



VARIA 534



Ansvar och regler vid stranderosion

Peggy Lerman
Bengt Rydell

Varia	Statens geotekniska institut (SGI) 581 93 Linköping
Beställning	SGI Litteraturtjänsten Tel: 013-20 18 04 Fax: 013-20 19 09 E-post: info@swedgeo.se Internet: www.swedgeo.se
ISSN	1100-6692
ISRN	SGI-VARIA--03/534--SE
Projektnummer SGI	11748
Dnr SGI	5.0-0309-0515
©	Statens geotekniska institut

Foto omslag: Ystads kommun

FÖRORD

Statens geotekniska institut (SGI) har på regeringens uppdrag ett samordningsansvar för stranderosion i Sverige. I detta arbete ingår att göra översikter av vilken kunskap som finns i samhället inom olika delområden avseende stranderosion. Resultaten ska göras allmänt tillgängliga för myndigheter, kommuner, konsulter, entreprenörer och allmänheten.

SGI genomför dessa sammanställningar i samverkan med övriga aktörer inom området. Vid en workshop i november 2003, med representanter för myndigheter, länsstyrelser, kommuner, konsulter och forskare, har erfaren-

heter utbytt och bidrag och synpunkter till denna kunskapssammanställning lämnats.

Denna kunskapssammanställning om ”Ansvar och regler vid stranderosion” har sammanställts av Peggy Lerman, Lagtolken PL AB och Bengt Rydell, SGI. Håkan Rosqvist, SGI, har medverkat vid uppläggning av struktur och remissbehandling.

Linköping i december 2003

Författarna

INNEHÅLL

Förord	3
Läsanvisning	9
Del A Stranderosion – ett samhällsproblem	11
1 AKTÖRER OCH INTRESSEN	11
2 STRANDEROSION – BEGREPP OCH AVGRÄNSNING	12
3 NATIONELLA MILJÖMÅL	12
4 FÖREBYGGA OCH ÅTGÄRDA STRANDEROSION – EN ÖVERSIKT	13
4.1 Förebygga skador av stranderosion	13
4.2 Åtgärder mot stranderosion	14
4.3 Integrerad förvaltning av kustområden	14
Del B Åtgärder mot stranderosion	16
1 METOD FÖR ATT SÖKA RÄTT REGLER	16
2 ÅTGÄRDER	17
2.1 Skaffa material	17
Täkt i hav och sjöar	17
Täkt på land	18
2.2 Upplag av material – tillfälligt och permanent	19
2.3 Åtgärder i vatten	21
2.4 Åtgärder på land	22
3 PLATSEN	23
3.1 Grannar	23
3.2 Stranden	23
3.3 Natur- och kulturmiljö	24
Samråd vid väsentlig ändring av natur	24
Natura 2000	25
Biotopskydd	26
Reservat m.m.	26
3.4 Förorenade områden	26
3.5 Allmänna intressen	27
Vattenskyddsområden	27
Riksintressen	27
4 ANSÖKAN OCH ANMÄLAN – PRINCIPER OCH FÖRFARANDE	28
4.1 Myndighetsprövning	28
4.2 Ansökan om tillstånd, dispens och lov	29
Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och kontinentalsockellagen	29
Ansökan om dispens från skyddsbeslut	30
Ansökan om lov enligt plan- och bygglagen	31
4.3 Anmälan	31
Anmälan av miljöfarlig verksamhet	31
Anmälan av byggåtgärder	31
Anmälan för samråd om intrång i naturmiljön	32

5	GENERELLA HÄNSYNSKRAV	32
	Bevisbördan	32
	Skadeansvaret	32
	Rimlighetsbedömningen	32
	Kunskapsprincipen	33
	Försiktighetsprincipen	33
	Grundläggande hänsyn	33
	Teknikvalsprincipen	33
	Lokaliseringsprincipen	33
	Hushållningsprincipen	33
	Produktvalsprincipen	33
	Helhetsbedömning	33
6	ANSVAR	34
	6.1 Egenkontroll och uppföljning	34
	6.2 Straff och avgifter	34
	6.3 Skadestånd	34
	6.4 Samverkan	35
	FOTNOTER TILL DEL B	35
Del C	Förebygga stranderosion	38
1	ALLMÄNT OM PLANERING ENLIGT PLAN- OCH BYGGLAGEN	38
	Kommunalt redskap för bebyggelseutveckling	38
	Planformer	38
	Generell styrning av markanvändningen	38
	Allmänt intresse att undvika erosion	39
2	STRANDEROSION I ÖVERSIKTSPLANERINGEN	39
	Kommunen ska behandla miljö- och riskfaktorer	39
	Det samlade kunskapsunderlaget	39
	Konsekvensanalyser	39
	Tidigt besked	39
3	STRANDEROSION I DETALJPLANEN	40
	Lämplighet	40
	Kunskapsunderlag	40
	Rimligt innehåll i en plan	40
	Exempel på åtgärder	40
	Omprövning av detaljplan	41
	FOTNOTER TILL DEL C	41
Del D:	Praktikfall – Exempel	42
1	ÅTGÄRDER FÖR ATT MOTVERKA STRANDEROSION – SANDFYLLNAD	42
	1.1 Bakgrund och förutsättningar	42
	1.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler	43
	Materialanskaffning och vattenverksamhet	43
	Sandfyllnad	43
	Planläggning	43
	Prövningsgången	43
2	FYSISK PLANERING	44
	2.1 Bakgrund och förutsättningar	44
	2.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler	44
3	STRANDFÖRSTÄRKNING	45
	3.1 Bakgrund och förutsättningar	45
	3.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler	46

Del E	Aktuella lagar – en översikt	47
	Miljöbalken (1998:808)	47
	Plan- och bygglagen (1987:10) och Byggnadsverkslagen (1994:847)	48
	Kontinentalsockellagen (1966:314)	48
	Jordabalken (1970:994)	48
	Fastighetsbildningslagen (1970:988)	48
	Anläggningslagen (1973:1149)	48
	Lag om skydd mot olyckor (2003:778)	49
Bilaga	50

LÄSANVISNING

Målgrupp

Denna kunskapssammanställning är avsedd för dem som berörs av stranderosion i samband med fysisk planering och projektering av åtgärder mot stranderosion samt fastighetsägare som har egendom att bevara. Rapporten är inte skriven för specialister inom det juridiska området utan avser att ge en översikt av relevanta regler, särskilt om den hänsyn som behöver visas vid hanteringen av stranderosion.

Syftet med sammanställningen är att öka kunskapen om vilket ansvar och vilka regler som finns, med avsikt att åstadkomma en bättre dialog mellan olika berörda aktörer och ökad förståelse för de olika intressen som kan vara aktuella på en viss plats.

Hur använder jag kunskapssammanställningen?

I rapporten ges information om vad man bör tänka på i frågor som berör stranderosion. Rapporten beskriver en tankemodell för att hitta de viktigaste reglerna, med utgångspunkt i de aktiviteter som genomförs och de platser som berörs och sätter gränser i allmänna ordalag. Redovisningen ger underlag för att gå vidare i planeringen av aktiviteterna och ger tips om vem som kan behöva kontaktas.

För att hantera ett ärende om stranderosion behövs kunskap om samhällets beslutsprocesser och ansvarsfördelning, om förvaltningsrätt och tjänstemannaansvar, rutiner för ärendehandläggning och kunskap om allmänna handlingar och sekretess etc. Dessa grundläggande och allmängiltiga kunskaper ges inte av detta material.

- **Del A** ger en introduktion som beskriver vilka aktörer och intressen som kan vara aktuella, vad stranderosion innebär och hur frågorna kommer in i samhällsbygget.
- **Del B** är avsedd att läsas när någon åtgärd ska vidtas för att förhindra eller förebygga stranderosion. Redovisningen bygger på de aktiviteter som kan behö-

vas för att fullfölja erosionskyddet och de viktigaste reglerna beskrivs samlat för respektive aktivitet.

- **Del C** behandlar möjligheter att förebygga stranderosion genom den fysiska planeringen. Risken för stranderosion kan genom medvetna samhällsbeslut minskas, likaväl som sämre genomtänkta beslut kan öka riskerna.
- **Del D** beskriver några exempel på hur man kan gå tillväga för beakta ansvar och regler vid åtgärder mot stranderosion och att förebygga skador genom hänsyn i den fysiska planeringen.
- **Del E** är en kortfattad sammanställning av lagar som kan vara aktuella vid frågor om stranderosion.

Hänvisningar till respektive paragraf finns i fotnoter. Reglerna kan sökas på www.lagrummet.se

Tänk själv!

Regler är inte allt...! Det behövs kunskap om även annat för att få ett bra resultat. För att kunna tillämpa reglerna på ett klokt sätt, behövs givetvis kunskap om både det man gör och den omgivning man gör det i. Bra allmän kunskap om miljön finns redan i annat material och upprepas inte här.

Vägledning – miljöregler mark och vatten

Ett annat hjälpmedel för att få mer kunskap om vilka regler som kan vara aktuella finns i en Internetbaserad vägledning på SGI:s hemsida, www.swedgeo.se. Länkar där ger tillgång till flertalet av de regler som beskrivs i denna kunskapsöversikt.

Vad finns inte med?

Denna kunskapssammanställning innehåller inte hänvisningar till alla tänkbara lagar och förordningar. Information finns framförallt om miljöbalken, plan- och bygglagen, kontinentalsockellagen och jordabalken.



Foto : Ystad kommun.

DELA: STRANDEROSION – ETT SAMHÄLLSPROBLEM

Stranderosion orsakar på många platser problem för samhället och privata intressen. Frågor om stranderosion är tekniskt såväl som samhällsvetenskapligt och juridiskt komplicerade och svåröverskådliga, åtgärder är dyrbara samtidigt som felaktiga insatser kan få negativa effekter. Erosion är en ständigt pågående naturlig förändringsprocess i landskapet, varvid områden minskar respektive växer i omfång.

Skador till följd av erosion kan förebyggas, motverkas och repareras. I alla dessa sammanhang är många aktörer delaktiga och många intressen berörda. Det är därför viktigt att frågor kring stranderosion blir beaktade på rätt sätt med en helhetssyn som tar hänsyn till alla de olika intressenter som finns och den lagstiftning som kan vara aktuell. Det är nödvändigt att kunskap finns hos fastighetsägare, myndigheter och kommuner och denna rapport har till syfte att informera om det komplexa system som finns i samband med stranderosion.

AI AKTÖRER OCH INTRESSEN

Strandområden inrymmer betydande samhällsresurser och följderna av erosion kan vara av genomgripande betydelse för enskilda. Frågeställningar kring erosion är komplicerade och det är viktigt att de skyddsåtgärder som vidtas inte ger negativa konsekvenser utanför det ursprungliga erosionsområdet. Detta leder till **särskilda behov** av kunskap inför beslut, men också noggrannhet vid genomförandet av olika åtgärder och uppföljning så att erfarenheter tas till vara. Dessa principer berör i princip samtliga aktörer.

Ett stort antal samhällsaktörer berörs av stranderosion och det är inte ovanligt att intressen står mot varandra. Kommunen och samhället i övrigt har t.ex. intresse av att säkerställa byggnader och anläggningar men också att bevara strandområden för friluftsliv eller naturintressen. Fastighetsägaren, vars fastighet minskar i yta och vars hus kan raseras, har givetvis ett starkt intresse av att erosion motverkas. Alla åtgärder är emellertid inte självklart godtagbara. Åtgärder vid en fastighet kan leda till att problemet flyttas, varvid grannar har berättigat intresse av att ”lagom” åtgärder genomförs. Vid stränder finns vanligen höga naturvärden och även kulturhistoriskt intressanta företeelser, som kan skadas av skyddsåtgärder mot erosion. Stränder är betydelsefulla för friluftslivet, som kan hindras eller störas av vissa åtgärder. De grunda vattnen ger goda förutsättningar för fiskyngel och åtgärder kan således skada fisk såväl som fisket.

Antalet tänkbara **motstående intressen** innebär att analyserna inför åtgärder behöver vara både breda och långsiktiga. Problemet med att erosionen kan flytta berör inte bara grannar utan kan behöva bedömas i ett mera övergripande perspektiv, mellan kommuner och regioner och möjligen även länder. Frågan är därmed även gränsöverskridande.

Liksom för övriga samhällsfrågor, finns en mer eller mindre tydlig **ansvarsfördelning** mellan olika aktörer. Ansvaret kan gälla t.ex. praktiska/fysiska åtgärder, kostnadsansvar för åtgärder eller för skador, ansvar för kunskapsutveckling och ansvar för tillsyn (som omfattar både ingripanden och informationsspridning).

