tillväxt

Att göra och tillämpa LIS-planer 12 november 2014

Sonja Eliasson, Miljö- och samhällsbyggnadschef Storumans kommun
Hanna Olin Peterson, landskapsarkitekt Strategisk planering,
Boverket
Ulrika Åkerlund, landskapsarkitekt Stad och land, Boverket
Peder Seidegård, tf. enhetschef, länsarkitekt Länsstyrelsen i
Västerbottens län
Clara Granslandt, planarkitekt Länsstyrelsen i Västerbottens län
Sune Högländer, samhällsbyggnadschef, Nordmalings kommun
Pernilla Helmersson, samhällsplanerare, Umeå kommun
Agneta Sahlström, byggnadsinspektör, Nordmalings kommun
Christina Myrestam, miljöinspektör, Nordmalings kommun
Annika Karlsson, planchef, Bengtsfors kommun
Marika Östemar, planarkitekt, Finspångs kommun
Hans Lindberg, utvecklingschef, Finspångs kommun
Peter Nordström, byggnadsinspektör, Ydre kommun
Jan Persson, enhetschef Samhällsbyggnad, Länsstyrelsen i Öster-
götlands län
Emma Hagström, naturvårdshandläggare, Länsstyrelsen i Öster-
götlands län
Bente Plöen, planarkitekt, Arvika kommun
Sören Linder, bygglovschef, Arvika kommun
Ingela Boije af Gennäs, lantmätare, Lantmäteriet
Göran Stenman, rådmann, Mark- och miljödomstolen Vänersborg
Ulf Alexandersson, konsult, Arkitektkontor AB
Arbetsgruppen Tillämpning

Strandskydd i detaljplan 17 december 2014

Yvonne Seger, planarkitekt, Sweco

Yvonne Svensson, rättschef, Boverket

Jonas Ledelius, länsjurist, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Dan Ola Norberg, stadsarkitekt, Sala Kommun

Tomas Enqvist, planarkitekt, Gnesta kommun

Kristina Grape, planeringsarkitekt, Klara arkitekter, Karlstad

**Strandskyddet på kartan – ett pilotprojekt med Öppna data
24 mars 2015**

Bengt Kjellsson, generaldirektör, Lantmäteriet

Daniel Antonsson, programansvarig avdelningen för digitalisering,
SKL/gruppchef IT-projekt och förvaltning, Sundsvalls kommun

Petronella Enström, GIS-samordnare, Sundsvalls kommun

Tomas Johnsson, stadsarkitekt, Sälen-Malungs kommun

Maria Ericsson, naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Västra
Götalands län

Lars Hägg, verksamhetsarkitekt, Lantmäteriet

Arbetsgruppen Öppna data

Kunskap och dialog om strandskydd 3 december 2015

Med reservation för ändringar, seminariet ej genomfört vid tryck.

Ledamöter från Strandskyddsdelegationen

Jan Gustafsson, tekniskt råd, Mark- och miljööverdomstolen

Christina Ericson, hovrättsråd, Mark- och miljööverdomstolen

Jessica Peters, miljöinspektör, Nacka kommun

Anders Siversson, projektledare Tillväxt & utveckling, Karlshamns
kommun

Ingela Boije af Gennäs, lantmätare, Lantmäteriet

Henrik Höglund, sakansvarig bygglov, byggkontroll och strand-
skydd, Vaxholms stad

Magnus Nordgren, landsbygdsutvecklare, Jordbruksverket

David Ståhlberg, Jordbruksverket

Daniel Melin, Jordbruksverket

Aya Norvell, administrativ chef, Munkedals kommun

Dialogmöten

Uddevalla 26 juni 2014

Stefan Edman, biolog och författare

Dick Ericson, näringslivschef, Trollhättans kommun

Christina Milén-Jacobsson, avdelningschef för Landsbyggs-
utveckling, Hushållningssällskapet Väst

Lasse Lindén, förbundsdirektör Fyrbodals kommunalförbund

Arbetsgruppen Tillväxt

Visby 30 juni 2014

Cecilia Schelin Seidegård, landshövding Gotlands län

Jan Björinge, regiondirektör, Region Gotland

Frida Brunner, samhällsgeograf, Region Gotland

Anna-Lena Fritz, enhetschef Naturvård, Länsstyrelsen på Gotland/
Arbetsgrupp Tillväxt

