

Areella näringar och strandskydd



**STRANDSKYDDS
DELEGATIONEN**

nationell arena för samverkan



Om Strandskyddsdelegationen

Strandskyddsdelegationen är en nationell arena för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog kring tillämpningen av strandskyddsreglerna.

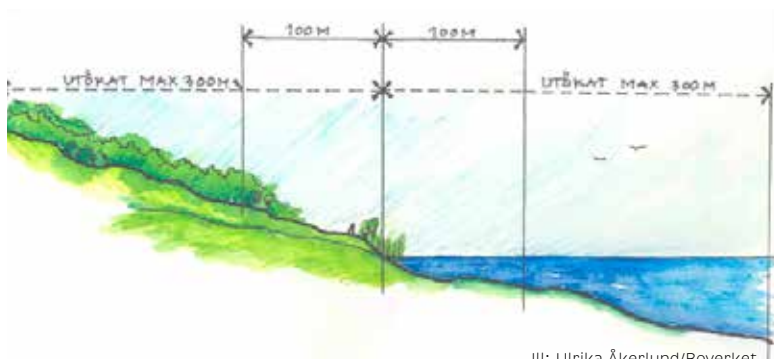
Vi vill bidra till att stärka kompetensen hos dem som arbetar med och kommer i kontakt med frågor som rör strandskyddet. Målet är att harmonisera och effektivisera tillämpningen av strandskyddsreglerna, och i förlängningen öka legitimiteten för regelverket - samt främja tillväxt och attraktivt boende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

Strandskyddsdelegationen är ett regeringsuppdrag som ska vara slutfört i december 2015.

Våra stränder är en gemensam naturtillgång som betyder mycket för såväl friluftsliv som djur- och växtliv. För att slå vakt om denna oersättliga tillgång omfattas land- och vattenområden intill strandlinjen av strandskydd. I detta häfte beskrivs hur det fungerar att bedriva en areell näring inom strandskyddat område.

Vad är strandskydd?

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd vid hav, sjöar och vattendrag i hela landet. I allmänhet gäller det 100 meter inåt land och lika långt ut i vattnet från strandlinjen, men skyddet kan vara utökat genom särskilt beslut upp till 300 meter både inåt land och ut i vattnet.



Ill: Ulrika Åkertund/Boverket

Strandskyddet gäller alltså generellt i hela landet. Det kan dock vara upphävt för ett område i en detaljplan om det har funnits särskilda skäl. Länsstyrelsen kan också ha upphävt strandskyddet för ett område. Det finns även områden som inte omfattas av strandskydd på grund av äldre regler.

Förbjudna åtgärder

För att skydda växt- och djurliv samt friluftslivets tillgång till stränder är det inom strandskyddat område förbjudet att till exempel:

- Bygga nytt.
- Ändra befintliga byggnader eller deras användning så att de inskränker allmänhetens tillgång till stränder.
- Utöka sin så kallade privata zon/hemfridszon på mark som är tillgänglig för allmänheten (genom att till exempel ställa ut utemöbler, anlägga gräsmattor eller rabatter).
- Gräva eller förbereda byggnationer.
- Uppföra anläggningar eller anordningar (till exempel bryggor, pirar, vägar och parkeringsplatser) i ett område som annars är tillgängligt enligt allemansrätten.
- Göra andra ingrepp som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur och växter, som t ex att muddra eller fälla mer än enstaka träd.

Från dessa förbud finns det ett generellt undantag för jordbruket, skogsbruket, fisket och renskötselns behov. Läs om detta undantag under *Särskilda regler för areella näringar*.

Historik

Den första lagen som skyddade landets stränder tillkom 1950. Då infördes bestämmelserna i syfte att trygga allmänhetens tillgång till stränderna och de gällde enbart i vissa utpekade områden. Efter 1975 kom strandskyddet att gälla generellt i hela landet. Strandskyddets syfte utvidgades 1994 till att även omfatta strändernas betydelse för den biologiska mångfalden. I dag ingår strandskyddsbestämmelserna i miljöbalkens kapitel om områdesskydd.