En sammanfattning av intressenter och aktörer som berörs av stranderosion ges nedan och utvecklas närmare i Bilaga.

- **Kommuner** ska planlägga för boende på lämplig plats, varvid grundläggning och stabilitet på kort och lång sikt ger planeringsförutsättningar. En öppen fråga är i vilken utsträckning kommun kan bli ansvarig för erosionskada till följd av etableringar på ”olämplig” plats. Kommunens fysiska planering kan också synliggöra erosion som samhällsproblem - var finns det och hur kan det hanteras - som kunskapsstöd för andra aktörers beslut.
- **Länsstyrelsen** ska som statens regionala representant tillhandahålla kunskapsunderlag för kommunens planering liksom till enskilda aktörers föreberedelse inför t.ex. myndighetsbeslut om byggande eller om åtgärder mot

erosion. Länsstyrelsen ska också stoppa planläggning då hälsa och säkerhet motiverar det.

- **Centrala myndigheter** ska i sin tur förmedla fakta och erfarenheter av uppsikten över landet till sin regionala företrädare länsstyrelsen liksom uppdragsgivarna regering och riksdag.
- **Organisationer** som bevakar frågan speciellt, exempelvis Erosionsskadecentrum där kommuner i södra Sverige samverkar, kan liksom högskolor och forskningscentrum utveckla och sprida kunskap. Detta kompletterar myndigheternas arbete, men ansvaret ligger kvar på stat och kommun.
- **Beslutsmyndigheter** (domstolar, tillsynsmyndigheter, regering, Vägverket, Banverket etc.) kan behöva uppmärksamma erosionsproblemen i sina prövningar av projekt, även om det inte är huvudfrågan för prövning.
- **Fastighetsägare** behöver säkra sin egendom men har samtidigt ansvar för att inte orsaka grannar skador eller skada andra motstående samhällsintressen.

A2 STRANDEROSION – BEGREPP OCH AVGRÄNSNING

Erosion är en naturlig, ständigt pågående geologisk process, som har format de landskapsbilder vi ser idag och som kommer att fortsätta omforma landskapet för all framtid.

Under inverkan av vatten, vind eller is kommer jordmaterial på havsbotten och stränder att sättas i rörelse och förflyttas och åter sedimentera. Med erosion förstås en nettoförlust av material inom ett visst område, dvs. material sätts i rörelse, transporteras och sedimenteras utanför det område som betraktas. Om material däremot enbart förflyttas inom området och det inte sker någon förlust av material ut ur detta område förekommer per definition ingen erosion. Dock kan denna omflyttning av material inom området ändå ge upphov till oacceptabla konsekvenser. Erosion kan också uppkomma genom exempelvis av fartygstrafik, byggande och annan mänsklig påverkan vid bruk av marken, såsom borttagande av vegetation och jordbruk.

Faktorer som påverkar erosion är jordmaterialens erosionsbenägenhet, som framförallt beror på jordpartiklarnas storlek (tyngd) och bindningen mellan de enskilda kornen, samt de laster i form av vatten, vågor, strömmar, vind och annan mekanisk påverkan som verkar på jorden. Under givna förhållanden mellan laster och jord-

materialens motståndskraft mot erosion, kommer erosionsbenäget material att inställa sig i ett sorts jämviktstillstånd. Fram tills detta jämviktstillstånd har inträtt kommer erosionen att fortgå. I vissa fall förändras naturliga förlopp, såsom exempelvis vindriktningar och vindstyrkor, så att områden som tidigare varit stabila mot erosion på nytt blir instabila med en tilltagande erosion.

Skador till följd av erosion kan förebyggas, motverkas och repareras. Förebyggande åtgärder kan handla om att undvika situationer då skada kan uppstå, t.ex. inte bygga i utsatta lägen, alternativt evakuera boende från utsatta områden eller begränsa möjligheterna att nyttja markområden där erosion fortgår. Erosionsskydd kan dels syfta till att öka jordlagrens motståndskraft mot erosion, dels förändra och styra de laster som ger upphov till erosion. Exempel på erosionsskydd är olika typer av strandskoning, friliggande vågbrytare, samt andra typer av konstruktioner som uppförts primärt för att begränsa eller förhindra erosionsangrepp.

Även metoder för att styra framförallt transport- och sedimentationsprocesserna så att eroderat materialet förs till och sedimenteras på lämplig plats förekommer. Skador kan repareras genom att nytt material tillförs, exempelvis utfyllnad med sand. En återkommande påfyllnad med nytt strandmaterial kan också ses som en form av erosionsskydd för innanförbyggande jord. Om möjligt utförs påfyllnaden med material som tidigare eroderats från stranden, oftast behöver dock material anskaffas från andra täkter till havs eller på land.

En mer detaljerad beskrivning av erosionsförlopp, mekanismer som styr erosionsförlopp samt skydd mot erosion finns i rapporterna SGI Varia 533 och 532.

A3 NATIONELLA MILJÖMÅL

Riksdagen har fastställt ett antal miljö kvalitetsmål för att uppnå en hållbar utveckling. Regeringens övergripande miljöpolitiska mål är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Miljö kvalitetsmålen anger det miljö tillstånd som eftersträvas inom en generation och till dessa finns ett antal delmål som anger inriktning och tidsperspektiv för det fortsatta konkreta miljöarbetet. Stranderosionsfrågor berörs närmast av miljö kvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”. Riksdagen har fastställt följande mål:

Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktig hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Det finns i miljö kvalitetsmålen inget delmål som behandlar erosionsproblematiken separat. Däremot anges att ”fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden, liksom bebyggelse och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden sker med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljö värden samt värden för friluftslivet”. Regeringen anger vidare att det krävs stora nationella och internationella insatser samt förutsätter att åtgärder inom andra miljö kvalitetsmål genomförs, bl.a. inom området ”God bebyggd miljö”. Den befintliga lagstiftningen bedöms vara tillräcklig för att uppnå delmålen.

Ytterligare en aspekt i miljö målsarbetet är de globala klimatförändringarna. I de scenarier som SMHI redovisar för de närmaste 100 åren kan havsytan komma att stiga med storleksordningen 40-60 cm kring Sverige. Samtidigt förväntas vindhastigheten öka liksom stormfrekvensen och därmed våghöjderna. En ökad medeltemperatur medför kortare perioder med havsis. I södra Skåne pågår dessutom en landsänkning relativt havet medan en landhöjning pågår i övriga Sverige. Sammantaget kommer dessa faktorer att ha betydande påverkan på och medföra ökad risk för stranderosionen.

A4 FÖREBYGGA OCH ÅTGÄRDA STRANDEROSION – EN ÖVERSIKT

A4.1 Förebygga skador av stranderosion

Den kommunala planeringen har flera funktioner som kan betraktas som förebyggande. För det första kan redovisningen av miljö- och riskfaktorer i översiktsplanen peka ut de geografiska områden där uppmärksamheten hos alla aktörer behöver skärpas, med avseende på riskerna för erosion. Vidare innebär planläggning genom detaljplan eller områdesbestämmelser för viss markanvändning, som

bostäder eller vägar, att lämpligheten hos utsatta lägen måste bedömas noggrant innan planen godtas. I områden utom detaljplan och områdesbestämmelser, behöver motsvarande analys göras i bygglovprövningen. Vid planläggningen ges även tillfälle att ange bestämmelser om t.ex. nödvändiga skyddsåtgärder i planområdet. Det är dock strikt reglerat vad som är möjligt att styra med planen. Slutligen kan kommunen hålla undan olämplig markanvändning genom att ange markanvändningen i översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan till sådant som ”tål” erosion, exempelvis friluftsliv. Frågan om erosion behöver ökad uppmärksamhet i planeringen och planläggningen och kunskapsunderlag från centrala statliga myndigheter kan bidra till detta, liksom länsstyrelsens deltagande i samrådsprocesserna.

Det är emellertid angeläget att erosionsfrågan uppmärksammas i alla typer av beslutsprocesser som behandlar användningen av mark- och vattenområden, för att förebygga problem. Erosionsproblematiken kommer naturligt upp när det gäller byggande i vatten, exempelvis broar och vägbankar eller utfyllnader, vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Miljödomstolen har experter på byggande i vatten och risker för erosion ska bedömas och hanteras med t.ex. villkor och krav på skadeförebyggande. Beslutsprocesser för åtgärder på land, har emellertid inte motsvarande förutsättningar att begrunda erosion. Det finns i och för sig normalt ett grundläggande krav att bedöma lämpligt läge, innan tillstånd och lov av olika slag ges, men frågan om erosion är inte tydlig. Ett mera allmänt bruk av översiktsplaner som kunskapsunderlag kunde göra erosionsproblemen mera allmänt synliga.

Det gäller emellertid även beslut som fördelning av medel till drift av anläggningar, där behoven med tanke på erosion kan få prioriteringsstöd av översiktsplanen. Länsstyrelsens beslut om regionala länstransportplaner, som fördelar medel för underhåll och investering i infrastruktur, kan t.ex. antas lättare prioritera medel om det är akuta erosionsproblem medan det sannolikt behövs mera tvärsektorieella argument, som en översiktsplan kan tillhandahålla, för att nå prioritet i förebyggandeskedet. Erosionens ekonomiska betydelse för samhället och hinder för bebyggelseutveckling och näringsliv kan där göras tydliga. Översiktsplanen kan användas mera allmänt som den samlande kunskapskälla den är avsedd att vara.

A4.2 Åtgärder mot stranderosion

När erosionen är ett faktum, behöver åtgärder vidtas för att motverka fortsatt förlopp eller begränsa skadeverkningsarna. Då aktualiseras en eller flera prövningsprocesser, där samråd med kommunala och statliga aktörer såväl som enskilda, företag och organisationer ska genomföras. Denna samrådsprocess inför ansökan om tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning har en nyckelfunktion för att hitta kostnadseffektiva alternativ med minsta möjliga inverkan på motstående intressen.

Åtgärder för att förebygga eller återställa skador till följd av stranderosion är ofta omfattande och kostnadskrävande. Normalt har fastighetsägaren ansvar för att vidta åtgärder och finansiera

dessas inom sin fastighet. I normalfallet berörs flera fastigheter och samverkan genom frivilliga avtal, eller i form av servitut eller gemensamhetsanläggningar, kan bli nödvändiga för att få fram åtgärder och sedan underhålla dem. Kommunen är ofta fastighetsägare inom gemensamma områden och där det finns kommunala anläggningar.

Finansiering av åtgärder

För närvarande finns inga statliga medel för insatser mot stranderosion, såvida det inte handlar om akuta lägen då kommunen kan få stöd via Räddningsverket för räddningstjänstinsatser, dock inte för skador som inträffat. Staten har i vissa fall beviljat särskilda medel för återuppbyggnad och reparation av erosionsskador. Exempelvis har Vägverket fått särskilda anslag för att åtgärda skador till följd av höga flöden, stora översvämningar och exceptionella vattenhastigheter i mindre och medelstora vattendrag, som inträffat under senare år i Norrland.

Internationellt finns olika system för statens engagemang i erosionsskyddande verksamhet. Exempelvis finansierar den statliga myndigheten Kystdirektoratet i Danmark planering och åtgärder för att skydda den Yttre kusten (längs Jyllands västkust). För de Inre kusterna (övriga kuststräckor) har amten (länsstyrelser), kommuner-

na och markägarna ansvar för utredning och finansiering av åtgärder. I de tyska kustdelstaterna ansvarar dessa för övervakning, planering och genomförande av kustskydd. Kustskyddsprojekten finansieras till 70 % av den tyska förbundsstaten och till 30 % av delstaterna. I Nederländerna ansvarar Rijkswaterstaat för och finansierar motsvarande verksamheter. Principen i Nederländerna är att all erosion längs den nederländskall kusten skall kom-

penseras genom utfyllnad av sand. Sammanfattningsvis kan sägas att dessa tre länder anser det vara av nationell betydelse att skydda kust och bevara land.

Uppföljning av erosionsskyddets verkningar är dels en myndighetsuppgift, som ett led i tillsynen över givna tillstånd, men i för-

sta hand fastighetsägares och verksamhetsutövaras ansvar, så att åtgärder vidtas på rätt sätt och åtagna funktioner underhålls.

