

Bilaga 135**§ 248****Sveriges Kommuner och Landsting avseende ändring av strandskyddsreglerna efter den 1 juli 2009**

Dnr 508/09

Sammanfattning

Den 1 juli 2009 trädde nya regler om strandskydd i kraft. Ändringarna innebär bl.a att ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och tillsynen över strandskyddet i huvudsak läggs på kommunerna. Kommunfullmäktige måste med anledning därav fatta beslut om var ansvaret i kommunen skall ligga.

Beslutsunderlag

Sveriges kommuners och landstings cirkulär 09:36.
Länsstyrelsens i Malmöhus län beslut den 1 juli 1982 om överlåtelse av beslutsbefogenheter enligt vissa bestämmelser i naturvårdslagen, jämte bilagor.
Förslag till ändring i reglemente för byggnadsnämnden.
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 9 juli 2009.

Kommunstyrelsens beslut

att föreslå kommunfullmäktige besluta

att införa följande nytt stycke under § 2 i byggnadsnämndens reglemente.

Byggnadsnämnden utövar tillsyn över strandskyddet enligt miljöbalken och har ansvar för prövning av dispens från reglerna om strandskydd.

Beslut expedieras till:
Kommunfullmäktige
Akten



Kommunkontoret

kansliet

LUND

Gunnar Jönsson

046-355922

gunnar.jonsson@lund.se

TJÄNSTESKRIVELSE

2009-07-09

1 (2)

Kommunstyrelsen

KOMMUNSTYRELSEN LUND	
2009 -07- 0 9	
Diarienum 508/09	Diarienum/beteckn. 00

Strandskyddsreglerna efter den 1 juli 2009

KS 508/09

Sammanfattning

Den 1 juli 2009 trädde nya regler om strandskydd i kraft. Ändringarna innebär bl.a att ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och tillsynen över strandskyddet i huvudsak läggs på kommunerna. Kommunfullmäktige måste med anledning därav fatta beslut om var ansvaret i kommunen skall ligga.

Beslutsunderlag

Sveriges kommuners och landstings cirkulär 09:36
Länsstyrelsens i Malmöhus län beslut den 1 juli 1982 om överlåtelse av beslutsbefogenheter enligt vissa bestämmelser i naturvårdslagen, jämte bilagor
Förslag till ändring i reglemente för byggnadsnämnden
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 9 juli 2009

Ärendet

Den 1 juli 2009 trädde nya regler om strandskyddet i kraft. Reglerna återfinns bl.a i miljöbalken, PBL och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Lagändringarna syftar till ökat regionalt och lokalt inflytande när det gäller strandskyddsfrågorna.

Ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och för tillsyn över strandskyddet läggs i huvudsak på kommunerna. Frågan om undantag från strandskyddet i samband med detaljplaneläggning skall fortsättningsvis prövas av kommunen i planärendet. Länsstyrelsens roll stärks genom att länsstyrelsen skall bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och pröva kommunala beslut om upphävanden av och dispens från strandskyddet.

Lagändringen innebär både lättnader i strandskyddet och skärpningar av bestämmelserna. Lättnaderna avser framförallt möjligheten att i stora delar av landet besluta om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom områden lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Skärpningarna innebär bl.a att det preciseras i lagtexten vad som kan vara särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet och att det

TJÄNSTESKRIVELSE
2009-07-09

2 (3)

som regel ställs krav på fri passage för allmänheten längs stranden i samband med detaljplanering och beslut om dispenser.

Som nämnts ovan är det från och med den 1 juli 2009 i huvudsak kommunerna som skall svara för prövningen av ärenden om dispens från strandskydds reglerna och för tillsynen över att reglerna om strandskydd efterlevs. Eventuella villkor som länsstyrelsen kan ha föreskrivit i tidigare beslut om att delegera dispensrätten eller tillsynen till kommunerna upphör därmed att gälla.

Undantag från detta gäller enbart för försvarsanläggningar, allmänna vägar och allmänna järnvägar samt områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken och som har beslutats av någon annan än kommunen.

De nya reglerna gäller bara ärenden som inletts från och med den 1 juli 2009. Det innebär bl.a att förekommande ärenden om dispens eller om tillsyn som har inletts hos kommunen före den 1 juli 2009 skall handläggas och beslutas enligt de gamla reglerna.

Lagändringen innebär att kommunfullmäktige måste besluta vilken eller vilka nämnder som skall ha ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och tillsynen över strandskyddet.

