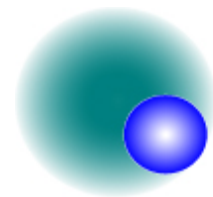


Strandzonen - målkonflikter i politik & stelbent juridik

- ❖ Styrningsperspektiv
- ❖ Historiskt perspektiv

Peggy Lerman
Lagtolken AB



Lagtolken

Peggy Lerman

Varför strandskydd?

- ❖ hindra överexploatering av stränder
- ❖ ge allmänheten glädjen att vistas vid orörda stränder
- ❖ främja biologisk mångfald



Intressekonflikter

Sverige 400 000 kilometer strand
Strandskydd en tiondel av landytan
(större än Danmark)

Biologisk mångfald, särskilt värdefulla, känslighet

Allmänhetens allemansrätt – friluftsliv – näringsverksamhet (turism)

Markägares privatliv – exploatering

Kommuners glesbygdsutveckling – kvalitéer för turism

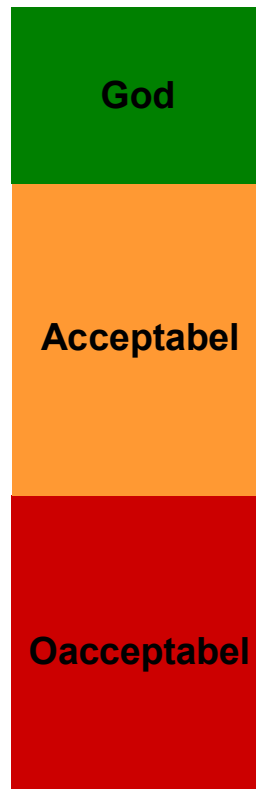
Min ABC-modell för analys av styrsystem

A. Kvalité

Vad utgör kvalité?

Hur preciseras olika nivåer av kvalitet?

- Mätbart?
- Begrepp?
- Kriterier?



B. Verktyg

Vilka regler kan användas för att

- **stärka** till bättre kvalité?
skötsel, kompensation
- **lindra** till acceptabel kvalitet?
avvägning
- **hindra** oacceptabel kvalité?
förbud

Saknas verktyg i §?

Fungerar avtal, pengar, annat?

C. Stöd Vad hjälper oss att bedöma kvalité samt bruka verktyg?

- **kunskap** (faktiska förhållanden, modeller bedöma förändring)
- **processer** (kunskap, bedömningsgrunder, förankring lokalt)
- **politik** (ambitioner = mål om viss kvalité vid viss tid, prioritering i målkonflikter, av viss insats mm)

Bifogas: Exempel ABC stränder

A. **Kvalité** hos stränder är....

- tillgänglighet för många
- upplevelser (skönhet mm)
- kulturvärden
- naturvärden
-

Nivå av kvalitet beror på

- tillgången i regionen, närhet
- styrkan i upplevelsevärden, kultur/natur mm
- potentialer på lång sikt
-



B. **Verktyg** för stränder kan vara regler om

- kompensation som **stärker** kvalitén
- hänsyn (lindra till obetydlig skada, beakta långsiktig potential) som kan **lindra** skador
- förbud mot bebyggelse mm och strikta regler för dispens som kan **hindra** oacceptabel kvalitét

C. **Stöd** för att bedöma kvalitét och tillämpa regler (verktügen) är t.ex.

- **kunskap** i **ÖP** om tillgång, egenskaper, behov, i **MKB** om kumulativa förändringar, i natur-kulturmiljöprogram om värden
- **processerna** för planering, för MKB, för lov och annan prövning
- **politikens** mål om långsiktig och god tillgång, prioritering av stränder framför andra intressen

Allemansrätten en viktig bas

Sedvana i Skandinavien

- ❖ 1200-talet förflytta sig
- ❖ 1900-talet friluftsliv på annans mark
- ❖ 1909 Naturvårdslag bevara natur även för allmänheten
- ❖ 1974 Naturvårdslag "naturen är tillgänglig för alla"
- ❖ Brottsbalken störa-förstöra (OK bär, svamp, blommor)
- ❖ 1994 Regeringsformen 2:18
Egendomsskydd med förbehåll:
inte ersättning för allemansrättsligt bruk
- ❖ 1999 Miljöbalken 7:1 "hänsyn och varsamhet"

dvs fortfarande bara sedvana, för att kunna fortsätta utvecklas med tiden och platsen

Politiken i juridiken (1)

Byggnadslagen 1947

Tillgänglighet på väg att försvinna snabbt, så
”åt allmänheten ska tryggas tillgång till bad och friluftsliv”

Kvalitet

- ❖ naturskönhet
- ❖ växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden
- ❖ stränder särskilt värdefulla