Lasse Lindén, Fyrbodals kommunalförbund/Arbetsgrupp Tillväxt

Anna Hrlika, JTP Ltd processledare

Charles Campion, JTP Ltd processledare

Örnsköldsvik 21 oktober 2014

Peter Holmqvist, VD, Höga Kusten AB

Johanna Martinell, biolog, Örnsköldsviks kommun

Mari-Anne Björn, Hela Sverige ska leva, Norrbotten

Nina Loberg, enhetschef Samhällsplanering, Länsstyrelsen i
Västernorrlands län/Arbetsgrupp Tillväxt
Lena Lindström, näringslivsutvecklare, Örnsköldsviks kommun/
Arbetsgrupp Tillväxt

Göteborg 18 november 2014

Lisbeth Schultze, länsöverdirektör, Länsstyrelsen i Västra
Götalands län
Göran Sundblad, biolog, Aquabiota
Pelle Olausson, VD Lagunen camping & stugor
Thomas Lennartsson, Fiskevattenägarna
Anna Johansen, processledare, Pussla

Östersund 20 november 2014

Maria Söderberg, kommunstyrelsens ordförande, Krokoms kommun
Ulf Alexandersson, stadsarkitekt, Bräcke och Ragunda kommun
Ulf Lovén, konsult ekoturism. The Loop
Jan Molde, infrastrukturstrateg, Region Jämtland/Arbetsgrupp
Tillämpning
Birgitta Rhodin, moderator, kommunikatör Tillväxtverket

Karlshamn 1 december 2014

Lars Sällström, ägare Brokamåla gård
Åke Karlsson, grundare Svalemåla stugby
Jenny Rydqvist, strateg, Region Blekinge
Monica Oredsson, hållbarhetsstrateg, Region Blekinge
Jonas Ronsby, planarkitekt, Karlshamns kommun
Hanna Olin Petersson, Landskapsarkitekt, Strategisk planering
Boverket/Arbetsgrupp Tillämpning
Daniel Andréén, Boverket/Arbetsgrupp Tillväxt

Kukkolaforsen 6 maj 2015

Leena Ruokanen, överinspektör på Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland (NTM-centralen), Finland

Riitta Lönnström, planeringsdirektör och arkitekt på Lapplands förbund, Finland

Göran Wigren, Haparanda kommun

Juha Liakka, Länsstyrelsen i Norrbottens län

Tillsynsstöd

Arbetsgruppen Tillsyn

Miljösamverkan Skåne, projektgrupp *Tillsyn av strandskydd och kommunala naturreservat*

Stefan Göransson, chefsåklagare, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål

Christin Vildevik, miljöjurist, Helsingborgs stad

Broschyr om areella näringar och strandskydd

Med reservation för ändringar, broschyren ej färdigställd vid tryck.

Cecilia Persson, handläggare, Naturvårdsverket

Yvonne Lundell, handläggare, Naturvårdsverket

Per Nilsson, handläggare, Naturvårdsverket

Magnus Nordgren, landsbygdsutvecklare, Jordbruksverket

David Ståhlberg, Jordbruksverket

Gunnar Lindén, Lantbrukarnas Riksförbund

Anders Skarstedt, utredare, Havs- och vattenmyndigheten

Thomas Lennartsson, förbundsdirektör, Sveriges fiskevattenägareförbund

Webbutbildningarna

Oscar Alarik, miljöjurist, Naturskyddsföreningen

Ulf Silvander, generalsekreterare, Svenskt friluftsliv

Johan Larsson, kommunjurist, Vaxholms stad

Henrik Höglund, sakansvarig bygglov, byggkontroll och strand-
skydd, Vaxholms stad

Joen Morales, tekniskt råd, Mark- och miljödomstolen i Vänersborg
Arbetsgruppen Tillsyn