Enligt beslut från Länsstyrelsen i Malmöhus län den 1 juli 1982 har länsstyrelsen delegerat till byggnadsnämnden i Lunds kommun att medge undantag från 16 § 1 st naturvårdslagen. 16 § naturvårdslagen var den bestämmelse som behandlade frågor om strandskydd innan miljöbalken kom. Eftersom strandskyddsfrågorna hittills har legat under byggnadsnämndens ansvar finner kommunkontoret det lämpligt att strandskyddsfrågorna även fortsättningsvis hanteras av byggnadsnämnden. Kommunkontoret föreslår därför att ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och tillsynen över strandskyddet införs i reglementet för byggnadsnämnden. Eventuellt ärende om ändring i byggnadsnämndens taxa får tas upp separat.

Kommunkontorets förslag

Kommunstyrelsen förslår kommunfullmäktige besluta

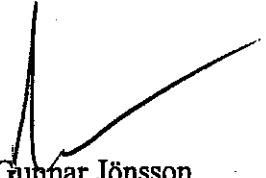
att införa följande nytt stycke under § 2 i byggnadsnämndens reglemente.

Byggnadsnämnden utövar tillsyn över strandskyddet enligt miljöbalken och har ansvar för prövning av dispens från reglerna om strandskydd.

KOMMUNKONTORET



Jan-Inge Ahlfridh
Kommundirektör



Gunnar Jönsson
Kanslijurist

Expedieras till:
Kommunstyrelsen
Akten

REGLEMENTE FÖR BYGGNADSNÄMNDEN I LUND

Antaget av kommunfullmäktige den 9 december 1999, § 173 och ändrat den 15 december 2005, § 154.

Behörighet och uppgifter

§ 1

Byggnadsnämnden skall som specialreglerad nämnd enligt stadgandet i 1 kap 7 § plan- och bygglagen ha det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten i kommunen.

§ 2

Byggnadsnämnden prövar frågor om förhandsbesked och bygglov m m samt övar tillsyn över byggnadsverksamheten enligt 9 kap plan- och bygglagen och de övriga lagbestämmelser som berör byggnadsverksamheten och vars efterlevnad inte bevakas av annan nämnd.

Byggnadsnämnden prövar frågor om olovligt byggande m m enligt 10 kap plan- och bygglagen.

Byggnadsnämnden upprättar förslag till detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

Byggnadsnämnden äger själv anta, upphäva eller ändra detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Byggnadsnämnden är den nämnd som för kommunens räkning har att påkalla fastighetsreglering enligt 5 kap 3 § 3 st. fastighetsbildningslagen, påkalla fastighetsbestämning enligt 14 kap 1 § 2 st. samma lag, påkalla förrättning enligt 18 § anläggningslagen samt ansöka om förrättning enligt 8 § lagen om exploateringssamverkan.

Byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor och därtill hörande förordning, såvitt avser sotning och brandskyddskontroll.

Byggnadsnämnden är kommunens tillståndmyndighet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Byggnadsnämnden utövar tillsyn över strandskyddet enligt miljöbalken och har ansvar för prövning av dispens från reglerna om strandskydd.

§ 3

Det åligger nämnden utöver vad ovan särskilt angivits

att verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,

att i övrigt uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,

att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

§ 4

Byggnadsnämnden skall också på uppdrag av kommunstyrelsen, som ansvarar för den övergripande planeringen i kommunen, upprätta förslag till översiktsplan samt fullgöra de

uppgifter i övrigt som hör samman med det planarbetet. Även andra uppgifter, som angår den översiktliga planeringen, skall byggnadsnämnden fullgöra efter framställning av kommunstyrelsen.

§ 5

Byggnadsnämnden får själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som faller inom nämndens verksamhetsområde och därvid sluta förlikning och antaga ackord.

Byggnadsnämnden får också besluta om nedsättning eller avskrivning av fordran.

Ansvar och rapporteringsskyldighet

§ 6

Byggnadsnämnden skall inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som finns i lag eller förordning samt bestämmelserna i detta reglemente.

Byggnadsnämnden skall rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Nämndens sammansättning och sammanträden

§ 7

Byggnadsnämnden består av 11 ledamöter och 11 ersättare.

Bland ledamöterna utser kommunfullmäktige en ordförande, en vice ordförande och en andre vice ordförande för den tid de blivit valda som ledamöter.

Är vid sammanträde varken ordförande, vice ordförande eller andre vice ordförande närvarande, får nämnden utse ordförande för tillfället.

Ersättare har rätt att delta i nämndens överläggningar.

§ 8

Kallelse till sammanträde skall utfärdas skriftligen och, om inte något ärende fordrar skyndsammare handläggning, senast sju dagar före sammanträdet tillställas ledamöter och suppleanter. Om möjligt skall kallelsen vara åtföljd av föredragningslista upptagande de ärenden, som skall behandlas vid sammanträdet.

Ledamot eller ersättare, som är förhindrad att bevista ett sammanträde, skall skyndsamt göra anmälan härom.

Byggnadsnämnden fastställer senast på årets sista sammanträde de ordinarie sammanträdesdagarna för nästkommande år.