Möjlighet till dispens

Vill man göra något som är förbjudet inom strandskyddat område finns möjlighet att ansöka om dispens från förbuden. För att få dispens från strandskyddet krävs enligt lagen särskilda skäl. Dessutom får det man vill göra inte påverka syftena med strandskyddet negativt. Allmänhetens tillgång till strandområden och goda livsvillkor för djur- och växtliv måste alltså tryggas.

Länsstyrelsen kan även meddela föreskrifter om att förbuden inte gäller kompletteringsåtgärder till huvudbyggnad. Om man vill utföra en kompletteringsåtgärd är det därför bra att först höra med sin kommun om åtgärden är förbjuden och därmed dispenspliktig, eller om den är undantagen och det därmed inte krävs någon dispens.

Dispens behövs i de flesta fall

När behöver man då ansöka om dispens från strandskyddet? Dels för att uppföra en ny byggnad på strandskyddat område. Men också till exempel för att bygga en brygga eller ett förråd på strandskyddat område. När det gäller om- och tillbyggnader kan det också vara nödvändigt i de fall storleken på hemfridszonen påverkas. Hemfridszonen är det område kring till exempel ett hus där allemansrätten inte gäller och om denna zon utökas av en tillbyggnad kan dispens behövas.

Sex särskilda skäl för dispens

I miljöbalkens regler om strandskydd finns sex särskilda skäl för dispens från förbuden att bygga nära stränder. För landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) godtas dessutom ytterligare skäl.

Som särskilda skäl vid prövningen – av upphävande eller dispens från strandskyddet – får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Observera att även om man har ett sådant här särskilt skäl för dispens, får det man vill göra inte heller försämra allmänhetens tillgång till strandområden eller väsentligt förändra livsvillkoren för djur- och växtlivet.

Länsstyrelserna har ansvaret att granska kommunernas alla beslut om dispens så att dispens ges i enlighet med reglerna. Denna granskning kallas "överprövning" och ska inte förväxlas med "överklagande".

Ett extra särskilt skäl för dispens i landsbygder

För landsbygder finns sedan 2010 särskilda regler som kallas landsbygdsutveckling i strandnära lägen, förkortat LIS. Syftet med LIS är att öka möjligheten för Sveriges kommuner att satsa på landsbygdsutveckling i områden som omfattas av strandskydd. Kommunen kan i sin översiktsplan peka ut LIS-områden som kan bidra till utvecklingen av landsbygden, och samtidigt är av sådant slag och av så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Inom LIS-områden finns ett extra särskilt skäl för dispens, nämligen om den sökta åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om ansökan gäller enstaka en- eller tvåbostadshus får kommun inom LIS-områden istället ge dispens om bostadshuset ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus, vilket är upp till 200 meter från ett redan uppfört bostadshus.

Hemfridszon och tomtplatsavgränsning

Runt privata bostadshus sträcker sig ett område där allemansrätten inte gäller och andra inte får vistas utan tillåtelse från fastighetsägaren. Detta område kallas för hemfridszonen och kan variera med typen av byggnad, placering och terrängförhållanden. När dispens från strandskyddet ges för ett bostadshus så sker en tomtplatsavgränsning som anger hur stort markområde som får tas i anspråk som tomt.

Hemfridszonen kan dock i praktiken vara större än tomtplatsavgränsningen eftersom Naturvårdsverkets rekommendationer för utnyttjandet av allemansrätten är att inte störa eller förstöra, oavsett hur långt bort man är ifrån boende. Det är därför viktigt att skilja på begreppen, tomt och hemfridszon, som kan vara samma sak men också skilja sig något åt.

Särskilda regler för areella näringar

Det finns ett undantag från de generella förbuden i strandskyddsreglerna för jordbruket, skogsbruket, fisket och renskötseln.¹ Det innebär att det inte krävs någon dispens för åtgärder som behövs för dessa näringar.