Verktyg

- ❖ Ist (fylke) kunde **förbjuda** bebyggelse utanför plan

Politiken i juridiken (2)

Strandlag provisorisk 1950, färdig 1952

”planlös exploatering och markslöseri”

Kvalité

- ☞ natur skyddas för **sociala intressen** som rekreation, upplevelser, friluftsliv
- ☞ preciserar kvalitet
- ❖ tillgängligt - inte stänga stränder för ett fåtal och inte exploatera de tätortsnära
- ❖ uppleva vattnet - inte hindra utblickar
- ❖ skönhet - inte förfula landskap och spara de sköna för friluftslivet

Verktyg

- ☞ Ist kunde ange områden utanför plan där bebyggelse skulle ha **tillstånd**

Naturskyddslag 1952

- ☞ natur skyddas för vetenskapliga, kulturella intressen

Politiken i juridiken (3)

Naturvårdslagen 1965

Kvalité som tidigare men

☞ jämsäller friluftsliv med vetenskap och kultur

Verktyg

☞ fortsatt **tillståndsplikt** i områden Ist pekat ut

☞ ägare kan emellertid få ersättning vid nekat tillstånd

HJÄLPTE INTE!

Fortsatt explosion av fritidshus och exploatering....

Politiken i juridiken (4)

Naturvårdslagen ändras 1975

Verktyg skärps

- ☞ generellt strandskydd 100 m överallt, utanför plan
- ☞ förbud mot bebyggelse och andra åtgärder
- ☞ strikt syn på kvalitetsförsämring
bara obetydlig skada kan accepteras
- ☞ ägare ingen ersättning för nekad bebyggelse
- ☞ utökad strandskyddszone om det behövs

Stöden

- ☞ statlig fokus fortfarande
 - ❖ Ist kan utöka skyddade zonen till 300 m
 - ❖ Ist får upphäva strandskydd om uppenbart saknar betydelse
- ☞ kommun kan få delegation att ge undantag i enskilda fall

Politiken i juridiken (5)

Utredning 1993 (regering Bildt: M, C, Fp, Kds)

Differentierat strandskydd

Naturvårdslagen ändras 1995

(regering Bildt: M, C, Fp, Kds)

Kvalité breddas och preciseras

☞ även skydda växter och djur,
särskilda värden vid stränder

Fortsätta utreda differentiering

Politiken i juridiken (6)

Miljöbalken 1999 – hållbar utveckling (regering Persson,S)

Kvalité

- ↪ motsvarar Naturvårdslagen

Verktyg

- ↪ motsvarar Naturvårdslagen

Stöd

- ↪ politisk status åt naturen
 - ❖ naturen har ett egenvärde, vi är bara förvaltare (MB 1:1)
- ↪ politiken nytt uttrycksmedel i Miljömålen:
 - ❖ stränder nationell angelägenhet

Utredning differentierat strandskydd återkallas
Praxis 1995-1999 (ökad tyngd enskilt intresse)
stryks



Politiken i juridiken (7)

Miljöbalken ändas 2009 (regering Reinfeldt: M, C, FP, Kds)

”Differentierat” strandskydd – för landsbygdsutveckling

Kvalité

- ☞ hela områdets naturvärden

Verktyg

- ☞ lindra – stärka med fri väg
- ☞ förbud mjukas upp
 - ❖ landsbygdsutveckling ger fler argument för dispens
- ☞ förbud skärps
 - ❖ enbart omständigheter i lagen får åberopas
 - ❖ svårare i områden med hög konkurrens
 - ❖ strandskydd sköljer in när DP ändras

Stöd

- ☞ kommunal beslutsmakt utökas
- ☞ kommunal planering större roll
 - ❖ planering kan ge bredare bedömningar
 - ❖ upphäva genom detaljplan (men på miljöbalkens villkor)

Idag i Sverige

Tydlig (?) politik men krånglig juridik

Riksdagen prioriterar strandskydd

inte avvägning, utan frågan är om skadan är godtagbar

(nästan) alla andra intressen förbjuds

fri väg, kompensation ska stärka

Vad förbjuds? MB 7:15

Upp till 300 m från stranden
(ut i vatten och upp på land)

- ❖ åtgärder som **väsentligt förändrar livsvillkor** för djur, växter
- ❖ uppföra eller ändra användning av byggnader mm eller anordna något som **avhåller allmänheten**



☞ sjöbod ok, men ägaren måste ta bort isolering, glasad dörr ,
som påverkar allmänhetens benägenhet att vistas i närheten och möjliggör att sjöboden används för annat