Ersättarnas tjänstgöring

§ 9

Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i sammanträde, skall en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe.

En ledamot, som inställer sig under ett pågående sammanträde, har rätt att tjänstgöra även om en ersättare har trätt i ledamotens ställe.

Om inte ersättare väljs proportionellt, skall de tjänstgöra enligt den av fullmäktige mellan dem bestämda ordningen.

En ersättare, som har börjat tjänstgöra, har alltid företräde oberoende av turordningen. Om styrkebalansen mellan partierna därigenom påverkas, får en ersättare, som inställer sig under pågående sammanträde, träda in i stället för en ersättare som kommer längre ned i ordningen.

§ 10

En ledamot eller ersättare, som har avbrutit sin tjänstgöring p g a jäv i ett ärende, får åter tjänstgöra sedan ärendet handlagts.

En ledamot, som har avbrutit tjänstgöringen en gång under ett sammanträde p g a annat hinder än jäv, får åter tjänstgöra om ersättarens inträde har påverkat styrkebalansen mellan partierna.

Offentliga sammanträden

§ 11

Byggnadsnämnden får besluta att dess sammanträden skall vara offentliga.

Sammanträde skall dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden, som avser myndighetsutövning, eller i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

Justering av protokoll

§ 12

Protokollet justeras av ordföranden och en ledamot.

Nämnden kan besluta att en paragraf i protokollet skall justeras omedelbart. Paragrafen skall i sådant fall upprättas skriftligen, innan nämnden justerar den.

Reservation

§ 13

Om en ledamot har reserverat sig mot ett beslut och vill motivera reservationen skall motiveringen upprättas skriftligen och lämnas före den tidpunkt som har fastställts för justeringen av protokollet.

Förvaltning m.m.

§ 14

Under nämnden lyder stadsarkitektkontoret och Lunds lantmäteri samt de övriga förvaltningsenheter, som efter vederbörligen fattade beslut kan komma att underställas nämnden.

§ 15

Vid nämndens sammanträden har, om nämnden inte beslutar annat, förvaltningscheferna rätt att närvara och delta i överläggningarna samt få sina meningar antecknad i protokollet.

§ 16

Delgivning med nämnden sker med ordföranden, respektive förvaltningschef eller annan anställd som nämnden bestämmer.

§ 17

Av byggnadsnämnden utfärdade skrivelser och handlingar skall försedda med kontrasignation av vederbörande tjänsteman på nämndens vägnar undertecknas av ordföranden, vice ordföranden eller andre vice ordföranden eller, om dessa är förhindrade, av två bland övriga ledamöter.



2009-06-15

KOMMUNSTYRELSEN LUND	
2009-06-30	
Diarienummer SK/09	Ärendenummer 60

1 (12)

CIRKULÄR 09:36

Kommunstyrelsens ordförande
Kommundirektör/motsvarande
Juridik
Översiktlig planering
Detaljplanering/bygglov
Miljöskydd/naturvård

Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden - strandskyddsreglerna efter den 1 juli 2009

Den 1 juli 2009 träder nya regler om strandskyddet i kraft bl.a. i miljöbalken och i PBL (se SFS 2009:530-534). Lagändringarna har stor betydelse för kommunerna. Ändringar har också skett i förordningen om områdesskydd (SFS 2009:623) och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (SFS 2009:623). De viktigaste förarbetena till de beslutade lagändringarna finns i regeringens proposition 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* (se även Miljö- och jordbruksutskottets betänkande bet2008/09:MIU13 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden m.m.* och rskr. 2008/09:227).

Överlag syftar lagändringarna till ökat regionalt och lokalt inflytande när det gäller strandskyddsfrågorna. Ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och för tillsyn över strandskyddet läggs i huvudsak på kommunerna. Frågan om undantag från strandskyddet i samband med detaljplaneläggning ska fortsättningsvis prövas av kommunen i planärendet. Länsstyrelsens roll stärks genom att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och pröva kommunala beslut om upphävanden av och dispens från strandskyddet.

Lagändringarna innebär vidare både lättnader i strandskyddet och skärpningar av bestämmelserna. I förarbetena talas om att strandskyddet differentieras utifrån lokala och regionala förutsättningar.

Lättnaderna handlar framförallt om möjligheten i stora delar av landet att besluta om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom områden lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Reglerna om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom sådana områden får enligt särskilda övergångsbestämmelser tillämpas först efter den 31 januari 2010.

Bland skärpningarna kan nämnas att det preciseras i lagtexten vad som kan vara särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet och att det som

regel ställs krav på fri passage för allmänheten längs stranden i samband med detaljplanering och beslut om dispenser.

I det följande avser vi att behandla vissa frågor som det kan finnas anledning för kommunerna att uppmärksamma med anledning av ikraftträdandet av de nya reglerna.