Undantaget gäller endast om alla följande förutsättningar är uppfyllda:

1. Den areella näringen ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.
2. Byggnaden eller åtgärden som ska utföras behövs för näringen.
3. Byggnaden som ska utföras är inte utformad för boende.
4. Byggnaden eller åtgärden som ska utföras måste för sin funktion finnas eller utföras inom det strandskyddade området.



Foto: Roine Magnusson/Johnér

¹ 7 kap. 16 § punkten 1, miljöbalken.

Det är den som vill genomföra något som ska kunna visa att verksamheten uppfyller alla förutsättningar. Det innebär bl.a. att prövnings- eller tillsynsmyndigheten kan begära att näringsidkaren ska lämna in uppgifter om verksamheten som behövs för att myndigheten ska kunna göra en korrekt bedömning.

Undantaget gäller inom alla strandskyddade områden, oavsett om det är områden som skyddas av det generella skyddet om 100 meter från strandlinjen, eller om det är ett utökat strandskydd i området mellan 100-300 meter.

Ta först ställning till om åtgärden är förbjuden

Man måste alltid först pröva om en åtgärd överhuvudtaget är förbjuden enligt strandskyddsreglerna. Är den inte det kan man utföra åtgärden och någon dispens behövs inte, oavsett om man tillhör de areella näringarna.

En av de saker som är förbjudna enligt strandskyddsreglerna är att ändra byggnader eller användningen av dem. En mindre invändig ändring av en ekonomibyggnad, som användes som personalbyggnad för jord- och skogsbruket, där man installerade wc, dusch m.m. är dock inte förbjuden – därför har någon vidare prövning inte behövts (MÖD M 8161-12).

Verksamheter inom de areella näringarna kan vara så stora att de tillståndsprövas enligt miljöbalken. Tanken är då att man i tillståndsprocessen tar hänsyn till strandskyddsfrågan. De åtgärder som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken, och har bedömts i tillståndsprövningen, är därför undantagna från strandskyddsreglernas förbud.² Detta undantag gäller alla tillståndsprövade verksamhetstyper, vilket också inkluderar de areella verksamheter som har ett tillstånd enligt miljöbalken.

För vilka näringar gäller undantaget?

De som sysslar med jordbruk, skogsbruk, fiske eller renkötsel kan använda sig av undantaget för areella näringar i strandskyddsreglerna. Andra näringar än dessa omfattas inte av undantaget. Det innebär att t.ex. travverksamhet inte omfattas av undantaget. Hästhållning kan förvisso omfattas av undantaget, men endast om hästarna används i någon av de fyra näringarna, t.ex. inom jord- eller skogsbruket.

Inom fisket ska det som brukas finnas naturligt på fastigheten och fastighetsägaren ska inte behöva särskilda anordningar eller anläggningar för att tillgodogöra sig dem. Detta gör att fiske som gäller skörd av ostron omfattas av undantaget (MÖD 2009:13), men däremot inte mussel-, kräft- eller fiskodling som kräver någon slags anläggning på fastigheten.

En musselodling är alltså inte undantagen från förbuden. Det gör att denna verksamhet måste ha dispens för att få utföras och då krävs ett av de vanliga särskilda skälen för att utföra åtgärden. Ett sådant särskilt skäl kan vara att åtgärden måste vidtas i/vid vattnet. Att läget är fördelaktigt ur sjöväderssynpunkt och att det skulle vara svårt att lägga någon annanstans kan då vara omständigheter som gör att det måste vidtas inom strandskyddsområdet.

² 7 kap. 16 § punkten 2, miljöbalken.

Som vid alla dispensprövningar görs också en bedömning mot syftena inom dispensprövningen, så den sökta åtgärden inte får negativa konsekvenser för friluftsliv eller växt- och djurliv (MÖD 2013:22).

Lagtextens uttryck "fisket" avser framförallt yrkesfisket. Fiske bedrivet som bisyssla kan under vissa förutsättningar dock jämföras med yrkesfiske om fisket som bisyssla ger den enskilde ett tillskott av betydelse för sin försörjning.