A4.3 Integrerad förvaltning av kustområden

Stränderna är i många fall av stor betydelse, främst inom befolkade delar av landet. Områdena utgör generellt en viktig källa för livsmedel och råvaror, är viktiga förbindelseledningar för transport och handel och utgör värdefulla naturmiljöer och fritidsområden. Stranderosion kan leda till omfattande skador med ekonomiska, estetiska, sociala och miljömässiga förluster, störning på växt- och djurlivet samt begränsningar i möjligheten att nyttja stränderna som följd.

Inom EU har frågorna i kustområdena en avgörande betydelse ur ett flertal perspektiv såsom exempelvis samsättning, ekonomisk tillväxt och livskvalitet. EU-kommissionen har därför utarbetat en strategi för integrerad förvaltning av kustområden med avsikt att främja samarbete när det gäller planering och förvaltning inom sådana områden mellan lokala, regionala och nationella intressen. Kommissionens uppfattning är att en framgångsrik förvaltning av kustområdena måste bygga på ett antal



grundläggande principer. Europarådet har under 2001 fattat beslut om en rekommendation till medlemsstaterna enligt dessa principer. (Meddelande från EU-kommissionen KOM (2000) 547).

Internationellt tillämpas principerna för Integrerad förvaltning av kustområden (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) vid planering och utveckling inom kustområden. Planer finns i ca 80 länder över hela världen med tillämpning på nationell eller regional nivå. I Europa tillämpas metoden bl.a. i Danmark, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Irland.

Sverige har medverkat i Europarådets beslut om rekommendation till integrerad förvaltning av kustområden. Miljödepartementet utreder för närvarande hur detta ska implementeras.

I Sverige används begreppet *Integrerad förvaltning av kustområden* med följande innebörd:

En integrerad förvaltning av kustområden är en dynamisk, tvärvetenskaplig och ständigt pågående process som skall främja en hållbar förvaltning av kustområdena. Den omfattar hela cykeln av insamling av information, planering (i bred bemärkelse), beslutsfattande, förvaltning och kontroll av genomförandet. I en sådan förvaltning utnyttjas alla intressenters kunniga deltagande och samarbete för att bedöma de samhälleliga målen i ett särskilt kustområde och vidta åtgärder för att uppnå dessa mål. Strävan är att genom integrerad förvaltning av kustområden på längre sikt kunna finna en jämvikt mellan ekonomiska, sociala och kulturella mål samt miljö- och rekreationsintressen, inom de ramar som den naturliga dynamiken ger.

Sverige har sedan lång tid tillbaka ett väl utvecklat system för fysisk planering för att bl.a. utarbeta översiktsplaner och detaljplaner. Förutsättningarna är goda för att i detta system även tillämpa principerna för integrerad förvaltning av kustområden.

DEL B: ÅTGÄRDER MOT STRANDEROSION

Denna del beskriver regler som aktualiseras när det behövs skydd mot erosion, exempelvis för att lägga ut sten för en strandskoning, bygga vågbrytare eller fylla på sand. Redovisningen av reglerna utgår från den praktiska hanteringen, vad som faktiskt ska göras. Flera lagar kan vara aktuella samtidigt. Dessa beskrivs därför samlat för respektive arbetsmoment.

Varje projekt är i princip unikt när det gäller kombinationen av tillämpliga regler, det beror på typ av åtgärd och plats och det finns ett stort antal möjliga kombinationer. Några exempel beskrivs i del D. Det bör dock understrykas att det inte är några ”mallärenden”; sådana finns inte.

För att hitta vilka regler som gäller i en viss situation används en metod som bygger på att dels identifiera aktiviteter som berörs av reglerna, dels identifiera de specifika krav som gäller för en viss plats.

Bedömningen av rimlig kravnivå och därmed villkoren för hur aktiviteterna kan genomföras, görs antingen av de myndigheter som beviljar tillstånd eller av den som gör åtgärden. De flesta aktiviteterna behöver inte myndighetstillstånd, men alla åtgärder ska göras med miljöhänsyn.

Beskrivningen nedan har karaktären av introduktion och avsikten är inte att materialet ska användas i specifika ärenden. Syftet är att bistå myndigheter och aktörer med att ställa frågor och identifiera viktiga problemområden, inte att ge alla svaren.

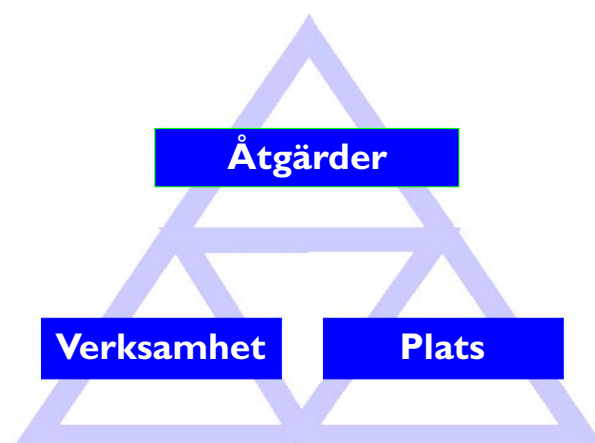
Hänvisning till viktigare paragrafer görs i fotnot och dessa samlas i slutet av detta block. Det är dock inte en uttömmande uppräkningslista av alla tänkbara regler och hänvisningarna kan därför inte användas som en checklista. Det är i stället genomgången av avsnitten om ”Åtgärder” och ”Platser” som ska vara en typ av checklista.

BI METOD FÖR ATT SÖKA RÄTT REGLER

Det finns flera sätt att söka sig fram till rätt regler. Bestämmelser kan t.ex. samlas ämnesvis, under rubriker som täkt och avfall, eller lag för lag. Nackdelen är att kopplingen till olika platser och berörda intressen lätt faller bort och antalet ämnen och lagar gör det oöverskådligt. Det behövs ett system för att sortera reglerna och tydliggöra sambanden (kopplingarna) mellan olika typer av åtgärder och alla typer av miljöregler.

Samma aktivitet omfattas således av olika regler från en gång till en annan. Denna skrift utgår från **VAD** som konkret görs och **VAR** det görs. Bedömningen av vilken kravnivå som sedan kan anses rimlig beror på **HUR** man påverkar olika intressen, som människors hälsa och säkerhet, miljön och hushållningen med resurser. Redovisningen av ”vad” (Åtgärder och Verksamheter) och ”var” (Platser) finns i avsnitten B 2 respektive B 3.

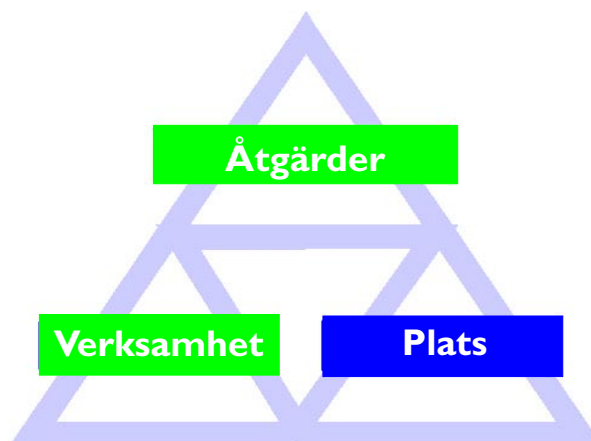
Bedömningen av ”hur”, dvs. rimlig kravnivå och därmed villkoren för hur aktiviteterna kan genomföras, görs antingen av de myndigheter som beviljar tillstånd (avsnitt B 4) eller av den som gör åtgärden (avsnitt B 5). De flesta aktiviteterna har nämligen inte någon specialskrivna miljöparagraf och många av dem behöver inte myn-



dighetstillstånd, men alla åtgärder ska göras med miljöhänsyn. Det är då upp till var och en att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap ska iaktas. Det gäller exempelvis att välja bra teknik, hushålla med resurser och svara för de skador som uppstår. Detta beskrivs ytterligare i avsnittet B 5.

Metoden bygger således på att åtgärder, verksamheter och platser alltid går igenom inför ett arbete. Det ska ge underlag för att bedöma såväl vilka typer av myndighetsprövningar som behövs som vilken hänsyn som måste präglade arbetet, antingen till följd av myndigheternas villkor eller på grund av det egenansvar för omgivningen som ligger på var och en. Symbolen av en triangel syftar till att påminna om detta. Åtgärderna i toppen ska alltid genomföras under hänsyn. Några aktiviteter definieras som verksamheter med specifik myndighetsprövning. Graden av hänsyn beror alltid på vilken plats som berörs.

Triangeln ”Åtgärd–Verksamhet–Plats” är utgångspunkten för den vägledning om miljöregler som ställts samman av SGI, www.swedgeo.se. I denna rapport beskrivs emellertid de prövningspliktiga verksamheterna under aktiviteternas rubriker, dvs. inte i egna kapitel. Ett led i sökandet efter regler är därmed redan gjort i rapporten och till läsaren överlämnas bara att kontrollera relevanta aktiviteter och platserna.



B2 ÅTGÄRDER

I detta avsnitt beskrivs de aktiviteter och verksamheter som bedömts vanligast: anskaffning av material (täkt), upplag av material samt byggande av anläggningar i vatten och på land. För varje aktivitet ges en introduktion, beskrivs förutsättningar för att söka tillstånd, prövningsmyndigheter och huvudfrågor i prövningen. Flera av reglerna gäller för flera av aktiviteterna och texterna återkommer därför under flera rubriker. Dessa upprepningar kan bli störande om materialet går igenom från början till slut, men avsikten är att bara de avsnitt som är aktuella ska användas som en ”checklista”. Vid genomgången av flera avsnitt kan återkomsten av samma regel tas som en uppmaning att för denna fråga försöka samordna beslutsunderlag, prövningar m.m.

B2.1 Skaffa material

Om material för sandpåfyllnad, stenskonung etc. inte köps in, utan anskaffas som ett led i utförandet av erosionskydd, behövs vanligtvis tillstånd för denna täktverksamhet. Materialet kan komma från havet eller från land och beroende på plats och materialval gäller olika regler. De krav som följer på olika platser beskrivs i avsnittet B3.

Arbetet förutsätter prövning av myndigheter och detta sammanfattas i avsnittet B4 ”Ansökan och anmälan – principer och förfarande”. Det ställs också krav på hänsyn, vilket beskrivs i avsnittet B5 ”Generella hänsyns-krav”.

Täkt i hav och sjöar

Aktiviteter

Att utvinna och nyttiggöra sand, grus m.m. från sjöbotten eller havsbotten innebär täktverksamhet. Det behövs

tillstånd enligt antingen kontinentalsockellagen eller 12 kap miljöbalken. Undantag från tillståndskravet finns för husbehovstäkter, dvs. material som finns på den egna fastigheten och som används för fastighetens behov. Det kan dock för vissa områden finnas krav på prövning även av husbehovstäkter. Länsstyrelsen kan upplysa om detta.¹

Täkt i hav och sjöar innebär någon form av schaktning i vattendragens botten, vilket definieras som vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken (se B 2.3). Vattenverksamhet inom Sveriges gränser är prövningspliktig om inte den är uppenbart skadefri. Materialtäkt är normalt prövningspliktig som vattenverksamhet.

Även om det inte behövs tillstånd till täkten gäller det grundläggande kravet på hänsyn till människor och miljö.² Platsens speciella egenskaper kan skärpa detta generella hänsynskrav. Hänsyn till grannar är specialreglerad och aktiviteter som schakt och liknande har pekats ut som särskilt hänsynskrävande.³

Rådighet

Staten har rätt till all sand- och grustäkt inom de stora sjöarna, inom svenskt allmänt vattenområde i havet (dvs. inte enskilt vatten) samt utanför Sveriges gränser inom den ekonomiska zonen.⁴ Den första uppgiften är därmed att få rätt att ansöka om tillstånd till täkt i dessa områden (rådighet). Rådigheten ger rätt att söka tillstånd för uttaget men innebär ingen garanti för tillstånd.

Länsstyrelsen kan ge rådighet för Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. För havet ingår prövning av rådighet i den tillståndsprövning som då ska göras enligt kontinentalsockellagen. För övriga vattenområden har i första hand den som äger fastigheten rådighet. Genom avtal kan annan få rådighet.

Prövning

Täkt i sjöar och i enskilt vatten i havet prövas av länsstyrelsen.⁵ Täkt i allmänt vatten inom Sveriges gränser prövas av SGU. Om det är täkt av större omfattning ska SGU överlämna ärendet till regeringen för beslut. Är täkten utanför Sveriges gränser ska regeringen avgöra ärendet efter handläggning av Näringsdepartementet.