Kommunalt ansvar för prövning av dispensärenden och för tillsyn

Från och med den 1 juli 2009 är det i huvudsak kommunerna som ska svara för prövningen av ärenden om dispens från strandskyddsreglerna och för tillsynen över att reglerna om strandskydd efterlevs. Eventuella villkor som länsstyrelsen kan ha föreskrivit i tidigare beslut om att delegera dispensrätten eller tillsynen till kommunerna upphör därmed att gälla.

Undantag från denna regel gäller bara för försvarsanläggningar, allmänna vägar och allmänna järnvägar och för områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och som har beslutats av någon annan än kommunen. Inom sådana områden svarar länsstyrelsen både för prövningen av ärenden om dispens från strandskyddet och för tillsynen. Sådana områden med områdesskydd som det handlar om är bl.a. nationalparker, natur- eller kulturresevat som länsstyrelsen inrättat, biotopskyddsområden, vattenskyddsområden som länsstyrelsen inrättat, samt Natura 2000-områden – däremot inte andra riksintressen, eftersom de inte regleras i 7 kap. miljöbalken.

De nya reglerna gäller bara ärenden som inleds från och med den 1 juli 2009. Det innebär att länsstyrelsen ska fortsätta att handlägga ärenden som kommit in till länsstyrelsen före detta datum. Kommunerna ska alltså inte ta över handläggningen av ärenden som har inletts hos länsstyrelsen före den 1 juli 2009. Det innebär också att förekommande ärenden om dispens eller om tillsyn som har inletts hos en kommun före den 1 juli 2009 ska handläggas och beslutas enligt de gamla reglerna.

Strandskyddsdispens

Inom område som omfattas av strandskydd är ett antal åtgärder i princip förbjudna, bl.a. att uppföra byggnader och att vidta åtgärder som kan inkräkta på allemansrätten eller väsentligt förändra livsvillkoren för djur- och växtarter (se 7 kap. 15 § miljöbalken).

Om det finns *särskilda skäl* får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från de förbud som annars gäller inom ett strandskyddsområde, under förutsättning att området inte omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt (t.ex. åtgärder inom Natura 2000-område). Vad som är särskilda skäl regleras uttömmande i 7 kap. 18 c § och 7 kap. 18 d § miljöbalken. Ett dispensbeslut bör därför innehålla en hänvisning till

den eller de punkter i bestämmelserna som beslutet grundas på. Det bör observeras att det enligt flera punkter krävs att behovet inte kan tillgodoses utanför området. I sådana fall bör såväl ansökan om dispens som beslutsmotiveringen innehålla en redovisning av varför åtgärden inte kan vidtas utanför strandskyddsområdet. Vid dispensprövningen ska en intresseavvägning ske enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, vilket innebär att hänsyn även ska tas till enskilda intressen. Dessutom gäller som allmänt krav enligt 7 kap. 26 § att en dispens ska vara förenlig med strandskyddets syfte. Det innebär på samma sätt som tidigare en restriktiv syn på dispensmöjligheterna (prop. 2008/09:119 s. 104).

En nyhet är ett beslut om att ge dispens från strandskyddet inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken). Undantag från denna regel gäller bara om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

Liksom tidigare gäller som ett obligatoriskt krav att alla dispensbeslut ska ange i vilken i utsträckning mark får tas i anspråk som tomt (tomtplatsbestämning) eller annars användas för det avsedda ändamålet (7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken). Detta kan t.ex. ske genom markering på en situationsplan tillhörande beslutet.

Länsstyrelsen övertar Naturvårdsverkets tidigare roll att pröva kommunens enskilda beslut om dispens. Om en kommun ger dispens från strandskyddsbestämmelserna ska kommunen följaktligen sända beslutet till länsstyrelsen (19 kap. 3a § miljöbalken). Länsstyrelsen har i sin tur tre veckor på sig att besluta i frågan om en prövning av dispensbeslutet ska ske eller inte. Sådan prövning ska ske om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet (19 kap. 3b § miljöbalken).

Reglemente, delegering

Ansvarig nämnd

De kommuner som inte redan har ansvar för prövning av ärenden om dispens från strandskyddet och för tillsyn över efterlevnaden av strandskyddet, bör ta ställning till vilken eller vilka nämnder i kommunen som ska ha ansvar för dessa uppgifter. Såväl dispensprövningen som tillsynen sker enligt bestämmelser i miljöbalken, vilket gör att ärendegrupperna redan kan omfattas av den av fullmäktige beslutade ansvarsfördelningen mellan nämnderna, t.ex. enligt kommunens reglemente för nämnderna. Det kan påpekas att det inte är nödvändigt att samma nämnd har ansvar både för prövningen av strandskyddsdispenser och för tillsynen.