Förutsättning 1: Den areella näringen ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning

Den första förutsättningen för att undantaget från strandskyddsreglernas förbud ska gälla är att är fråga om en areell *näring*. För den som helt försörjer sig på t.ex. renskötsel eller jordbruk är det tydligt att denna förutsättning uppfylls.

Många verksamheter har dock flera olika ben att stå på och den areella näringen kanske inte alltid är näringsidkarens huvudsyssla utan en bisyssla. Bisysslor som ger ett *tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning* omfattas dock av undantaget. Är tillskottet bara marginellt betraktas det inte som en näring och omfattas därför inte av undantaget. Åtgärder för sådana verksamheter måste alltså ha dispens för att få utföras.

Det är dock inte helt lätt att alltid avgöra vad som är en bisyssla, som omfattas av undantaget, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning.

Några rättsfall kan tjäna som exempel på denna gränsdragning

Ett par ansåg att två byggnader som uppförts på en av deras två öar inom strandskyddat område omfattades av undantaget. Paret hade planer på att ena byggnaden skulle användas för fårhållning och den andra för förvaring av spannmål och kurser i styckning. Makarnas öar var 1,1 ha stora och det var sex år sedan får betat marken. MÖD konstaterade att det tidigare funnits planer på verksamhet på öarna, men att det fanns en osäkerhet kring verksamhetens omfattning och varaktighet. De ansåg inte att paret bevisat att byggnaderna behövdes för en areell näringsverksamhet. Undantaget gällde alltså inte och dispens krävdes därför för byggnaderna (MÖD 2014:27).

En man fiskade och sålde fisk och ville för detta uppföra en byggnad för sina arbetsredskap. Han kunde bara visa inkomst från fisket för två år; 2001 hade han fått in 16 185 kr och 2002 fick han in 21 840 kr från försäljning av fisk. Miljööverdomstolen ansåg att de inkomster han kunnat visa upp var allt för begränsade och verksamheten inte tillräckligt varaktig för att vara ett tillskott av betydelse för mannens försörjning. Verksamheten var alltså inte tillräckligt omfattande för att omfattas av undantaget (MÖD 2003:61).



Foto: Sven Halling/Johnér

En man behövde bygga en brygga på en ö på ca 5 ha som saknade fast landförbindelse. Bryggan behövdes för i- och urlastning av de 5-7 får som betade ön men också för ostronskörden. Mannen behövde även en förrådsbyggnad för förvaring av ostronkassar. Gården gav en årlig inkomst mellan 20-40', dessutom hade mannen en kompletterande grönsaksodling. Utöver gården var mannen anställd vid en kyrkogårdsförvaltning. Mark- och miljödomstolen beskrev det som att varje del kanske inte utgjorde en betydande inkomst, man beaktat att man kan behöva en blandad verksamhet i skärgården så kunde verksamheten sett som helhet vara av tillräcklig omfattning för att omfattas av undantaget. Även Mark- och miljööverdomstolen höll med om att verksamheten var av tillräcklig omfattning för att undantaget för areella näringar skulle gälla (MÖD 2009:13).

För den som har ett skogsbruk som en bisyssla kan det vara svårt att utifrån den årliga avkastningen avgöra om denna bisyssla är en näringsverksamhet i strandskyddsreglernas mening, som då ska ge skogsägaren ett *tillskott av betydelse* till hans eller hennes försörjning. Skogsbruk bedrivit som bisyssla genererar sällan avkastning varje år, men när väl avkastningen sker kan den vara av stor betydelse för den enskilde näringsidkaren. Att inkomsten kan vara oregelbunden bör därför beaktas vid bedömning av just skogsbruk.

Kom ihåg att innan man går in på en bedömning av om en verksamhet eller bisyssla omfattas av undantaget, så ska man göra en prövning av om de åtgärder som ska vidtas överhuvudtaget är förbjudna enligt strandskyddsreglerna.