Mallar

Johan Larsson, kommunjurist, Vaxholms stad

Clara Ganslandt, planarkitekt, Länsstyrelsen i Västerbottens län

Peter Ardö, chefsrådman, Mark- och miljödomstolen i Vänersborg

Arbetsgruppen Tillämpning

Interaktiv guide för dispensbeslut

Lena Johansson, chefsjurist, Länsstyrelsen i Stockholms län

MaryAnn Fargo, naturvårdshandläggare, Länsstyrelsen i
Södermanlands län

Johanna Boman, planhandläggare, Länsstyrelsen i Uppsala län

Arbetsgruppen Tillämpning

Arbetsgruppen Öppna data

strandskyddsdomar.se

Marina Fagermoen, beredningsjurist, Mark- och miljödomstolen i
Vänersborg

Alexandra Wiklund, tf. enhetschef Förvaltningsenheten,
Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Peter Jupén, chefsjurist, Länsstyrelsen i Hallands län

Maria Törnblom, biträdande enhetschef Livsmiljöenheten,
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Arbetsgruppen

Kart-pilot

Petronella Enström, GIS-samordnare, Sundsvalls kommun
Sundsvalls kommun
Arbetsgruppen Öppna data
Arbetsgruppen Tillämpning

Övriga aktiviteter

Givande möte, koncept och workshopledarutbildning

Johan Larsson, kommunjurist, Vaxholms kommun
Kristina Höök-Patriksson, biolog, Länsstyrelsen i Västra
Götalands län
Tomas Johnsson, stadsarkitekt, Sälen-Malungs kommun
Yvonne Lundell, handläggare Sektionen för art- och områdesskydd,
Naturvårdsverket
Lillemor Frenkel, konsult dialog och processledning, Directa
svenska AB

Plan- och bostadsdagarna i Varberg 20 maj 2015

Yvonne Seger, planarkitekt, Sweco
Malin Iwarsson, planhandläggare, Länsstyrelsen i Värmlands län
Margareta Björck, planhandläggare, Länsstyrelsen i Dalarnas län
Martin Kvarnäck, tekniskt råd, Mark- och miljödomstolen i
Vänersborg

Detaljerad beskrivning av innehåll i webbseminarier

Det börjar med vatten, 14 maj 2014

Det första kunskapsseminariet riktar sig till tjänstemän som handlägger strandskyddsärenden och som har intresse av fördjupad förståelse för skydd av marina miljöer för biologisk mångfald och för hur samverkansprojekt med olika intressegrupper kan utformas.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Avsnitt Strandskyddet och biologisk mångfald		
Strandskyddslagets syfte; lagstöd	Eveline Savik, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen	Om prövning mot strandskyddets syften, praxisgenomgång
Åtgärder kring strandkant och påverkan på biologisk mångfald	Fredrik Nordwall, EC Enheten för biologisk mångfald, Havs- och vattenmyndigheten	Om ekosystemtjänster, om ekosystemet i grunda vattenområden m.m.
Några råd för att upprätthålla strandskyddets syften vid exploatering	Claes Nihlén, limnolog Helsingborgs kommun	Bl.a. om långsiktig inverkan, om villkor under byggtiden, om avrinningsområdet
Avsnitt "Vad är vatten?"		
Var går vattenlinjen ...? Strandskyddat område i lagen	Eveline Savik, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen	Beskriver bl.a. de olika metoder som används för att upphäva/utvidga strandskydd
Vägen till Digitala samhället 2034 och Öppna data. Konsekvenser för t.ex. strandskydd	Daniel Antonsson, programansvarig, SKL CeSam Lars Hägg, verksamhetsarkitekt Lantmäteriet	Visioner och verklighet om digitaliseringens inverkan på roller och kommunikation mellan handläggare, näringsliv och allmänhet
Avsnitt Samverkan för hållbar utveckling		
Biosfärområden – arenor för samverkan	Göran Blom, senior adviser, Naturvårdsverket	Hur lokala grupper går samman för att utveckla områden på ett långsiktigt hållbart sätt
Kristianstads vattenrike. Från konflikt till utveckling och tillväxt	Carina Wettemark, ekolog Kristianstads kommun	Om utvecklingen från soptipp till ett naturområde som gett ökad turism