Delegering

Frågan ställs ibland om möjligheten att på nämndnivå delegera rätten att besluta om strandskyddsdispenser. Styrande är här de allmänna reglerna om delegering i kommunallagen. Den inskränkning i delegeringsrätten som är mest aktuell i sammanhanget är att delegering inte får ske av ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Med tanke på att dispensen utgör ett undantag från ett förbud som meddelats i lag och att dispensrätten är avsedd att tillämpas restriktivt, är det vår uppfattning att delegering av beslutanderätten inte kan ske generell. Vi har dock svårt att se varför det inte skulle vara möjligt att delegera beslutanderätten i begränsad omfattning, t.ex. i ärenden som gäller vissa kompletteringsåtgärder inom redan beslutad tomtplats.

När det gäller tillsynen över efterlevnaden av strandskyddet bör motsvarande principer kunna tillämpas som nämnden har funnit lämplig för delegering ifråga om annan tillsyn enligt miljöbalken.

För att tillsynen över efterlevnaden av strandskyddet ska fungera väl är det angeläget att denna uppgift – om så inte redan skett – infogas i kommunens tillsynsplanering enligt miljöbalken. Det kan anmärkas att det enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ankommer på tillsynsmyndigheten att avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn och att ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.

Avgifter

Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken har kommunerna möjlighet att avgiftsfinansiera såväl ärenden om prövning av dispens från strandskyddet som ärenden om tillsyn över efterlevnaden av strandskyddet. Avgiftsuttaget måste grundas på en av kommunfullmäktige antagen taxa.

Många kommuner har redan bestämmelser om avgift för prövning av ärenden om strandskyddsdispenser i sin plan- och bygglovtaxa. Fördelen med detta kan vara avgiftsuttag för prövningen av dispensärendet i förekommande fall samordnas med avgiftsuttaget för prövningen av bygglovet.

Vi har haft med avgift för strandskyddsdispenser både i vårt underlag för *Plan- och bygglovtaxa* och i vårt underlag för taxa enligt miljöbalken, *Taxa utifrån risk- och resursbedömning för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, medan vi haft med avgift för tillsyn över strandskyddet bara i underlaget för taxa enligt miljöbalken. För kommunen gäller naturligtvis att samma fråga bara bör regleras i en taxa.

I *Plan- och bygglovtaxa 2004*, finns underlag för avgiftsuttag för strandskyddsdispens med i tabell 5 (s. 31) med föreslagen avgift 100 G, dvs. att avgiften ska vara 100 gånger den grundavgift som kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden

beslutat. Denna konstruktion lämpar sig väl om byggnadsnämnden ska handlägga frågor om strandskyddsdispens.

Taxan enligt miljöbalken, *Taxa utifrån risk – och resursbedömning för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, 2008-09-30, reviderad 2008-12-17, är utformad – se taxebilaga 1 under rubriken *Naturvård* (s. 61) – så att avgift för prövning av ansökan om dispens från strandskyddsbestämmelserna är avsedd att tas ut med *timavgift*. Detta underlag innehåller alltså inget konkret förslag till fast avgift. Det är naturligtvis kommunen som har att avgöra om avgift ska tas ut med fast belopp på visst sätt, t.ex. i linje med Plan- och bygglovtaxan, eller om man istället ska ha timavgift för prövningen av dispensärenden.

I taxebilaga 1 (s. 61) finns stöd för avgiftsuttag för handläggning och andra åtgärder vid tillsyn över efterlevnaden av strandskyddet vid rubriken *Tillsyn i övrigt som gäller skydd av områden, djur- och växtarter, naturmiljön i övrigt, vilthägn eller allemansrätten*. Avgift för sådan handläggning är avsedd att tas ut med timavgift. På tillsynssidan har vi sett det svårt att konstruera någon form av fast avgift för tillsynen, eftersom tillsynsärendena har varierande karaktär och omfattning. Det bör framhållas att avgift enligt vårt underlag inte tas ut för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig obefogat (3 § i taxeförslaget).

Strandskyddet i samband med detaljplanering

Enligt en ny bestämmelse i 5 kap. 7 a § PBL får kommunen upphäva strandskyddet i en detaljplan. Formellt sker upphävandet genom en planbestämmelse i den detaljplan som antas eller ändras. Upphävande av strandskyddet kan beroende på förhållandena ske helt eller delvis inom planområdet.

Det bör uppmärksammas att det ställs höga krav för att undantag från strandskyddet ska få ske genom detaljplaneläggning. Det är tre kriterier som ska vara uppfyllda:

1. Det ska finnas särskilda skäl enligt bestämmelserna i 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken.
2. Intresset att ta i anspråk området på det sätt som avses med planen ska väga tyngre än strandskyddsintresset.
3. Det får inte gälla ett sådant område som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken (försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som har beslutats av någon annan än kommunen). För sådana områden kan upphävande av strandskyddet istället beslutas av länsstyrelsen.