Täktarbete i vatten är vattenverksamhet och är som regel prövningspliktig enligt 11 kap miljöbalken (se B 2.3). Ska prövning göras av vattenverksamhet behövs inte separat täkttillstånd för den delen. Det finns

möjlighet att göra prövningen av täkt enligt 12 kap miljöbalken samtidigt med prövning av den del som är vattenverksamhet, dvs. hos miljödomstol. Det ska dock vara lämpligt, exempelvis ska vattenverksamheten vara en väsentlig del av aktiviteterna.⁶

Vid prövningen enligt miljöbalken 12 kap ska de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken tillämpas.⁷ Behovet av materialet ska dessutom vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan orsaka.⁸ Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan försämra livsbetingelserna för djur- eller växtart som är sällsynt eller hänsynskrävande. Kommunen kan genom planläggning i form av detaljplan eller områdesbestämmelser bindande ange vad områden får användas till, dvs. vilket slag av användning som godtas. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, såvida inte det kan betraktas som mindre avvikelse.⁹

Om det är område utanför Sveriges territorialgräns, dvs. prövning enligt kontinentalsockellagen, ska jämte den lagen även hänsynsreglerna i miljöbalken tillämpas.¹⁰ Villkor kan kräva åtgärder för att förebygga luft- eller vattenföroreningar, skydda djur- och växtlivet, bevara fyndigheter eller borrhål eller skydda sjöfarten eller fisket. De kan också avse sättet att leda företaget, utföra arbetet, utforma anläggningar på kontinentalsockeln för arbetena eller använda produkterna.

Vid prövning av de delar som är vattenverksamhet ska domstolen liksom för täkten tillämpa de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken men också ett krav på lönsamhet.¹¹ Lönsamhetskravet innebär att fördelarna från allmän och enskild synpunkt ska överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna. Det finns emellertid ingen specifik avvägningsregel mellan nytta och natur, som det finns för täktdelen.

Täkt på land

Aktiviteter

Det är täktverksamhet att utvinna och nyttiggöra sand, grus, sten m.m. på land och det tillståndsprövas enligt 12 kap miljöbalken. Täktverksamheten omfattar alla arbetsmoment, som att loss göra materialet, krossa, sortera samt transportera det inom området. Flera av momenten är störande och definieras som miljöfarlig verksamhet, men ska inte ha separat tillstånd enligt 9 kap miljöbalken. Båda perspektiven – resursförbrukning och störning – ska nämligen behandlas i täktärendet. Om det under arbetets gång

visar sig att det behövs en kross, som inte fanns med i ansökan, måste emellertid den tillkommande miljöfarliga verksamheten prövas. Det sker genom anmälan till miljökontoret.

Undantag från tillståndskravet finns för husbehovstäkter, dvs. material som finns på den egna fastigheten och som används för fastighetens behov. Det kan dock för vissa områden finnas krav på prövning även av husbehovstäkter. Länsstyrelsen kan upplysa om detta.¹²

Delar av täkter på land kan omfattas av definitionen av vattenverksamhet, exempelvis schakt under grundvattenytan och bortledning av vatten för att hålla en täkt ”torr” från grundvatten (dvs. inte från regnvatten). De delarna av arbetet kan då behöva prövas som vattenverksamhet (se B 2.3). Det är med andra ord inte en samordnad prövning som den som beskrevs ovan för täkt och miljöfarlig verksamhet. Prövningsplikten beror på bedömning av skadan. Materialtäkt under grundvattenytan innebär högst sannolikt sådana risker för påverkan att prövning som vattenverksamhet behövs. Bortledning av ringa vattenmängder kan dock tänkas vara skadefritt. Länsstyrelsen bistår vid bedömningen.

Även om det inte behövs tillstånd gäller det grundläggande kravet på hänsyn.¹³ Platsens speciella egenskaper eller värden kan skärpa detta generella hänsynskrav (se B 3). Hänsynen till grannar är specialreglerad och just aktiviteter som schakt och liknande har pekats ut som särskilt hänsynskrävande.¹⁴

Rådighet

Rådighet att söka tillstånd till såväl täkt som vattenverksamhet har i första hand den som äger fastigheten. Genom avtal med fastighetsägaren kan annan få rätt att ansöka om tillstånd och att nyttja resursen.

Prövning

Täkt prövas av länsstyrelsen.¹⁵ Vattenverksamhet prövas av miljödomstol.¹⁶ Förslag att länsstyrelsen ska pröva mindre omfattande vattenverksamhet är under utredning.

Det finns inga regler som gör det möjligt att utesluta prövning av vattenverksamhet om det finns täktstillstånd enligt 12 kap miljöbalken, dvs. det är en dubbelprövning trots att det är prövning inom samma lag. Det finns dock möjlighet att samla prövningen till miljödomstol, om det är lämpligt exempelvis för att vattenverksamheten utgör

en väsentlig del av aktiviteterna.¹⁷

Vid prövningen enligt miljöbalken ska de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken tillämpas.¹⁸ Notera att bedömningarna avser inte bara lossgörandet av materialet utan även t.ex. de moment som medför buller och damm vid behandling och transporter. Behovet av materialet ska dessutom vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan orsaka.¹⁹ Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan försämra livsbetingelserna för djur- eller växtart som är sällsynt eller hänsynskrävande. Kommunen kan genom planläggning i form av detaljplan eller områdesbestämmelser bindande ange vad områden får användas till, dvs. vilket slag av användning som godtas. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, om inte det kan betraktas som mindre avvikelse.²⁰

Vid prövning av de delar som är vattenverksamhet ska domstolen liksom för täkten tillämpa de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken men också ett allmänt krav på lönsamhet.²¹ Lönsamhetskravet innebär att fördelarna från allmän och enskild synpunkt ska överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna. Det finns emellertid ingen specifik avvägningsregel mellan nytta och natur, som det finns för täktdelen.

B2.2 UPPLAG AV MATERIAL – TILLFÄLLIGT OCH PERMANENT

Material som behövs för att anlägga vågbrytare, för sandpåfyllnad etc. kan behöva förvaras i närheten av byggplassen för att underlätta löpande påfyllnad eller i avvaktan på att arbetena ska slutföras. Även material som muddrats från havet kan behöva läggas på land under kortare eller längre perioder. Material kan också läggas upp för ”slutförvaring”, som överskottsmassor eller som en del av anläggningen som ska skydda mot erosion. Detta kan behöva olika former av myndighetsprövning, vilket beror på typ av material, tidsperiod och syfte.

Beroende på platsen kan speciella krav gälla. Även om inte tillstånd behövs gäller det grundläggande kravet på hänsyn.²² Hänsynen till grannar är specialreglerad.²³

Aktiviteter

Tillfälligt upplag av sten, sand eller liknande behöver normalt ingen prövning, om inte det finns speciella värden på platsen eller om materialet kan förorena eller ge andra störningar som damning²⁴ eller grumling (se nedan).

Upplag och materialgårdar som kan betraktas som anläggningar ska lämna en bygganmälan till kommunen.²⁵

Längre tids upplag i naturmiljön kan behöva samråd med länsstyrelsen, se B 3.3. Upplag som innebär en utfyllnad i åar, sjöar eller hav definieras som vattenverksamhet och behöver prövas om inte de är uppenbart skadefria (se B 2.3).

Inert avfall²⁶ som läggs upp för anläggningsändamål, exempelvis banker eller utfyllnader, prövas som miljöfarlig verksamhet.²⁷

Muddringsmassor som läggs upp på ett sätt som kan förorena mark eller vattenområden ska anmälas till miljökontoret om det är ringa föroreningsrisk och prövas av miljöprövningsdelegation om det är mer än ringa risk.²⁸ Muddringsmassor definieras dessutom som avfall och kan vara så förorenade att de utgör farligt avfall. Farligt avfall kräver särskild hantering, som inte beskrivs närmare här.²⁹ Upplag av icke-farligt muddrings slam längs mindre sund, kanaler eller vattenvägar från vilka det har muddrats, omfattas inte av deponeringsförordningens krav på platsens egenskaper m.m.³⁰ I annat fall kan platsen för upplag av muddermassor behöva prövas som deponi, vilket är komplicerat.

Rådighet

Rådighet att söka tillstånd har i första hand den som äger fastigheten. Genom avtal med fastighetsägaren kan annan få rätt att ansöka om tillstånd och att få nyttja platsen.

Prövning

Upplag som är miljöfarlig verksamhet prövas av miljöprövningsdelegation eller anmäls till miljökontor, beroende på grad av föroreningsrisk.³¹ Upplag som utgör vattenverksamhet prövas av miljödomstol.³² Förslag att länsstyrelsen ska pröva mindre omfattande vattenverksamhet är under utredning.

Vid prövning av miljöfarlig verksamhet ska de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken tillämpas.³³ Hanteringen av avfall och prövning av deponier innebär skärpta krav, vilket inte behandlas i denna rapport.

Vid prövning av vattenverksamhet ska domstolen också tillämpa de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken samt ett allmänt krav på lönsamhet.³⁴ Lönsamhetskravet innebär att fördelarna från allmän och enskild synpunkt ska överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna.

Kommunen kan genom planläggning i form av detaljplan eller områdesbestämmelser bindande ange vad områden får användas till, dvs. vilket slag av användning som godtas. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, om inte det kan betraktas som mindre avvikelser.³⁵



Foto: Ystad kommun.

B2.3 ÅTGÄRDER IVATTEN

Samtliga åtgärder mot stranderosion som genomförs i vatten definieras som vattenverksamhet och ska som regel prövas av miljödomstol.³⁶

Även om inte tillstånd behövs gäller det grundläggande kravet på hänsyn till människor och miljö i allt som kan ge mer än obetydlig miljöpåverkan.³⁷ Platsens speciella egenskaper eller värden kan skärpa detta generella hänsynskrav. Hänsynen till grannar är specialreglerad.³⁸

Det är viktigt att komma ihåg den ökade bevisbörda som gäller om verksamheten genomförs utan tillstånd.³⁹ Bevisbördan innebär att verksamhetsutövaren är bevisskyldig inte bara för att rimlig hänsyn visats och att skadorna därför inte är dennes ansvar⁴⁰ utan också för vilka förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes i gång.

Aktiviteter

Vattenområde avgränsas av högsta högvattenlinjen. Vattenverksamhet är uppförande, ändring, lagning och utrivning av anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, grävning, rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden som syftar till att förändra vattnets djup eller läge.

Vattenverksamhet ska som huvudregel prövas av miljödomstol. Bara om det är uppenbart att inverkan på vattenförhållandena inte kan skada varken allmänna eller enskilda intressen är tillstånd obehövt. Men tanke på de starka fiskeintressen som finns i grundområdena ner till sex meters djup, är det tveksamt om åtgärder där någonsin kan anses uppenbart skadefria. Utgå därmed från att tillstånd behövs, men rådfråga länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet.

Tillstånd behövs inte för rensningar som är nödvändiga för att bibehålla vattnets djup eller läge.⁴¹ Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, ska denne alltid underrättas innan arbetena påbörjas. Om fisket kan skadas ska anmälan göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

Ändrings- eller lagningsarbeten får också utföras utan tillstånd om det är nödvändigt att utföra dem genast till följd av skaderisken.⁴² Det kan jämföras med Räddningstjänstens rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika skador. Ansökan om godkännande av arbetena ska dock göras snarast möjligt.

Om det krävs tillstånd till en vattenverksamhet får inte heller anslutande arbeten påbörjas innan tillstånd finns.⁴³

Rådighet

Rådighet att söka tillstånd till vattenverksamhet har i första hand den som äger fastigheten där vattenområdet ingår. Genom avtal med fastighetsägaren kan annan få rätt att ansöka om tillstånd till vattenverksamheten.

Rådighet har kommun också utan avtal, för vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt.⁴⁴ Åtgärder för erosionsskydd kan innebära miljövårdande eller säkerhetsbefrämjande åtgärd, som kan tolkas in i begreppet hälsa, men det är inte självklart. Det är lämpligt att kommunen grundar sin ansökan på avtal med fastighetsägaren.

Om fastighet har blivit skild från angränsande vattenområde genom att stranden förskjutits, i första hand genom landhöjning eller genom att erosionsprocesser byggt på stranden, anger jordabalken att ägare ändå har rätt att nyttja området mellan fastigheten och vattnet under vissa förutsättningar.⁴⁵

Prövning

Vattenverksamhet prövas av miljödomstol.⁴⁶ Förslag att länsstyrelsen ska pröva mindre omfattande vattenverksamhet är under utredning.