De 6 särskilda skälen, 17 juni 2014

Det här seminariet vänder sig till handläggare och samhällsplanerare på kommuner och länsstyrelser med behov av stöd för att göra bedömningar och korrekta beslut vid prövning av de särskilda skälen, men även till politiker och berörda centrala myndigheter.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Särskilda skäl i sitt sammanhang. De fyra förbuden Vad är inte särskilda skäl? Särskilt skäl nr 1 Särskilt skäl nr 2 Särskilt skäl nr 3 Särskilt skäl nr 4–6 samt Undantag Efter prövningen av särskilda skäl	Henrik Höglund, sakansvarig bygglov, byggkontroll och strandskydd, Vaxholms stad Johan Larsson, kommunjurist, Vaxholms stad	Problembaserad genomgång av processen med många exempel på tillämpning i dispensprövningar, och med hänvisningar till praxis.
Att upphäva strandskydd i detaljplan.	Klara Falk, planeringsarkitekt, Boverket Therese Byheden, planeringsarkitekt, Boverket	Övergripande genomgång, introduktion till fördjupningsutbildning om strandskydd i detaljplan december 2014
Goda råd om tillämpningen av de sex särskilda skälen	Peter Ardö, chefsrådmann Mark- och miljödomstolen Vänersborg Margareta Svenning, miljöjurist Länsstyrelsen i Skåne län	Bl.a om att ta ställning även i tveksamma fall, om att ta del av domslut och om lika bedömning och rättsäkerheten.
Tema tätort utan detaljplan. Diskussion om praktikfall Älvdalen	Tomas Johnsson Stadsarkitekt	En fråga om tillämpning av det 5:e särskilda skälet i diskussion mellan stadsarkitekt och jurister.
Frågepanel	Samtliga medverkande	Frågor om t.ex. bevisbörda, om tomtplatsavgränsning, om bedömning av <i>väsentlig påverkan</i> .

Ändrade strandskyddsregler, 1 september 2014

Information till myndigheter och kommuner om ändring i lagen avseende upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

Seminarie- och diskussionsledare: Eveline Savik, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Bakgrunden och syftet med lagändringen	Linnea Rosenlöf, departementssekreterare Miljödepartementet	Om regeringens avsikt med ändringarna
Vad de nya reglerna säger	Eveline Savik, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen	Bedömning av vad som är små sjöar, små vattendrag
Tillämpning av reglerna	Per Nilsson, handläggare på sektionen för naturskydd och artförvaltning, Naturvårdsverket	Om bedömning av liten betydelse för strandskyddets syften
Följdändringar i Plan- och bygglagen	Yvonne Svensson, rättschef Boverket	Att tänka på i pågående plan-ärenden

Tillsyn av strandskyddsområden, 25 september 2014

Ett inledande avsnitt vänder sig till målgruppen förtroendevalda och förvaltningschefer, det följande har målgruppen handläggare som är involverade i strandskyddstillsyn, t.ex. bygglovshandläggare, ekologer, miljöinspektörer och jurister på kommunerna samt motsvarande på länsstyrelserna.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Tillsyn av strandskydd: vinster och ansvar ur politikerperspektiv		
Plikt eller möjlighet? Proaktiv strandskyddstillsyn.	Kristina Höök-Patriksson, biolog och tillsynsvägleddare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län Carmita Lundin, handläggare och strandskyddssamordnare Sveriges kommuner och landsting (SKL)	Kommunens initiativ och kontrollera det som är viktigt. Utmaning politik i förhållande till myndighetsutövning.
Exempel från Västerbottens län	Ann-Christin Westerlund, kommunfullmäktiges ordförande, Skellefteå kommun	Om den politiska ledningen av tillsynsprojekt i kommunen, värdet ur medborgarperspektiv
Exempel från Stockholms län	Erik Pettersson, ordförande Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Värmdö kommun	Varför och hur steget mot en ordnad tillsyn viktigt för kommunen.
Vad är aktiv, planerad strandskyddstillsyn	Staffan Stafström, enhetschef miljöavdelningen, Värmdö kommun	Nämndens ansvar, Ledningens roll för att tjänstemännen ska kunna bedriva tillsyn.
Planerad strandskyddstillsyn – utmaningar och möjligheter i tillämpningen		
Tillsynens systematik och arbetssätt	Kristina Höök-Patriksson, biolog och tillsynsvägleddare Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Att göra prioriteringar och steg-för-steg i planering och genomförande planerad tillsyn. Hantering av enskilda ärenden.
Särskilt/Specifikt? för strandskyddstillsyn	Margareta Svenning, miljöjurist, Länsstyrelsen i Skåne län	Skilnader MB och PBL. Vanliga fallgrorpar.
Tillsynsprojektet Skellefteå kommun	Johanna Engström, kommunekolog och Elisabeth Berggren, biolog, Skellefteå kommun	Exempel på genomförande och resultat av omfattande inventering.
Polisens roll	Filippo Bassini, gruppchef miljöbrottsgruppen, Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen	Ansvarskedjan, brottanmälan och tillsynsärende m.m.
Åklagarens roll	Aino Alhem, kammaråklare, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA)	Om gamla ärenden, förundersökningssekretess m.m.
Det svåra samtalet – om mötet i tillsynsärenden	Leena Wikmalm, psykolog, organisationskonsult Svensson & Wikmalm Reino Wikmalm, psykolog, organisationskonsult Svensson & Wikmalm	Olika strategier och samtalsituationer