Dessutom gäller som en allmän regel i samband med upphävande av strandskyddet, att upphävande inte får omfatta ett område som behövs för att mellan strand-

linjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa *fri passage* för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (7 kap. 18 f § miljöbalken). För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området ha sådan bredd att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera. Enligt förarbetena bör områdets bredd normalt vara något tiotals meter, även om detta kan variera beroende på förhållandena på platsen, lokala byggnadstraditioner m.m. Det är bara om det är omöjligt med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion som upphävande av strandskyddet får ske ända fram till strandlinjen.

De nya reglerna innebär att strandskyddsfrågan integreras med de andra frågor som kommunen har att överväga i samband med detaljplaneläggning. De vanliga bestämmelserna för planprocessen ska tillämpas. Strandskyddsfrågan måste alltså vara med redan från början i programskede, vid samråd och vid handläggningen i övrigt. I den miljöbedömning som kommunen har att göra, kan behovet av miljökonsekvensbeskrivning påverkas av om det är avsett att strandskyddet ska upphävas inom planområdet. Skälen för upphävande av strandskyddet ska redovisas i planbeskrivningen (5 kap. 26 § andra stycket PBL).

Enkelt planförfarande kan enligt vår uppfattning inte användas i den mån detaljplanen innebär att mark tas i anspråk som tidigare varit allemansrättsligt tillgänglig.

Länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller strandskyddsfrågorna i detaljplanen. Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att strandskydd inte upphävs i strid med gällande bestämmelser (5 kap. 22 § punkt 3 PBL). Länsstyrelsen ska vidare pröva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (12 kap. 1 § punkt 4 PBL).

Det kan noteras att det inte är möjligt att upphäva strandskyddet genom områdesbestämmelser.

Övergångsregler

De nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2009. Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagändringarna i PBL (SFS 2009:530) ska äldre regler tillämpas på ärenden som har inletts före den 1 juli 2009. Detta innebär att strandskyddet inte kan upphävas i en detaljplan om planärendet har inletts före den 1 juli 2009, även om beslutet att anta detaljplanen skulle fattas efter denna tidpunkt. Om kommunen har sådana pågående planärenden där en förutsättning för planen är att strandskyddet upphävs, bör kommunen omgående göra en framställning hos länsstyrelsen om upphävande av strandskyddet enligt de äldre bestämmelserna. Om ett sådant ärende har inletts hos länsstyrelsen före den 1 juli 2009 ska det ärendet nämligen handläggas enligt de äldre bestämmelserna (punkt 1 i övergångsbestämmelserna till ändringarna i miljöbalken, SFS 2009:532).

Det bör framhållas att beslut om upphävande av strandskyddet som länsstyrelsen har fattat eller fattar med stöd av de äldre bestämmelserna fortsätter att gälla även efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

När det gäller förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inom områden lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (7 kap. 18 d § miljöbalken), finns en särskild övergångsbestämmelse. Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagändringarna i PBL (SFS 2009:530) får de bestämmelserna tillämpas först *efter den 31 januari 2010*.

Konsekvenser för strandskyddet vid upphävande av detaljplan m.m.

Om strandskyddet upphävs för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan eller för ett område som avsetts omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, så återinträder strandskyddet om området upphör att omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser eller om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan (7 kap. 18 g § miljöbalken). Detta gäller även när länsstyrelsen enligt de äldre bestämmelserna har förordnat att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte längre ska omfattas av strandskydd (punkt 5 i övergångsbestämmelserna till ändringarna i miljöbalken, SFS 2009:532).

För områden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan har strandskydd aldrig kommit att gälla, om det inte bestämts något annat (se 10 § lagen om införande av miljöbalken). Detta ändras nu genom en ny bestämmelse – 10 a § – i lagen om införande av miljöbalken. Enligt denna bestämmelse inträder strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattas av en fastställd generalplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Liksom i övrigt finns en övergångsbestämmelse knuten till dessa ändringar, som innebär att äldre bestämmelser gäller för detaljplaneärenden som har inletts före den 1 juli 2009. Om så är fallet slår den aktuella bestämmelsen om inträde av strandskyddet alltså inte till. En förutsättning härför är dock att detaljplaneärendet avslutas genom antagande av planen före den 1 juli 2010 (se punkt 2 övergångsbestämmelserna till ändringen i lagen om ändring i lagen om införande av miljöbalken, SFS 2009:531).

Om fråga uppkommer om att upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser som inte omfattas av strandskydd eller att ersätta en detaljplan eller områdesbestämmelser som inte omfattas av strandskydd med en ny detaljplan, så bör kommunen alltså uppmärksamma vilka konsekvenser åtgärden kan få för strandskyddet.

För klarhets skull bör framhållas att strandskydd enligt angivna regler inte återinträder respektive inträder om en detaljplan eller områdesbestämmelser ändras.