Vid prövning av vattenverksamheten ska miljödomstolen tillämpa de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken⁴⁷ samt krav på lönsamhet.⁴⁸ Lönsamhetskravet innebär att fördelarna från allmän och enskild synpunkt ska överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna. Särskilda villkor kan ställas med hänsyn till fisket.⁴⁹ Villkor kan också gälla exempelvis skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått för att minimera störningar men också villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser⁵⁰.

Kommunen kan genom planläggning i form av detaljplan eller områdesbestämmelser bindande ange vad områden får användas till, dvs. vilket slag av användning som godtas. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, om inte det kan betraktas som mindre avvikelse.⁵¹ Om detaljplan exempelvis anger att viss yta ska vara ”vattenområde” kan ändring av planen vara nödvändig för att området ska kunna fyllas ut.

B2.4 ÅTGÄRDER PÅ LAND

Erosionsskydd kan innebära olika åtgärder på land som schakt, utfyllnader, byggande av anläggningar, ändring av vegetation m.m. Flertalet av dem behöver som huvudregel inte myndighetsprövning, men detaljplaner eller andra beslut kan skapa prövningskrav.

Det är byggherren (verksamhetsutövaren) – den som för egen räkning utför eller låter utföra arbetena – som är huvudansvarig för att hänsynskraven i plan- och bygglagen och miljöbalken följs och att tillräcklig kontroll utförs.⁵¹ Byggandet som sådant är inte prövningspliktigt enligt miljöbalken, men de generella hänsynskraven måste iaktas av den som bygger såväl som alla andra som kan ge störningar för omgivningen.⁵³

Platsens speciella egenskaper eller värden kan skärpa det generella hänsynskravet (se B 3). Hänsynen till grannar är specialreglerad och särskilt schaktarbeten kräver skärpt uppmärksamhet.⁵⁴

Aktiviteter

Omfattande anläggningar som kan ge störningar för omgivningen kan behöva planläggas.⁵⁵ Det är kommunen som beslutar om detaljplan, men den som vill uppföra anläggningarna kan bli ansvarig för kostnader.

Inom områden med detaljplan kan krävas marklov för avsevärd ändring av höjdläget, t.ex. genom schakt, och för trädfällning eller skogsplantering.⁵⁶ Anläggningar kan också bli bygglovpliktiga genom krav i detaljplan, t.ex. upplag, materialgårdar och murar.⁵⁷ Kommunen uppger om vad som gäller på den aktuella platsen.

Vid akuta situationer har Räddningstjänsten rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika skador, utan att myndighetstillstånd först söks.

Bygganmälan till kommunen ska göras för vissa anläggningar som upplag och materialgårdar och murar.⁵⁸ Anmälan fullföljs sedan med byggsamråd, som ska klargöra vilka kontroller som behöver genomföras genom byggherrens försorg eller genom samhällets.

Arbeten som berör vägområde behöver samråd med väghållaren för att klargöra förutsättningarna för att genomföra åtgärderna.

Rådighet

Den som äger marken har i första hand rätt att ansöka om lov m.m. och övriga kan med avtal få det rätten.

Prövning

Kommunens plan- och byggkontor, eller motsvarande, hanterar frågor om planer och lov och bygganmälan liksom byggsamråd. Hänsynskraven i plan- och bygglagen⁵⁹ ger utgångspunkterna för prövningen, dvs. inte de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.⁶⁰

B3 PLATSEN

I detta avsnitt beskrivs olika företeelser som kräver särskild hänsyn eller speciella prövningsförfaranden. Det gäller exempelvis skydd av stränder, värdefulla kulturmiljöer, förorenade områden men också hänsyn till grannfastigheter. För varje typ av fråga beskrivs syftet med reglerna, hur detta styr aktiviteter på platsen, behov av prövning av myndighet och viktigare regler som ska uppfyllas för att få tillstånd. Texterna återkommer under flera rubriker. Dessa upprepningar kan bli störande om materialet går igenom från början till slut, men avsikten är att bara de avsnitt som är aktuella ska användas som en ”checklista”. Vid genomgången av de relevanta avsnitten kan återkomsten av samma regel tas som en uppmaning att för denna fråga försöka samordna beslutsunderlag, prövningar m.m.

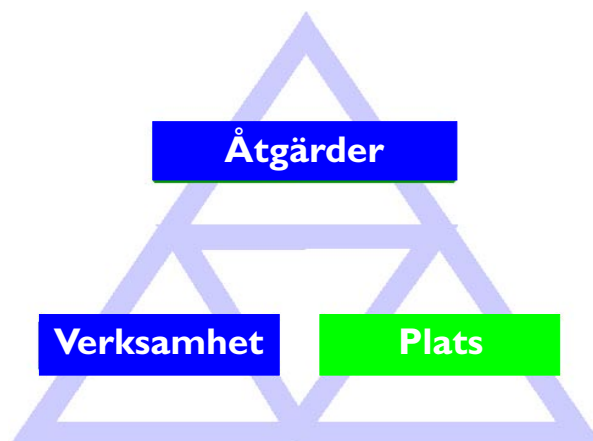
Hänsynen till grannar ingår vid bedömningen av vilka krav som platsen tillför. Även om inte tillstånd behövs, eller om tillstånd lämnats, gäller de generella kraven på hänsyn till människor och miljö.⁶⁰¹

B3.1 Grannar

Var och en ska ta skäligen hänsyn till omgivningen, dvs. inte bara angränsande grannfastighet, vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom.⁶² Bristande hänsyn kan leda till skadeståndsansvar.⁶³

Hänsynskravet gäller även den som utför arbete på fastigheten. Det finns ännu ingen praxis som klargör vad som ingår i entreprenörens ansvar i förhållande till fastighetsägarens. Det gör det särskilt viktigt att företag såväl som fastighetsägare dokumenterar hur förhållandena var på platsen innan arbetet inleddes och när det avslutades. Detta är särskilt viktigt när det kan finnas risker för skada på grund av närheten till byggnader, terrängförhållanden etc.

Ett visst mått av onormala händelser får man som granne tåla. Det framgår bl.a. av paragrafens ord ”skäligen”. En avvägning görs mellan fastighetsägarens berättigade nyttjande av sin fastighet och grannens intresse av att slippa störning. Exempelvis får ljud och vibrationer från maskiner av olika slag normalt tålas. Om arbetet utförs med anmärkningsvärt omodern teknik eller med särskilt vibrerande maskin (bl.a. på grund av dåligt underhåll), behöver grannen förmodligen inte stå ut med denna onödiga störning.



Fastighetsägare ska inför grävning och liknande projekt, vidta skyddsåtgärder som är nödvändiga för att förebygga skada på angränsande mark.⁶⁴ Här finns en sträng aktsamhetsplikt för fastighetsägaren, vilket även påverkar bedömningen av hur stort ansvar denne ska ha för eventuell skada. Fastighetsägaren kan antas bli skadeståndsansvarig om det slarvats med skyddsåtgärder. Om skyddsåtgärder uppenbarligen skulle leda till högre kostnad än skadan, behöver åtgärderna inte genomföras. Skyddsåtgärder kan få vidtas på annans mark om det behövs.⁶⁵

B3.2 Stranden

Strandskydd råder vid havet, generellt 100 meter på land och i vatten och efter beslut av länsstyrelsen upp till 300 meter. Syftet är dels att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, dels att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.⁶⁶

Aktiviteter

Styrmedlet för att uppnå syftet med strandskyddet är ett generellt förbud mot bl.a. anordningar som avhåller allmänheten från att beträda området (t.ex. inhägnad, plantering, stenskonning), eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, t.ex. pirar. När det gäller livsvillkoren omfattar förbudet även åtgärder som grävning och utfyllnad.

Prövning

Dispens från förbuden prövas av länsstyrelsen eller kommun.

Åtgärder som har tillstånd av miljödomstol eller regering behöver inte separat dispens. Tåkt med tillstånd

enligt 12 kap miljöbalken behöver inte heller separat dispens, eftersom avvägningen mellan behovet av erosionskydd och strandskydd ingår i de prövningarna.⁶⁷

Miljöbalkens allmänna tillåtlighetsregler ska tillämpas vid dispensprövningen⁶⁸ jämte en speciell intresseavvägning som ska beakta enskilda intressen och syftet med skyddet.⁶⁹

Dispens kan lämnas om det finns särskilda skäl.⁷⁰ Dispensskäl kan vara att det är redan ianspråktagen mark eller område som saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv, eller anläggning som inte inskränker allmänhetens möjlighet att utnyttja stranden. Anläggningar som måste ligga vid vatten får dock inte automatiskt dispens. Restriktivitet krävs enligt Naturvårdsverket vid dispens för enskilda anläggningar som tar i anspråk ett allmänt tillgängligt område. Anordningarna bör inte lokaliseras till områden med stort rekreativvärde. Möjligheter till samlokalisering av t.ex. bryggor och båthus bör tas till vara.

Naturvårdsverket anger: ”Ovan uppräknade skäl utgår primärt från de allemansrättsliga värdena. En dispensprövning skall alltid omfatta även påverkan på växt- och djurlivet. Om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt skall dispens inte ges, även om något av ovanstående skäl kan åberopas.”⁷¹

B3.3 Natur- och kulturmiljö

Det finns många olika former av skydd för värdefull kultur- och naturmiljö. Gemensamt för alla är att det, oavsett behovet av tillstånd eller dispenser, krävs särskild hänsyn till sådana värdena. Detta innebär med andra ord en skärpning av det allmänna hänsynskravet.

Syftena med skydden nås genom förbud mot vissa åtgärder eller viss markanvändning. Det innebär att det är nödvändigt att kontrollera vad som gäller för ett specifikt område, för att få klarlagt vilka typer av aktiviteter som kan beröras av förbud eller särskilda villkor. Detta framgår av skyddsbesluten och länsstyrelsen kan upplysa om detaljerna.

Samråd vid väsentlig ändring av natur

Naturmiljö bör enligt Naturvårdsverket tolkas vidsträckt och omfatta berggrund, jordlager och vatten såväl som naturmiljöer både på land och i vatten samt växter och djur. Begreppet bör även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet. Det bör omfatta all natur, inte endast

värdefull eller orörd natur. Dock ingår vanligen inte byggda miljöer eller andra liknande anlagda eller exploaterade områden.⁷²

Aktiviteter

Alla aktiviteter som innebär att naturmiljön ändras väsentligt måste som huvudregel föregås av samråd med länsstyrelsen. Tidigast sex veckor efter anmälan får åtgärden påbörjas, om inte länsstyrelsen medger annat.

Finns redan tillstånd enligt miljöbalken till aktiviteten behövs dock inte samråd. Tillstånd enligt andra lagar (t.ex. bygglov, detaljplan, arbetsplan för väg) anses enligt Naturvårdsverket emellertid inte tillräckligt för att utesluta samråd, oaktat att naturhänsyn ska vara en del av prövningen även enligt de besluten. Det är inte avgjort i praxis i vilken utsträckning det behövs sådan dubbel hantering av naturvårdsfrågan.⁷³

Tänkbara aktiviteter för att hantera stranderosion och som kan kräva samråd är t.ex.

- att uppföra anläggningar eller anordningar som stenkonung och pirar,
- husbehovstäck av sten och sand för reparation av egen strand,
- utfyllnader på naturmark, också mindre fyllning om det är känsliga naturmiljöer som stränder,
- muddring (ökning av vattendjupet i visst område) som inte är tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken,
- upplag av muddermassor (t.ex. borttagen sand) som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap miljöbalken,
- rensning av vegetation.

Samrådspikten inträder först när det kan bedömas bli väsentlig ändring av naturmiljön, och vad som är väsentligt beror på flera faktorer. Naturvårdsverket ger följande råd⁷⁴: ”Vid bedömningen av vad som är en väsentlig ändring av naturmiljön bör beaktas dels områdets karaktär och känslighet, dels åtgärden som sådan och dess inverkan på naturmiljön. I ett område med dokumenterat höga natur- eller kulturmiljövärden eller i ett område som annars är känsligt kan även en förhållandevis liten åtgärd innebära väsentlig ändring av naturmiljön. Påverkan på arter och livsmiljöer bör vägas in i bedömningen av vad som utgör en väsentlig ändring.”

En kontakt med länsstyrelsen kan klargöra om närmare samråd behövs.

Prövning

Det är alltid länsstyrelsen som är samrådspart. Länsstyrelsen bedömer aktiviteten huvudsakligen efter de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken.

Länsstyrelsen kan förelägga om skyddsåtgärder eller, om det inte är tillräckligt, förbjuda åtgärden.