Strandnära lägen – en resurs för landsbygdsutveckling, 11 november 2014

I detta seminarium tar vi pulsen på landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Frågor och diskussioner riktat till förtroendevalda och chefer i kommunerna om värdet av och förutsättningarna för LIS-planering.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Politikens erfarenheter av LIS		
Umeå kommun	Åsa Ögren, byggnadsnämndens ordf.	Kort omdöme om värdet av LIS-planeringen
Storuman kommun	Runar Frohm, vice ordf. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	Kort omdöme om värdet av LIS-planeringen
Arvika kommun	Claes Pettersson, kommunalråd	Politikens roll, utfall av planeringen
Finspångs kommun	Stefan Carlsson, utbildningsråd och ledamot i kommunstyrelsen	Politikens roll, utfall av planeringen
Nya och tydligare möjlighetsperspektiv		
Expertpanel	Lasse Lindén, Förbundsdirektör Fyrbodals kommunalförbund Jan Molde, infrastrukturstrateg Region Jämtland	Diskussion om förutsättningar för LIS, bebyggelseutveckling, förädling av naturresurs m.m.
Ekoturism och hållbar utveckling	Ulf Lovén, konsult, tidigare generalsekreterare Svenska ekoturismföreningen	Potential och förutsättningar i en växande internationell marknad.
Exempel	Annika Karlsson, planchef Bengtsfors kommun Nils Gunnar Bylund, LRF Hans Göran Näslund, Hela Sverige ska leva Johanna Martinell, ekolog Örnköldsviks kommun	Inslag med olika perspektiv.

Att göra och tillämpa LIS-planer, 12 november 2014

Experter och praktiker presenterar olika möjligheter att göra en LIS-plan som är anpassad till de lokala förutsättningarna och ger exempel på hur dispenser enligt LIS hanteras.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
LIS syfte, lagrum och sammanhang		
LIS: bakgrund och regler	Eveline Savik, miljöjurist Strandskyddsdelegationen	<i>Regler och praxis även i enskilda avsnitten</i>
LIS i sitt sammanhang	Ulrika Åkerlund, landskaps- arkitekt, Boverket	
Utppekande av LIS-områden i ÖP		
LIS-planering i Västerbotten	Peder Seidegård, länsarkitekt och Clara Ganslandt, planarkitekt Länsstyrelsen i Västerbottens län Sonja Eliasson, miljö- och sambhällsbyggnadschef Storumans kommun Sune Högländer, samhälls- byggnadschef, Nordmalings kommun Pernilla Helmersson, sam- hällsplanerare, Umeå kommun	Om länsstyrelsens projekt för stöd i LIS-planering till kommunerna Processen för LIS-planeringen Gemensam LIS-planering i Umeåregionen
LIS-planering i Bengtsfors, Dalsland	Annika Karlsson, planchef, Bengtsfors kommun	Processen och ex på områden
LIS-planering i Östergötland	Jan Persson, enhetschef Sambhällsbyggnad, Emma Hagström, naturvårdshand- läggare, Länsstyrelsen i Östergötlands län Marika Östemar, planarkitekt, Hans Lindberg, utvecklings- chef, Finspångs kommun Peter Nordström, byggnads- inspektör, Ydre kommun	Länsstyrelsens stödjande arbete med LIS. Om Finspångs tidigt antagna LIS-plan och lärdomar inför revidering LIS som ingång till översikt- planering i liten kommun.
Prövning av dispens i LIS-områden		
Kitjavaviken	Agneta Sahlström, byggnads- inspektör och Christina Myrestam, miljöinspektör, Nordmalings kommun	byggnad
Laxviken	Sonja Eliasson, Storumans kommun	byggnad
Kråkenäs	Annika Karlsson, Bengtsfors kommun	byggnad
Humsjön	Sören Linder, bygglovschef, Arvika kommun	verksamhet