Ett differentierat strandskydd – områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

En lättnad i de nya strandskyddsreglerna är de bestämmelser som möjliggör upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Områden för landsbygdsutveckling

Till att börja med får konstateras att de nya bestämmelserna bara är tillämpliga inom just områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Närmare bestämmelser härom finns i 7 kap. 18 e § miljöbalken. Allmänt kan sägas att det ska handla om områden som är

1. lämpliga för utvecklingen av landsbygden, och
2. av sådant slag och har så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

I förarbetena betonas att man behöver uppskatta vilka långsiktiga effekter som de föreslagna lättnaderna kan ha på strandskyddets syften och att det långsiktigt fortfarande måste finnas god allemansrättslig tillgång till strandområden och bevaras goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. De områden som redovisas som lämpliga för landsbygdsutveckling bör därför inte omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd. Samtidigt framhålls att utrymmet för utpekande av områden bör vara större i de kommuner som har låg grad av bebyggelsepåverkan vid stränderna. (prop. 2008/09:119 s. 65).

Lagstiftningen bygger inte på någon särskild definition av begreppet landsbygd. Man kan därför säga att det är kommunen själv som får bestämma vad som i sammanhanget bör betraktas som landsbygd. Det bör dock observeras att större restriktivitet föreskrivs för vissa områden, bl.a. i eller i närheten av tätorter. För att reglerna om landsbygdsutveckling ska få tillämpas där krävs dessutom att *området har en liten betydelse* för att tillgodose strandskyddets syften. Enligt förarbetena innebär detta att det inte bör vara möjligt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i de delar av storstadsområdena som karakteriseras av tätbebyggelse och i länscentra där det inte finns god tillgång till orörda stränder.

För kusten och kustskärgårdsområdena från Forsmark och norrut – fränsett världsarvsområdet vid Höga Kusten –, Gotland, samt vissa uppräknade sjöar och vattendrag gäller motsvarande begränsning som i eller i närheten av tätorter, dvs. att reglerna om landsbygdsutveckling bara får tillämpas om området har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. – För återstående delar av kust- och kustskärgårdsområdena samt Öland föreskrivs ett särskilt undantag som inne-

bär att de nya reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte får tillämpas där.

Av förarbetena framgår att kriterierna för landsbygdsutveckling inte kan anses uppfyllt om en kommun anger hela kommunen med undantag för vissa områden som lämpliga för landsbygdsutveckling. Avsikten är istället att kommunen på ett välavvägt sätt ska redovisa sådana begränsade områden där lättnader i strandskyddet kan godtas i syfte att bidra till en utveckling av landsbygden (prop. 2008/09:119 s. 110).

Viktigt att framhålla är att de områden som utpekats som lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära områden naturligtvis också måste vara lämpliga utifrån allmänna planeringssynpunkter. I strandnära lägen finns t.ex. anledning att uppmärksamma riskerna för översvämning och erosion.

Landsbygdsutveckling

Kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör enligt förarbetena vara förhållandevis öppna (prop. 2008/09:119 s. 65). Kommunerna är dock begränsade av syftet med områdena, dvs. att genom bostäder, verksamheter, anläggningar eller åtgärder främja utvecklingen av landsbygden. Åtgärder som omfattas är bl.a. sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygd. Som exempel som skulle kunna uppfylla dessa krav nämns i förarbetena (prop. s. 64) bl.a. etablering av en turistanläggning där tillgång till stränder är en förutsättning eller åtminstone en avsevärd fördel och tillkomst av bostäder för permanent- och fritidsboende i syfte att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service.

Kopplingen till kommunens översiktsplan

Reglerna är utformade så att kommunens översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett område som är lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. PBL har också kompletterats med en bestämmelse som föreskriver att det av översiktsplanen ska framgå just sådana områden för landsbygdsutveckling (4 kap. 1 § första stycket 4 PBL). Översiktsplaneprocessen har ansetts lämplig för att identifiera sådana områden bl.a. med hänsyn till planens långsiktiga perspektiv samt den breda och offentliga prövning och demokratiska förankring som sker genom översiktsplanen. Det är naturligtvis angeläget att medborgare, företag och organisationer, t.ex. friluft- och miljövårdande organisationer, tidigt involveras i arbetet med att redovisa områden där lättnader i strandskyddet avses gälla.

Enligt förarbetena (prop. s. 58) bör det normalt inte finnas anledning att frånga den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i översiktsplanen,

särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har anmärkt mot redovisningen.

En redovisning i översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan lämpligen göras i form av ett tematiskt tillägg till planen, under förutsättning att planen i övrigt är aktuell och att sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.