Natura 2000

Namnet syftar på det nätverk av områden med höga naturvärden som ska täcka Europa.⁷⁵ Nätverket bygger på en ekologisk grundsyn och det innebär att åtgärder såväl inom som utanför områdena ska iaktta särskild hänsyn och omfattas av kraven på prövning för att få Naturatillstånd. Berörs Natura 2000 behövs som regel experter i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Aktiviteter

Alla slag av aktiviteter som på ett betydande sätt kan påverka skyddsvärdet, måste ha Naturatillstånd för att få genomföras. Åtgärder som grävning, utfyllnad etc., kan direkt ge skada på naturvärdena. Åtgärder utanför området kan indirekt ge störningar genom buller, vattenförorening, grumling etc.

Kravet på Naturatillstånd är en specialprövning som tillkom 2001. Detta lov ska finnas utöver detaljplan, bygglov, tillstånd till vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet etc. Det för med sig flera formella förutsättningar. Äldre tillstånd som inte genomförts ska t.ex. kompletteras med Naturatillstånd för att få genomföras. Lagakraftvunna detaljplaner kan behöva upphävas om de ger otillåten skada på naturvärdena.⁷⁶ Länsstyrelsen ska upphäva nyantagna detaljplaner och områdesbestämmelser som inte beaktar skyddsbehovet.⁷⁷ Länsstyrelsen ska också bevaka bygglov inom och utom Natura 2000 områdena, oavsett om det finns detaljplan eller ej för området.⁷⁸ Syftet är att förhindra lov som skadar.

Prövning

Länsstyrelsen ska pröva ansökan om Naturatillstånd, om inte åtgärden har samband med annat ärende hos miljödomstol, vilken i så fall avgör även denna fråga.⁷⁹

Om det blir fråga om skada på miljön eller ett betydande försvårande av arternas bevarande måste avgöran-

det om tillåtlighet överlämnas till regeringen.⁸⁰ Om en prioriterad art berörs, måste regeringen först höra EU-kommissionen innan beslut fattas.⁸¹

Länsstyrelsen ska tillhandahålla kunskapsunderlag (bevarandeplaner) som bl.a. ska ge stöd för konsekvensanalyserna som ska göras för aktiviteten.⁸² Arbetet med sådant underlag är påbörjat men enligt uppgift har slutdatum skjutits upp till 2006.

Konsekvensbedömningarna ska handla om gynnsam bevarandestatus för skyddade livsmiljöer (habitat) och arter kan bibehållas eller inte. Det gäller:

- summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt arternas överlevnad på lång sikt,
- inverkan på faktorer som avgör om bevarandestatus kan anses gynnsam, dvs. dess naturliga eller av hävd betingade utbredningsområde, om detta område är stabilt, om den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och om bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam (se nästa punkt),
- summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer,
- inverkan på faktorer som avgör om en arts bevarandestatus kan anses gynnsam, dvs. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, att artens naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och att det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

Vid bedömningen om området värden kan skadas ska beaktas både den egna verksamhetens direkta och indirekta verkningar jämte de konsekvenser som kan följa av andra pågående och planerade projekt.⁸³ Grunden för bedömningen är en försiktighetsprincip som innebär att om det saknas bevis ska det antas bli otillåten skada.⁸⁴

Förutom de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöbalken⁸⁵ finns särskilda förutsättningar för att aktiviteterna ska kunna medges.⁸⁶ Skada kan godtas under följande

förutsättningar (alla tre ska vara uppfyllda):

- alternativ saknas (kostnad och tid är irrelevant vid bedömningen)⁸⁷,
- syftet med åtgärden är ett allmänt intresse som genomförs av tvingande skäl,
- kompensation kan genomföras så att skyddet ändå kan nås (t.ex. genom att restaurera, förstärka, skapa, bevara).

Detta innebär att enskilda såväl som allmänna projekt av mindre tvingande karaktär *aldrig* kan genomföras om de kan skada Natura 2000. I EG-kommissionens manualer ges som exempel på tvingande skäl behovet att uppföra vallar till skydd för havet.

Berörs prioriterad art av åtgärden, får regeringen tillåta skadande åtgärder endast om det rör allmänna intressen som syftar till att skydda hälsa, säkerhet och miljö.⁸⁸

Biotopskydd

Till ytan mindre mark- eller vattenområden som är livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller särskilt skyddsvärda av andra skäl, kan få biotopskydd genom särskilt beslut av länsstyrelsen.

Aktiviteter

Efter beslut om biotopskydd får inga åtgärder som kan skada naturmiljön genomföras. Det kan gälla t.ex. grävningssarbeten, utfyllnader, anordningar som pirar, stenkonning av strand, plantering av främmande arter.

Prövning

Dispens kan medges av länsstyrelsen om det finns särskilda skäl. Miljöbalkens allmänna tillåtlighetsregler ska tillämpas vid dispensprövningen⁸⁹ jämte en speciell intresseavvägning⁹⁰ som ska beakta enskilda intressen och syftet med skyddet.

Reservat m.m.

Riksdagen beslutar om nationalparker. Det gäller mark- eller vattenområden som på grund av sina värden ska bevaras i väsentligt oförändrat skick.⁹¹

Naturresevat kan gälla såväl mark- som vattenområden och skyddsbeslutets syfte är att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Det kan

också gälla att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter.⁹² Kulturresevat har motsvarande reglering men syftet är i detta fall att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.⁹³

Om det behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område kan föreskrifter inskränka nyttjandet av ett område.⁹⁴

Aktiviteter

För nationalparker införs förbud mot olämpliga åtgärder, t.ex. grävning eller markberedning av annat slag. För varje nationalpark finns föreskrifter som preciserar förbuden. Det finns ingen möjlighet att få dispens.

Föreskrifter skräddarsys för respektive resevat och preciserar inskränkningar i rätten att använda området. Det kan gälla t.ex. förbud mot stängsel, upplag, schaktning, täkt, plantering eller avverkning.

För djur- och växtskyddsområde finns möjligheten att reglera allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

Prövning

Dispens kan ges för åtgärder som strider mot föreskrifterna för det skyddade området, om det finns särskilda skäl. Intrånget i värdet ska kompenseras. Miljöbalkens allmänna tillåtlighetsregler ska tillämpas vid dispensprövningen⁹⁵ jämte en speciell intresseavvägning⁹⁶ som ska beakta enskilda intressen och syftet med skyddet.

B3.4 Förorenade områden

Områden som är känsliga på grund av de föroreningar de utsätts för kan förklaras som miljöskyddsområde.⁹⁷

Mark- och vattenområden och anläggningar som är förorenade så mycket att de utgör en hälso- och miljörisk, ska undersökas och saneras av verksamhetsutövare som orsakat föroreningarna.⁹⁸ Den som äger eller brukar en fastighet ska genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁹⁹ Det är inte avgjort i praxis om brukare syftar på enbart hyresgäst, arrendator etc. eller även den som utför arbeten på fastigheten. Det är dock en enkel säkerhetsåtgärd för entreprenörer, för att undgå saneringsansvar, att vid upptäckt av en förorening genast anmäla detta till miljökontoret så att entreprenören inte medverkar till spridning.

Aktiviteter

För miljöskyddsområde ska länsstyrelsen meddela behövliga föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter. Beslutet om området visar vilka åtgärder som inte godtas.

I förorenade områdena, som kan antas leda till skador på människor och miljö, får inte åtgärder vidtas innan områdena sanerats.¹⁰⁰ Den som vidtar åtgärder i förorenat område och medverkar till att sprida föroreningarna är medansvarig för sanering. Det ansvaret följer av definitionen av miljöfarlig verksamhet och verksamhetsutövare. Det beror på allvaret i spridningen hur omfattande ansvaret kan bli.¹⁰¹

Prövning

Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter för miljöskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Miljöbalkens allmänna tillåtlighetsregler ska tillämpas vid dispensprövningen¹⁰² jämte en speciell intresseavvägning¹⁰³ som ska beakta enskilda intressen och syftet med skyddet.

Om åtgärder mot erosion behöver vidtas vid hamnar, båtupplag eller liknande misstänkt förorenade områden kan markundersökningar behövas. Åtgärder som behövs för saneringen måste anmälas som miljöfarlig verksamhet till kommunen.¹⁰⁴ Anmälan bedöms efter de allmänna tillåtlighetsreglerna.¹⁰⁵



B3.5 Allmänna intressen

Områden som behövs för olika samhällsfunktioner, för resursförsörjning eller som är värdefulla för samhället av andra skäl, skyddas genom olika former av hänsynskrav. Det kan t.ex. innebära förbud mot vissa åtgärder inom vattenskyddsområde, krav på särskild hänsyn till försvarets intressen eller till friluftslivet.

Huvuddelen av sådana intresseområden framgår av den kommunala översiktsplanen och länsstyrelsen har information om eventuella nya intressen.

Vattenskyddsområden

Mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde för att skydda grund- eller ytvattentillgång som kan nyttjas för vattentäkt.¹⁰⁶ Erosionsskydd längs ett vattendrag kan t.ex. komma i konflikt med ett vattenskyddsområde. Täkt i en grusås kan t.ex. visa sig omöjlig på grund av att det finns ett vattenskydd för grundvattnet i åsen.

Aktiviteter

Föreskrifter för vattenskyddsområdet får inskränka rätten att förfoga över fastigheterna. Det kan gälla förbud mot täkt, schakt, utfyllnader, uppställning av arbetsfordon etc.

Prövning

Länsstyrelse eller kommun får meddela dispens från föreskrifter som meddelats för ett vattenskyddsområde om det finns särskilda skäl. Miljöbalkens allmänna tillåtlighetsregler ska tillämpas vid dispensprövningen¹⁰⁷ jämte

en speciell intresseavvägning¹⁰⁸ som ska beakta enskilda intressen och syftet med skyddet.

Riksintressen

Stat och kommun pekar ut områden där särskilt tunga samhällsintressen finns. De intressen som kan komma i fråga räknas upp i miljöbalkens hushållningsregler.¹⁰⁸⁹

Allmänna intressen som hävdas på en viss kuststräcka eller utmed en viss å redovisas i den kommunala översiktsplanen.

Aktiviteter

Kustområdena kan tänkas vara av betydelse för i princip samtliga allmänna intressen:

- miljö (exempelvis ekologisk känsliga områden som grunda havsvikar, värdefull natur som strandängar och kultur som fasta fiskeredskap, pålningar, landskap),
- friluftsliv,
- areella näringar (t.ex. fiskets grunda vikar för yngel eller fiskebankar där också sanktäkt kan vara aktuell, särskilt lämpliga havsvikar för vattenbruk),

- infrastruktur m.m. (t.ex. hamnar och farleder),
- försvaret.

Prövning

Översiktsplanen redovisar dels på karta var olika intressen har anspråk på skydd och särskilt hänsynstagande, dels i textavsnitt varför platsen är intressant i ett lokalt eller i ett riksperspektiv.¹¹⁰ Vid konkurrens mellan flera intressen anges också vilken prioritering som görs av kommunen och av staten (länsstyrelsens granskningsyttrande).¹¹¹

Prövningspliktiga aktiviteter måste planeras med särskild hänsyn till dessa intressen¹¹², eftersom tillstånd måste nekas om intressena skadas påtagligt.¹¹³ Vilka typer av tillstånd det gäller, framgår av miljöbalken.¹¹⁴ Även allmänna intressen, som inte har status som riksintressen, ska visas hänsyn så att påtaglig skada undviks så långt det är möjligt.¹¹⁵

Statusen som riksintresse innebär också en generell signal om att det är ett angeläget intresse, som skärper de allmänna hänsynskraven (se B 5).¹¹⁶

B4 ANSÖKAN OCH ANMÄLAN – PRINCIPER OCH FÖRFARANDE

B4.1 Myndighetsprövning

Åtgärder mot erosion kan behöva prövning hos flera olika myndigheter, t.ex. både för att få tillgång till material (täktverksamhet) och för att göra något på den strikt reglerade plats som stranden är. Grävningsarbeten vid stranden kan t.ex. behöva dispens av länsstyrelsen, som bedömer inverkan på djurliv och allmänhetens tillgänglighet till stranden. Flertalet åtgärder i vatten definieras som vattenverksamhet och denna är som huvudregel prövningspliktig hos miljödomstol. Upplag av massor kan sprida föroreningar och definieras då som miljöfarlig verksamhet, som kan behöva anmälas till miljömyndighet.

Myndigheter granskar projektet för att bedöma dels om samhällets krav på funktion och lämplighet uppfylls, dels om rimlig hänsyn visas omgivningen som exempelvis grannar och miljö. Om enskilda intressen (t.ex. grannar) skadas, kan myndigheten ange vilken ersättning som ska betalas för skadorna. Skador på allmänna intressen, t.ex. natur och kultur, kan behöva kompenseras och besluten anger då hur.