Foto: Matton Collection/Johnér

Förutsättning 2: Byggnaden eller åtgärden behövs för näringen

Om den verksamhet man driver omfattas av undantaget så gäller undantaget från strandskyddsreglernas förbud för alla de åtgärder som *behövs* för näringen, den andra förutsättningen. Om åtgärden inte är avsedd för näringens behov, t.ex. av privat karaktär som en bastu eller röjning av träd för att skapa bättre utsikt från bostadshus, så omfattas det inte av undantaget. Inte heller bostadshus omfattas av undantaget från förbuden, förutsättning nummer 3. Det betyder att bostadshus för t.ex. generationsväxling och privata åtgärder måste dispensprövas i vanlig ordning.

Här följer några exempel på åtgärder som kan vara för näringens behov. Uppräkningen är dock inte uttömmande:

- Bygga ett förråd för fiskeredskap eller ligghall för nötdjur.
- Bygga en silo eller anlägga en plansilo.
- Anlägga en skogsbilväg.
- Hägna in betesmarker (tillsynsmyndigheten kan dock kräva stängselgenombrott för att möjliggöra passage).³
- Röja sly på betesmarker.
- Sätta upp hanteringsfällor, hägn och gårdor för renskötsel.
- Gallra eller avverka skog.

³ 26 kap. 11 § miljöbalken.

Åtgärden får inte vara större än nödvändigt för näringen. T.ex. ansåg Mark- och miljööverdomstolen att ett förråd om 12 m² var tillräckligt för förvaring av redskap i en mindre verksamhet med karaktär som bisyssla. Ville näringsidkaren ha ett större förråd så omfattades det inte av undantaget och det hade då krävts dispens (MÖD 2009:13).

Näringsidkaren kan också behöva visa att verksamheten har en viss varaktighet för att åtgärden eller byggnation ska anses behövlig. Det gäller särskilt för byggnader, eftersom de typiskt sett innebär ett långvarigt ianspråktagande av marken (MÖD 2003:61).

I ett rättsfall tog Miljööverdomstolen ställning till om en grävd kanal behövdes i ett jordbruk. En man hade grävt en kanal från en sjö och in mot land för att lättare kunna komma åt och pumpa upp vatten för bevattning av åkermark, i dagsläget 3-4 ha men kanalen skulle enligt uppgift kunna betjäna upp emot 20 ha mark. Kanalen underlättade också för betesdjuren, mellan 50-100 stycken mestadels hereford på ca 135-140 ha, att dricka då strandområdet var mycket sankt. Först bedömde domstolen att verksamheten i sin omfattning ansågs ingå i undantaget. Därefter bedömde domstolen också att kanalen behövdes för verksamheten. Grävningen av kanalen omfattades därför inte av strandskyddsförbuden (MÖD 2006:38).



Foto: Sven Halling/Johnér

Verksamheter utvecklas över tid och en gård med jordbruk kan behöva få allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle då kunna vara olika former av turismverksamhet, t.ex. naturturism, turridning eller fisketurism. Turism bedöms i detta sammanhang inte som en del av den areella näringen, utan som en sidoverksamhet och omfattas därför inte av undantaget. Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) kan då vara ett sätt att genomföra turismsatsningar.

Förutsättning 3: Byggnaden är inte utformad för boende

Byggnader som fyller bostadsändamål omfattas inte av undantaget. Även tillfälliga övernattningsmöjligheter, som en brits i en byggnad, fyller en funktion som tillfällig bostad och omfattas inte av undantaget (MÖD 2003:61). Det gör att renvaktarbostäder inte omfattas av undantaget utan måste dispensprövas i vanlig ordning innan de uppförs.

Förutsättning 4: Åtgärden måste för sin funktion utföras inom strandskyddat område

Alla åtgärder som *behövs* för *närings* är alltså undantagna från strandskyddsreglernas förbud. Men för att undantaget ska gälla så måste alla förutsättningar vara uppfyllda. Den sista förutsättningen är att åtgärden för sin funktion *måste* vidtas inom strandskyddat område. Det betyder att åtgärder i första hand ska utföras utanför det skyddade området i syfte att skydda strandskyddsområdet mot ingrepp som det går lika bra att utföra på annan plats.