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Bräcke kommun	Ulf Alexandersson Arkitektkontor AB	verksamhet
Detaljplan i LIS-områden		
Harön	Bente Pløen, planarkitekt, Arvika kommun	bostadsområde
Fastighetsbildning		
Fastighetsbildning och strandskydd	Ingela Boije af Gennäs, lantmätare, Lantmäteriet	Rör inte bara LIS-områden
Frågepanel	Göran Stenman, rådmän, Mark- och miljödomstolen Vänersborg Ulrika Åkerlund, landskaps- arkitekt, Boverket Jan Persson, enhetschef Samhällsbyggnad, Läns- styrelsen i Östergötlands län	

Strandskydd i detaljplan, 17 december 2014

Seminarier tar upp tolkningsfrågor kring de särskilda skälen som blir aktuella vid upphävande av strandskydd i detaljplan. Skälen är desamma som vid dispensprövningar, men frågeställningarna skiljer sig ofta vid planläggning av större områden och i tätort.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Likheter och olikheter dispens och upphävande	Yvonne Seger, planarkitekt, Sweco	Vad som ska och kan regleras i DP
Vilket förfarande vid upphävande?	Yvonne Svensson, rättschef, Boverket	Nyheter i PBL rörande planprocessen från 1 jan 2015
Detaljplan Silvköparen	Dan Ola Norberg, stadsarkitekt, Sala Kommun	Planläggning av kommunal badplats och utökning av befintlig campingplats
Detaljplan Frösjö	Tomas Enqvist, planarkitekt, Gnesta kommun	Tätortsutveckling i anslutning till Gnesta station
5:e särskilda skälet	Kristina Grape, planeringsarkitekt, Klara arkitekter	Angeläget allmänt intresse, motivering och lokalisering-prövning.
Frågepanel	Jonas Ledelius, länsjurist Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt övriga medverkande	Utformning av passager, bryggor i DP, gamla tomter inom DP, återinträde av strandskyddet m.m.

Strandskyddet på kartan – ett pilotprojekt med Öppna data, 24 mars 2015

Strandskyddsdelegationens arbetsgrupp Öppna data genomförde ett pilotprojekt med en karttjänst för ansökan av strandskyddsdispens där informationen görs tillgänglig för handläggare, överinstanser, vidareutvecklare och medborgare.

Seminarie- och diskussionsledare: Eveline Savik, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Inledning om projektet	Bengt Kjellsson, generaldirektör, Lantmäteriet	Vikten av digital informationsutveckling
Digitaliseringens möjligheter	Daniel Antonsson, programansvarig avdelningen för digitalisering, SKL	Allmänt om utvecklingen ur medborgarperspektiv
Demo av karttjänsten (pilot)	Petronella Enström, GIS-samordnare, Sundsvalls kommun	Karta med info från källan, e-tjänst för dispensansökning och mall för beslut
Strandskydd informationsflöden	Lars Hägg, verksamhetsarkitekt, Lantmäteriet Informationsförsörjning	Från ansökan till laga kraft och öppna data
Juridiska frågor	Eveline Savik	Ang. publicering av data
Diskussion, frågor	Tomas Johnsson, stadsarkitekt, Sälen-Malungs kommun Maria Ericsson, naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län	I panel med Lars Hägg och Daniel Antonsson

Kunskap och dialog om strandskydd, 3 december 2015

Med reservation för ändringar, seminariet ej genomfört vid tryck.