Besluten ger planeringstrygghet, genom att precisera förutsättningarna för projektet om erosionskydd. Följs beslutet ska ytterligare krav i princip inte tillkomma.

För att se till att samhällets och enskildas intressen blir tillgodosedda genom en myndighetsprövning finns olika typer av sanktioner som drabbar verksamheter som genomförs utan nödvändiga myndighetsprövningar. Det kan t.ex. bli fråga om miljöstraffavgift och straff. Sanktioner beskrivs kort i följande avsnitt om ansvar.

Även om det inte behövs myndighetstillstånd för en åtgärd, finns generella krav på aktsamhet med tanke på omgivningen; det gäller grannar men också människor i allmänhet och miljön. Den som vidtar en åtgärd som kan ge olägenheter för omgivningen har så att säga ett eget basansvar för att visa hänsyn. Det beskrivs mera i avsnitt B 5.¹¹⁷

Detta avsnitt summerar grundläggande principer för de olika förföranden som gäller för de vanligaste typerna av ansökningar och anmälningar samt de olika typer av beslut som följer. Stegen i förberedelsen av ansökan och i prövningsprocessen finns närmare beskriven i t.ex. material till utbildningen 1999–2000 om miljöbalken, som

togs fram på uppdrag av Miljödepartementet (häfte nr 6).

Avsnittet beskriver några karakteristiska myndighetsbeslut: tillstånd, anmälan, dispens, samråd. Prövningsprocedurerna för respektive typ av beslut beskrivs kort liksom beslutens funktion. Flertalet prövningar grundas på uppgifterna i en ansökan (eller motsvarande slag av dokument) och vanligtvis ska ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådsproceduren som gäller för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar beskrivs bara kort och för en närmare beskrivning hänvisas till allmänna råd som getts ut av Naturvårdsverket (NFS 2001:9) och handbok från Boverket (Boken om MKB för detaljplan).

Grunderna för att medge aktiviteten har sammanfattats i de tidigare avsnitten om ”Åtgärder” och ”Platser”. Det är bl.a. dessa frågor som ska klarläggas i dokumenten som tas fram till myndigheternas prövning.

B4.2 Ansökan om tillstånd, dispens och lov

Detta slag av ansökningar handlar om rättskraftiga avgöranden, dvs. sökanden får klarlagt vad som gäller för verksamheten och får en rättighet att bygga eller låta verksamheten störa omgivningen i enlighet med beslutet. Beslutet binder således både tillsynsmyndigheter och grannar och andra berörda. Detta skiljer sig från anmälan, där myndighetens beslut inte ger sådan bindning.

Tillståndsprövning enligt miljöbalken handlar vanligen om större verksamheter och åtgärder. Den planeringsprocess för miljökonsekvensbeskrivning och prövningsprocess som föregår tillståndet är därmed tämligen omfattande.

När det gäller dispensprövningen från skyddsbeslut är det sällan en reglerad planeringsprocess (dvs. vanligen ingen miljökonsekvensbeskrivning) och en enklare handläggning, men prövningen av skälen för att få dispens kan vara väl så sträng som tillståndsprövningen.

Naturatillstånd har obligatoriskt en process för miljökonsekvensbeskrivning men inte en utvecklad prövningsprocess. Det är mycket strikt formulerade prövningsgrunder, som understryker behovet av att använda specialister i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Bygglov, marklov m.m. har inga krav på planeringsprocess med miljökonsekvensbeskrivning och det är en enklare prövningsprocess. Den kan ibland t.o.m. grundas på en muntlig ansökan. Lovet ger rätt att placera anläggningen på viss plats (visst läge) men ger ingen rätt

att störa omgivningen; sådant prövas enligt miljöbalken. Det kan således vara tillåtet att bygga men inte att använda anläggningen, vilket innebär att dubbelprövning måste genomföras.

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och kontinentalsockellagen

Miljökonsekvensbeskrivning

Samtliga nu aktuella ansökningar enligt miljöbalken och kontinentalsockellagen ska förberedas genom en planeringsprocess som ska leda fram till en miljökonsekvensbeskrivning.¹¹⁸ Syftet är att klarlägga förutsättningarna för projektet med tanke på värdena på olika tänkbara platser och vilka konsekvenser det kan bli för människors hälsa samt säkerhet, miljö och hushållning.

Det är verksamhetsutövaren, normalt fastighetsägaren, som ska svara för miljökonsekvensbeskrivningen liksom resten av ansökan. Denne ska samråda med länsstyrelsen och grannar i tidigt planeringsskede (s.k. tidiga samråd).¹¹⁹ Länsstyrelsen bestämmer sedan om planeringsprocessen ska fortsätta med formella steg (utökade samråd med flera aktörer) eller om verksamhetsutövaren utan ytterligare samråd får ställa samman ansökan med miljökonsekvensbeskrivning, teknisk beskrivning etc.¹²⁰

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i miljöbalken.¹²¹ Notera de speciella krav som ställs för Naturatillstånd när det gäller alternativ, innehåll m.m. (se B 3.3).

Prövning

För miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap miljöbalken lämnas ansökan vanligtvis till miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen (s.k. B-verksamhet) och för omfattande verksamheter till miljödomstol (s.k. A-verksamhet).

För vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken prövas ansökan alltid av miljödomstol. Det är under utredning om viss vattenverksamhet kan hanteras av länsstyrelse eller kommun.

Täkt i sjöar prövas av länsstyrelsen enligt 12 kap 1 § miljöbalken. Gäller det täkt i allmänt vatten inom Sveriges gränser är det SGU som ska pröva ärendet enligt kontinentalsockellagen.

Naturatillstånd enligt 7 kap miljöbalken prövas av miljödomstol eller av länsstyrelse. Regeringen avgör tillåt-

ligheten om det blir skada.

Myndigheten bedömer först om ansökan är tillräcklig för att avgöra frågan om tillstånd eller om den behöver kompletteras.¹²² Det ställs i princip alltid krav på kompletteringar. Tydliga diskussioner i samråden under planeringsprocessen för miljökonsekvensbeskrivningen kan minska risken för sådana förseningar med kompletteringar under prövningsprocessen.

När ansökan är komplett kungörs i tidningen att frågan om tillstånd ska prövas och dokumenten sänds på remiss till berörda myndigheter. De flesta av dessa har redan haft möjlighet att bedöma projektet under samråden för miljökonsekvensbeskrivning, så i detta sena skede ska nya frågor i princip inte behöva väckas.

Verksamhetsutövaren får bemöta synpunkterna och därefter kan ansökan avgöras, ibland efter muntlig förhandling med syn på platsen.

Beslutet kan överklagas av de som berörs av det och av vissa myndigheter som ska bevaka allmänna intressen. Det är miljödomstol som prövar överklagandet från länsstyrelse och Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt som prövar beslut från miljödomstol.

Beslutets verkan

Tillståndet ger rätt att genomföra de medgivna aktiviteterna samt vanligtvis en skyldighet att underhålla anläggningar. Den som äger en vattenanläggning ska således underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.¹²³

Dom om vattenverksamhet anger den tid inom vilken arbetena ska vara utförda, högst tio år, annars förfaller tillståndet. Förlängning av arbetstiden kan beviljas om det finns giltigt skäl för dröjsmålet eller om synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, högst förlängs tiden med tio år.¹²⁴ Ansökan om förlängning ska göras innan den ursprungliga tiden har gått ut.

När det finns skäl till det får miljödomstolen förordna att tillståndet får tas i anspråk även om det inte har vunnit laga kraft, s.k. verkställighetstillstånd.¹²⁵

Ansökan om dispens från skyddsbeslut

Det är länsstyrelse eller kommun som prövar dispens från skydd som beslutats med stöd av 7 kap miljöbalken.



Foto: Kystdirektoratet, Danmark

Ansökan om dispens ska vara skriftlig och åtföljd av en karta samt, i allvarliga fall, en miljökonsekvensbeskrivning.¹²⁶ Myndigheten kan begära komplettering för att få tillräckliga uppgifter för sin prövning och därefter sänds materialet på remiss till berörda. Efter sökandens bemötande avgörs målet med skriftlig beredning.

Om dispens medges från skyddet av området kan den kombineras med villkor. Fastighetsägaren kan i vissa fall ha rätt till ersättning om dispens nekas.¹²⁷

Ansökan om lov enligt plan- och bygglagen

Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov och marklov.¹²⁸ Ansökan ska som regel vara skriftlig men beträffande enkla åtgärder får ansökan göras muntligt.

Ansökan ska innehålla de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen.¹²⁹ Lovet anger placering av en anläggning i plan och höjd men reglerar inte närmare de tekniska förutsättningarna för genomförandet. Detta sker i byggsamråden (se nedan).

B4.3 Anmälan

Anmälan kan beskrivas som verksamhetsutövarens (fastighetsägarens) inbjudan till myndigheten att lämna synpunkter på det planerade projektet. Anmälan leder inte till något tillståndsbeslut, dvs. ger inte en bindande rättighet att göra något. Det innebär att tillsynsmyndigheten kan återkomma senare, med ytterligare krav på verksamheten, om t.ex. grannar klagat på störningar eller bristande utförande.

Det finns tre huvudtyper av anmälan:

- till kommunen anmäls miljöfarlig verksamhet och åtgärder i förorenat område, för att möjliggöra för myndigheten att säga stopp eller sätta villkor (9 kap miljöbalken),
- till kommunen anmäls ”byggstart” för vissa anläggningar (bygganmälan), som en inledning av tekniska samråd om utförandet (9 kap plan- och bygglagen),
- till länsstyrelsen anmäls arbeten som utgör väsentligt intrång i naturmiljön, för att möjliggöra för myndigheten att säga stopp eller sätta villkor (12 kap 6 § miljöbalken).

Det pågår en utredning om viss vattenverksamhet ska anmälas till kommunen i stället för att prövas av miljödomstol.

Anmälan av miljöfarlig verksamhet

Anmälan om miljöfarlig verksamhet till kommunens miljökontor (motsvarande) ska vara skriftlig.¹³⁰ Den ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att myndigheten ska kunna bedöma åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. Handlingarna ska ges in i två exemplar. Anmälan ska göras i god tid innan åtgärden vidtas. Som god tid räknas normalt sex veckor, men kommunen kan medge kortare tid.¹³¹

I sällsynta fall kan kommunen finna att det behövs en miljökonsekvensbeskrivning för att bedöma anmälan. Detta kommer i så fall att ta avsevärt mera tid, uppskattningsvis upp till ett år.

Kommunen ska fatta ett formellt beslut, som bekräftelse på att anmälan inte leder till någon åtgärd från myndigheten. Kommunen kan, om det behövs, utfärda villkor om försiktighetsmått eller t.o.m. stoppa verksamheten. Beslut med krav av något slag kan överklagas till länsstyrelsen.¹³²

Anmälan av byggåtgärder

Anmälan till kommunens byggkontor (motsvarande) ska beskriva projektets art och omfattning.¹³³ Bygganmälan ska som regel vara skriftlig men för enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan.

Anmälan ska göras minst tre veckor innan arbetena påbörjas. Arbetena får påbörjas tidigare om kommunen medger det. När en bygganmälan har kommit in ska kommunen staka ut anläggningen och märka ut höjdläget om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.¹³⁴

Kommunen ska normalt kalla till byggsamråd.¹³⁵ Då görs en genomgång av arbetenas planering, besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändig för att anläggningen ska uppfylla kraven i PBL samt byggnadsverkslagen.

Byggherren ska utse en kvalitetsansvarig, som ska närvara vid byggsamrådet och se till att kontroller utförs som planerat.¹³⁶

Kommunen ska normalt besluta om en kontrollplan för arbetena. Där anges vilken kontroll som ska utföras och vilka intyg och övriga handlingar som ska företas för kommunen. När planens åtaganden är uppfyllda ska kommunen som bekräftelse på detta utfärda ett slutbevis.¹³⁷

Bygganmälan och besluten om kontrollplan m.m. upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från anmälan.