☞ inte plantera buskar, klippa gräs



☞ inte sätta upp flaggstång, pergola

Undantag på två sätt

- ❖ Specifikt för en åtgärd = dispens från förbuden
 - ✎ Kn prövar dispensansökningar (MB 7:18b)
 - ❖ Lst kontroll och överprövning (MB 19:3a)
 - ❖ Lst viss prövning särskilt skyddat område mm (MB 7:18a)
- ❖ Generellt för ett område = upphäva strandskyddet
 - ✎ Kn får upphäva med DP (PBL 4:17) om
 - ❖ det finns speciella omständigheter (så kallade särskilda skäl MB 7:18c)och
 - ❖ intresset är tyngre än strandskyddsintressena (jfr MB 7:25)
 - ✎ Lst får upphäva om området
 - ❖ uppenbart saknar betydelse (MB 7:18a)

Kriterier för undantag

Obetydligt på lång sikt?

Dvs är det

❧ ringa inverkan

och

❧ i linje med långsiktiga syftet med strandskydd
(natur, tillgänglighet för allmänheten)

och det finns dessutom

❧ speciella omständigheter**
vars betydelse för eventuellt undantag ska prövas
(kallas felaktigt "särskilda skäl")

**Speciella omständigheter

MB 7:18c, 18d

1. ianspråktaget
2. väl skilt från strandlinjen
3. funktion som behöver närhet till vattnet och alternativ saknas
4. pågående verksamhet och alternativ lokalisering saknas
5. angeläget allmänt intresse och alternativ lokalisering saknas
6. mycket angeläget allmänt eller enskilt intresse,
unika omständigheter

p 7-8 endast i område för landsbygdsutveckling LIS:

7. enstaka bostadshus i anslutning till befintlig bostad
8. strandnära läget bidrar till landsbygdsutveckling

LIS - Område för landsbygdsutveckling (1)

❖ Översiktsplan - tillägg - identifierar (MB 7:18e.2)

- ❧ lämpligt för landsbygdsutveckling?
- ❧ syftet strandskydd tillgodoses fortfarande långsiktigt?
- ❧ området har liten betydelse för strandskyddets syften?
- ❧ inte påtagligt skada riksintresse kultur, natur etc?
- ❧ begränsad omfattning av kommunen!

❖ Länsstyrelsen (PBL 4:5.1.3, 4:9.1.3)

- ❧ stöd och kontroll
- ❧ mellankommunal samordning (prop)

LIS-Område (2)

- förbjuds i obrutna respektive högexploaterade kuster
- förbjuds vid stora sjöarna om
 - högt exploateringstryck och
 - av betydelse för strandskyddet
- tänkbart vid stora sjöarna om
 - högt exploateringstryck men liten betydelse
 - lågt exploateringstryck
- tänkbar vid tätorter, om
- liten betydelse för strandskyddet
- tänkbar vid kuster i Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten, Gotland, om
- liten betydelse för strandskyddet

Sammanfattning av utvecklingen

Kvalitéerna bredare och tydligare – BRA!

- ❖ stränders sociala värde kompletteras med
- ❖ stränders biologiska mångfald, naturens egenvärde

Verktygen utökas, skärps och nyanseras - SVÅRT!

- ❖ områden kunde få förbud
- ❖ tillståndsplikt införs områdesvis
- ❖ generella förbud och ingen ersättning till markägare
- ❖ områden kan få differentierade förbud

Stöden blir mer lokala och tvärsektoriella – SPÄNNANDE!

- ❖ expertunderlag kompletteras med
- ❖ planering för långsiktig och samlad bedömning

- ❖ statlig makt övergår till
- ❖ kommunal makt

Mycket skrik för lite ull?

- ❖ LIS bara i "betydelselösa" områden
- ❖ Även i LIS-områden ska strikt prövas om undantag kan medges
- ❖ Skärpta kriterier för undantag
- ❖ Preciserade och utökade kvalitéer
- ❖ Fri passage för ökad tillgänglighet

Inte speciellt slapt system....

Enda hotet mot långsiktigt fria stränder är vilda kommuner som inte kan tyglas av länsstyrelsen?



Förkortningar

- ❖ PBL plan- och bygglagen (2010:900) från maj 2011
 - ❖ ÖP översiktsplan 3 kap PBL
 - ❖ DP detaljplan 4 kap PBL
- ❖ MB miljöbalken (1998:808)
 - ❖ MKB miljökonsekvensbedömning (KU) 6 kap MB
 - ❖ LIS Landsbygdsutveckling i strandnära läge 7:18d MB

- ❖ Lst länsstyrelse – fylke – region för staten
- ❖ Kn kommun

- ❖ 1:2.3 referens regler, betyder 1 kap 2 § 3 st
- ❖ prop förarbeten till regler – tolkningsstöd
- ❖  praxisbeslut – bindande styrning