I det sista av Strandskyddsdelegationen fördjupar vi diskussionen kring frågor som handläggare och förtroendevalda ofta återkommit till under utredningstiden. Vi visar också hur delegationens utbildningar och verktyg kan användas och vara till hjälp och vi sammanfattar Strandskyddsdelegationens erfarenheter.

Seminarie- och diskussionsledare: Johanna Ersborg, miljöjurist Strandskyddsdelegationen

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Nya och återkommande frågor		
Strandskydd och fastighetsbildning	Eveline Savik, miljöjurist Strandskyddsdelegationen Jan Gustafsson, tekniskt råd, Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) Christina Ericson, hovrättsråd, MÖD Ingela Boije af Gennäs, Lantmäteriet m.fl.	<i>Diskussion och genomgång utifrån vanliga frågor och problem vid fastighetsbildning inom strandskyddat område.</i>
Tomt, tomtplats, fastighet, hemfridszon	Bl.a. Anders Siversson, projektledare, Karlshamns kommun Jessica Peters, miljöinspektör, Nacka kommun	<i>Begreppen i olika regler och i dagligt tal. Hur hänger de ihop och hur göra rätt som tjänsteman?</i>
Areella näringar och strandskydd.	Magnus Nordgren m.fl., landsbygdsutvecklingsenheten, Jordbruksverket	<i>Vanliga frågor från markägare och vad gäller?</i>
Strandskydd och detaljplaner	Henrik Höglund, saksvarig bygglov och strandskydd, Vaxholms kommun m.fl.	<i>Hur tolka bestämmelser i nya och gamla planer vid dispens och tillsyn. Vanliga frågor från detaljplanerare om strandskydd</i>
Från sunt förnuft till sund metodik	Eveline Savik, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen	<i>Pröva och diskutera en fråga i taget – med hjälp av den interaktiva guiden!</i>
Aktuella och intressanta rättsfall	Olof Ekström, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen, Christina Ericson, MÖD	
Strandskyddsdelegationens utbildningar och verktyg		
Varför använda verktyg och utbildningar och förslag på hur.	Eveline Savik, miljöjurist, Strandskyddsdelegationen Anna Hedman, kommunikatör, Strandskyddsdelegationen m.fl.	<i>Utbildningstema handläggare i ärendehantering Lantmätare Förtroendevalda Fastighetsägare, allmänhet, exploatörer, entreprenörer</i>

Avsnitt	Medverkande	Beskrivning
Strandskyddsdelegationen summerar		
En utredning byggd på öppenhet	Lärke Johns, ordförande Strandskyddsdelegationen	<i>Delegationens arbetsätt och metodik</i>
Lärdomar	Lärke Johns	<i>Om erfarenheter och uppfattningar om strandskyddet som delegationen mött.</i>
Nationell arena för samverkan	Intervjuer och samtal med organisationer och delegater	

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.
106. Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. Fi.
107. Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. Fi.
108. Strandskyddet i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
- Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic Performance. [53]
- Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad. [90]

Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. [93]

Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. [104]

Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. [106]

Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. [107]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering av järnvägstransporter. [9]

Lösöreköp och registerpant. [18]

Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]

En ny säkerhetsskyddslag. [25]

Datalagring och integritet. [31]

Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]

Myndighetsdatalog. [39]

Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]

Ny patentlag. [41]

Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]

Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings-
och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella
situationer – 2000 års Haagkonvention.
[74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik
för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital
värld av rättigheter, skyldigheter
– möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi.
Bilaga till betänkande. [96]
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för
transpersoner m.m. [103]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]
Planering och beslut för hållbar utveckling.
Miljöbalkens hushållningsbetämmelser.
[99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvatten-
försörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad
samordning och bättre bostads-
försörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett
författningsförslag om värdeåterföring.
[60]
En fondstruktur för innovation
och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om
digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap
i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.
[85]
Digitaliseringens transformerande kraft –
vägval för framtiden. [91]
Strandskyddet i praktiken. Slutrapport
från Strandskyddsdelegationen
nationell arena för samverkan. [108]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn,
enskildas klagomål och det allmänna
ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot
kvinnor och hedersrelaterat våld och
förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård.
Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. [100]

Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. [102]

Plats för fler som bygger mer. [105]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]