När man tar ställning till om åtgärden måste vidtas inom strandskyddat område bör man ta hänsyn till om en annan placering skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren.

Eftersom det är näringsidkaren som känner verksamheten bäst är det i första hand han eller hon som kan motivera och visa varför en annan placering är olämplig. Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens egen bedömning. Det är dock prövnings- eller tillsynsmyndigheten som i slutänden avgör om en annan placering är möjlig. Prövningsmyndigheten kan också komma att begära in de uppgifter om verksamheten som behövs för att kunna göra den bedömningen.

Ibland är det den specifika platsen som avgör var något kan göras. Om strandnära marker ska betas är det t.ex. naturligt att hägnaden finns runt dessa betesmarker. Om markerna är av betydelse för friluftslivet eller ligger i närheten av sådana områden kan tillsynsmyndigheten besluta om genombrott i

stängslet, där allmänheten då kan passera.⁴ Sådana genombrott kan t.ex. vara grindar och stättor.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) prövade om en enkel, oisolerad timmerstuga dels behövdes för skogsnäringen, dels om den behövde ligga ca 25 meter från stranden inom strandskyddat område eller om den kunde placeras på annan plats. Stugan användes för skogsbruket, vid ett skogsskifte om ca 250 ha. I stugan fanns arbetskläder, arbetsredskap och ett litet köksbord med två stolar. Skogsägaren framförde att stugan användes för skogsbrukets behov men att den framöver också skulle användas för fiskebruk. MÖD ansåg dock att fiskebruket inte kunde påverka deras bedömning i nuläget eftersom den inte hade påbörjats. MÖD ansåg för det första att stugan var till för skogsbrukets behov. Däremot ansåg MÖD, för det andra, att stugan lika gärna kunde ligga utanför strandskyddat område. Alla förutsättningar var alltså inte uppfyllda för att undantaget skulle gälla och MÖD ansåg att det krävdes dispens för att stugan skulle få uppföras inom det skyddade området. När MÖD sen prövade om det fanns särskilt skäl för att ge dispens så fann de att något sådant skäl inte fanns. Skogsägaren var därför tvungen att ta bort stugan från strandskyddat område (MÖD 2005:35).

Samråd med tillsynsmyndigheten

Även om en åtgärd inte kräver dispens så kan den innebära en *väsentlig förändring av naturmiljön*. I de fallen ska näringsidkaren samråda med den myndighet som har tillsyn över verksamheten enligt miljöbalken,⁵ vanligtvis länsstyrelsen men det kan också vara Skogsstyrelsen. Åtgärden får inte utföras förrän tidigast sex veckor efter det att anmälan om samråd har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat.

Exempel på samrådsärenden:

- Större schaktningar.
- Anläggning, ändring eller större underhållsåtgärder av vägar eller diken.
- Större dräneringar (som inte är tillståndspliktiga enligt 11 kap. miljöbalken).
- Genomförande av större tävlingar eller lägerverksamhet.
- Vissa typer av organiserade guidade turer inom naturreservat och nationalpark.

Är du osäker om en åtgärd ska anmälas för samråd är det bäst att kontakta tillsynsmyndigheten för ett rådgivande samtal.

⁴ 26 kap. 11 § miljöbalken.

⁵ 12 kap. 6 § miljöbalken.



Regeringskansliet Strandskyddsdelegationen (S2013:05)
Kv. Garnisonen, 103 33 Stockholm

TEL 08 405 10 00

E-POST s.strandskyddsdelegationen@regeringskansliet.se

WEBB www.strandskyddsdelegationen.se

BESÖKSADRESS Karlavägen 100 A, Stockholm



**STRANDSKYDDSD
DELEGATIONEN**

nationell arena för samverkan