Med tanke på övergångsbestämmelserna uttalas i förarbetena (prop. s. 121) att om kommunen redan har ett pågående översiktsplanearbete, bör kommunen ändå fr.o.m. den 1 juli 2009 kunna inleda ett *nytt ärende* om ändring av översiktsplanen med syfte att redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i de nya bestämmelserna

Kontakter med länsstyrelsen

Övergångsvis är det angeläget att kommunerna får del av beslut, underlag och erfarenheter som länsstyrelsen har när det gäller strandskyddsfrågorna.

Det är naturligtvis av grundläggande betydelse att kommunen – om den inte redan har aktuell information om detta – får besked om

- vilka vattendrag som omfattas av strandskyddet,
- vilka strandskyddsområden som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt ifråga om dispenser och tillsyn (t.ex. Natura 2000-områden), och
- vilka undantag som länsstyrelsen kan ha föreskrivit för komplementåtgärder.

Det är också viktigt att kommunen får information om eller tillgång till de dispensbeslut som länsstyrelsen kan ha beslutat om tidigare. Vilka åtgärder som omfattas av tidigare dispensbeslut och vilken tomtplatsbestämning som gäller för en viss fastighet, kan ha betydelse såväl vid nya dispensprövningar som vid utövande av tillsynen.

I övrigt kan det handla om allt från checklistor och beslutsmallar till sammanställningar över strandområden som är särskilt viktiga för livsvillkoren för djur- och växtskyddet eller andra inventeringar av intresse när det gäller friluftslivet och livsvillkoren för djur- och växtlivet.

På de strandskyddskonferenser som vi anordnat har många kommuner framfört önskemål om samordning av olika frågor länsvis. Vi förutsätter att länsstyrelserna kommer att ordna länsvisa träffar med anledning av de ändrade strandskyddsreglerna, men det är naturligtvis inget som hindrar att kommunerna själva tar initiativ till länsvisa diskussioner om frågor av gemensamt intresse inom länet.

Länsstyrelsens beslutanderätt

Förutom de områden där ansvaret för dispensprövning och tillsyn även fortsättningsvis kommer att ligga på länsstyrelsen (se s. 2 ovan), har länsstyrelsen kvar beslutanderätten när det gäller:

- att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i områden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken),
- att i det enskilda fallet utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken), och
- att föreskriva att förbuden inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad (7 kap. 17 § miljöbalken).

Övergångsvis kan här uppmärksammas att gamla beslut om utökat strandskydd gäller längst till och med utgången av år 2014. Det bör också noteras att gamla föreskrifter om undantag för kompletteringsåtgärder på en tomtplats upphör att gälla efter den 31 december 2014 (se punkterna 3 och 4 i övergångsbestämmelserna till ändringarna i miljöbalken, SFS 2009:532). I förarbetena aviseras att länsstyrelserna kommer att få i uppdrag att genomföra en översyn och att fatta nya beslut om utvidgat strandskydd.

När det gäller undantagen för kompletteringsåtgärder påtalas i förarbetena (prop. s. 45) att länsstyrelsens föreskrifter bör grundas på ett underlag som är lämpligt för ändamålet och att detta bör vara lokalt förankrat. Där förutsätts också att en kommun med kännedom om de lokala förhållandena bör kunna tillhandahålla underlag för länsstyrelsens beslut. – Enligt vår uppfattning råder motsvarande förutsättningar även när det gäller beslut om utvidgat strandskyddsområde. Det är därför angeläget att kommunen har en nära dialog med länsstyrelsen även i frågor som gäller nya beslut om utvidgat strandskydd.

Övrigt

Det finns en del informationsmaterial om de nya strandskyddsreglerna på regeringens hemsida (www.regeringen.se under miljödepartementet/naturvård/strandskydd), bl.a. ett informationsblad, frågor och svar samt en översiktskarta över de nya reglerna om strandskydd och landsbygdsutveckling.

Ytterligare vägledning ska komma i en gemensam vägledning från Boverket och Naturvårdsverket. Denna vägledning ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2009.

Av intresse i sammanhanget kan även vara några rapporter om strandnära boende som tagits fram inom ramen för ett EU-projekt "Strandnära boende – vad är det?"


som drivits av länsstyrelsen i Jönköping tillsammans med ett antal höglandskommuner, bl.a. den avslutande rapporten "Strandnära för alla. Planmässiga överväganden för strandnära bebyggelse", meddelande 2006:46 (se under www.f.lst.se/publikationer).

Detta cirkulär har upprättats av Avdelningen för Juridik i samråd med Avdelningen för Tillväxt och samhällsbyggnad. Eventuella frågor med anledning av lagändringarna eller cirkuläret besvaras av förbundsjuristen Germund Persson (08-452 79 82; germund.persson@skl.se) eller arkitekten Reigun Thune-Hedström (08-452 78 59; reigun@skl.se).

Sveriges Kommuner och Landsting
Avd för juridik



Hans Ekman



Germund Persson