Anmälan för samråd om intrång i naturmiljön

Samrådets syfte är att hindra att åtgärder ger oacceptabelt intrång i naturen. Anmälan om samråd ska därmed ge underlag för att bedöma vad som kan hända i naturen. Den ska göras skriftligt till länsstyrelsen och åtföljas av en karta samt innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. Det ska finnas uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs. I undantagsfall kan det behövas en miljökonsekvensbeskrivning.¹³⁸

Det är förbjudet att inleda arbeten som är anmälningspliktiga utan att först göra en anmälan. Verksamheten får påbörjas tidigast sex veckor efter anmälan, om inte länsstyrelsen medger tidigare start.¹³⁹

Länsstyrelsen får förelägga fastighetsägaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten förbjuda verksamheten. Fastighetsägaren kan då ha rätt till ersättning.¹⁴⁰

B5 GENERELLA HÄNSYNSKRAV

I miljöbalkens andra kapitel finns generella regler som ska bidra till att alla och envar visar hänsyn till människor och miljö. De vänder sig i första hand till verksamhetsutövare, t.ex. den som vidtar åtgärder till skydd mot erosion.

Reglerna ska emellertid också ligga till grund för alla prövningsbeslut enligt miljöbalken och de andra lagar som har hänvisning till miljöbalkens kap 2. Myndigheter ska således tillämpa reglerna vid prövningen av aktiviteterna och besluten innebär en precisering av de allmänna formuleringarna i reglerna.

Tillsynsmyndigheterna ska också tillämpa hänsynsreglerna och kan direkt lägga hänsynsreglerna till grund för förelägganden som riktas mot aktiviteter som inte har tillstånd. För aktiviteter som har tillstånd kan hänsynsreglerna användas som stöd för ingripanden i de delar av verksamheten som inte ingått i prövningen.

Hänsynsreglerna behandlar dels grundläggande frågor om bevisbörda, ansvar och rimlighet, dels principer som ska leda till ökad hänsyn genom val av produkter, hushållning, platsval, teknikval etc.

Bevisbördan

Ansvaret för bevisningen ligger på verksamhetsutövaren. Det innebär att denne ska styrka att en aktivitet har genomförts med rimlig hänsyn och att eventuella skador därför inte ska ligga på verksamhetsutövaren till last. Prövningsmyndigheten, eller de grannar som utsatts för en störning, behöver således inte bevisa motsatsen.

Bevisbördan understryker betydelsen av att dokumentera förhållandena på platsen före och efter det att aktiviteterna genomförts, lika väl som under arbetets gång och under en uppföljning i driftsskedet.

Skadeansvaret

Ansvaret för skador som uppstår vid oaktsamhet eller som trots försiktighetsmått ändå inträffar, ligger i första hand på verksamhetsutövaren. Om denne emellertid varit tillräckligt hänsynsfull och följt de villkor som getts i tillstånd m.m. ska normalt inte finnas grund för skadestånd.

Rimlighetsbedömningen

En avvägning ska alltid göras, för att klargöra vilken hänsynsnivå som är motiverad för att undvika skada och olägenhet. De allmänna hänsynsreglerna gäller således en-

dast i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

Bedömning av vad som är rimligt är en avvägning mellan nyttan av hänsynsåtgärden i förhållande till kostnaden för den. Stor miljönytta motiverar således mera hänsynsåtgärder än ringa miljönytta.

En viktig del av verksamhetsutövarens administrativa förberedelser och genomförande av aktiviteter för erosionskydd är att dokumentera de val som görs, med tanke på vad som ansetts som rimlig hänsynsnivå. Motiven för valen är således angelägna att klargöra och i framtiden kunna förklara.

Kunskapsprincipen

Kravet innebär att verksamhetsutövaren ska skaffa den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Risker för stora skador eller betydande osäkerheter skärper kravet på kunskapsinsamling, med stöd av rimlighetsprincipen.

Försiktighetsprincipen

Det innebär att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att aktiviteten kan medföra olägenheter. Man får därmed inte vänta med skyddsåtgärder eller begränsningar till dess att risken infrias eller motbevisas.

Principen innebär emellertid inte att åtgärder ska undvikas på grund av kunskapsbrist utan bara att rimliga försiktighetsmått ska vidtas redan vid risken för skada.

Grundläggande hänsyn

Den som bedriver en verksamhet ska vidta de skyddsåtgärder som behövs för att hindra negativ påverkan på hälsa eller miljö. Det kan innebära begränsningar av projektet, särskilda försiktighetsmått, kompensationsåtgärder etc. Det finns således ingen avgränsning av hur hänsyn kan visas, men rimlighetsregeln sätter gränsen vid åtgärder som inte är motiverade med tanke på den begränsade miljönyttan som tillförs.

Teknikvalsprincipen

Valet av lämplig teknik är en del av den grundläggande hänsynen för alla och envar.

Vid yrkesmässig verksamhet finns ett uttryckligt krav att bästa möjliga teknik ska användas.

Lokaliseringsprincipen

Kravet innebär att anläggningar ska lokaliseras på en plats som är lämplig för denna funktion. Syftet med projektet ska på platsen kunna uppnås med minsta intrång och påverkan. Aktiviteter ska på motsvarande sätt genomföras på lämplig plats.

Hushållningsprincipen

Detta innebär att alla ska hushålla med råvaror och energi och utnyttja möjligheterna till återvinning. Förnyelsebara resurser ska sökas framför de ändliga och bristresurser så långt möjligt ersättas av vanliga.

Produktvalsprincipen

Alla ska undvika att använda kemiska produkter som kan medföra risker för människors hälsa eller för miljön och byta ut dem mot alternativa produkter som är mindre farliga. Saknas alternativ har regeln med andra ord ingen funktion.

Helhetsbedömning

Det är den ”mix” av alla dessa principer som på bästa sätt främjar hälsa och miljö som ska väljas. Det innebär att det alltid behövs en samlad bedömning, ett helhetsperspektiv, för att avgöra vilka lösningar som kan anses bäst. Vissa principer kan då behöva stå tillbaka för att öka utrymmet för andra. I denna bedömning är det angeläget att ha ett mycket långt tidsperspektiv.

B6 ANSVAR

B6.1 Egenkontroll och uppföljning

Den som genomför eller låter genomföra en åtgärd eller verksamhet, verksamhetsutövaren, har ansvar för att aktiviteterna får nödvändig myndighetsprövning, följer meddelade tillstånd och i övrigt genomförs under rimlig hänsyn. Det finns ett löpande ansvar att planera, genomföra och följa upp och utvärdera följderna av aktiviteterna och vid behov korrigera så att rimlig hänsyn visas.¹⁴¹

Verksamhetsutövare är t.ex. fastighetsägare, arrendator eller liknande, men även de som utför åtgärden på uppdrag, entreprenörerna. Båda grupperna har enligt miljöbalken ansvar i förhållande till omgivningen, så att hänsyn visas och skada undviks. Verksamhetsutövare är ett samlingsbegrepp som omfattar alla som är inblandade i de aktiviteter som kan påverka omgivningen. Begreppet är därmed inte begränsat till bara den som står som tillståndshavare i myndighetsbeslut.

Verksamhetsutövare ska således fortlöpande planera och kontrollera verksamheten, för att motverka och förebygga negativa verkningar. Detta innebär att hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på omgivningen, genom egna undersökningar eller på annat sätt. Om verksamheten är en del av näringsverksamhet, finns formella krav på denna egenkontroll.¹⁴² De formella kraven kan ge stöd även för andra, men kraven är då inte bindande. Kraven är sammanfattningsvis att det ska finnas rutiner för och dokumentation av:

- det organisatoriska ansvaret för verksamheten,
- fortlöpande kontroll av utrustning m.m. samt
- systematisk undersökning och bedömning av riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt.

Tillsynsmyndigheter har ansvar både för att ge vägledning och för att kontrollera att verksamhetsutövare visar rimlig hänsyn. Det finns flera olika möjligheter till tvångsmedel, t.ex. föreläggande att utföra viss undersökning och om så inte sker kommer ett vite (lämplig penningssumma) att dömas ut. Ytterst kan undersökningar m.m. genomföras av annan men på verksamhetsutövarens bekostnad.

B6.2 Straff och avgifter

Det kan vara straffbart enligt miljöbalken att vidta åtgärder innan erforderliga tillstånd meddelats.¹⁴³ Tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla överträdelse till åklagaren, för att denne ska bedöma om utredning ska inledas och eventuellt åtal väckas.¹⁴⁴

Det är även förbjudet att inleda arbeten som är anmälningsskyldiga, utan att först göra en anmälan.¹⁴⁵ Det finns emellertid ingen lagregel som förbjuder att arbetena inleds innan myndigheten besvarat anmälan. Med tanke på Naturvårdsverkets råd att ge in anmälan sex veckor innan arbetena inleds, är det rimligt att avvakta så lång tid innan arbetena sätts igång. Det är också lämpligt att ta kontakt med myndigheten innan arbetena inleds.

I vissa fall finns jämte straffansvaret även miljöskattavgifter kopplade till utebliven ansökan/anmälan enligt miljöbalken.¹⁴⁶ Det är endast åtgärder som genomförs som ett del av en näringsverksamhet som omfattas av denna avgift.

När det gäller prövningar enligt plan- och bygglagen kan byggnadsnämnden förbjuda visst arbete och besluta om byggnadsavgift.¹⁴⁷ Nämnden kan också neka lov i avvaktan på att detaljplan ska göras.

B6.3 Skadestånd

Skadestånd kan avse personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamheten på en fastighet har orsakat sin omgivning.¹⁴⁸ Ren förmögenhetsskada innebär att skadan inte har något samband med skada på person eller på sak, exempelvis värdeminskning på en fastighet på grund av störningar i omgivningen. Så kallad ideell skada – exempelvis allmän otrevnad utan koppling till värdeminskning – ersätts inte. Inte heller den störning som orsakas någon som nyttjar området med stöd av allemansrätten.

Skada kan orsakas också av t.ex. förorening av vatten, buller och skakning.¹⁴⁹ Ras eller liknande till följd av grävning kan också leda till ersättning, men bara under vissa speciella förutsättningar som t.ex. försummade skyddsåtgärder.¹⁵⁰ Skador som orsakas av verksamhet som har fått tillstånd, regleras i första hand genom tillståndet, dvs. det anges vem ska ha ersättning och hur mycket för den förutsedda skadan.¹⁵¹ För oförutsedda skador på grund av vattenverksamhet ska den skadelidande framställa anspråk på ersättning senast inom den

tid som domen anger, vanligen 5 år efter det att arbetstiden tagit slut.¹⁵² Detta görs genom ansökan hos miljödomstol om ersättning och domstolen avgör om den som byggt vattenanläggningen ska betala och i så fall hur mycket.

För skada hos grannar (i den närmsta omgivningen) gäller skärpta krav och därmed är det enklare möjlighet för grannar att få skada ersatt än för andra. Det är t.ex. strikt ansvar för grävningsarbeten och liknande.¹⁵³

Ansvarig för skador kan vara dels¹⁵⁴ verksamhetsutövaren (oftast fastighetsägaren eller arrendator eller liknande), dels¹⁵⁵ entreprenörer och underentreprenörer som utför arbetena. Den slutliga fördelningen mellan parterna kan bero bl.a. på vem som hade rätt att välja arbetsmetod, vem som planerat åtgärden, försäkringsmöjligheter etc.¹⁵⁶ Det solidariska ansvaret kan – och brukar – avtalas bort i entreprenörsförhållanden.

Huvudregeln för skadeståndsansvaret är s.k. strikt ansvar, vilket innebär att skada ska ersättas oavsett om den gjorts med vilja (uppsåt), genom slarv (culpa), genom olyckshändelse eller på annat sätt. Är det inte fråga om uppsåt eller slarv, ersätts skadan emellertid bara om den är mer än vad som skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten. Det innebär att man t.ex. får tåla buller och rök i en stadsdel med den karaktären. Sprängning eller förorening av grundvatten kan aldrig anses som sådant man får tåla.

En förutsättning för ersättning är att skadan är en logisk följd av verksamheten på fastigheten; adekvat kausalitet ska föreligga. Det innebär att skadan inte ska vara allt för säregen eller svår att förutse.¹⁵⁷

B6.4 Samverkan

Anläggningar för att motverka erosion kan behöva utföras på flera fastigheter. Samverkan mellan fastighetsägarna för att anlägga och underhålla dem kan regleras genom frivilliga avtal eller genom olika former av samhällsbeslut, där tvångsvis anslutning kan göras.

Frivilliga avtal kan gälla t.ex. samverkan om ansökan för att få tillstånd till åtgärderna. Om inte alla fastigheter som berörs av anläggningarna vill delta, kan de som ansöker om tillstånd yrka att område på annans fastighet tvångsvis får tas i anspråk för anläggningen. Sådan tvångsrätt medges om det finns starka skäl till det och erosionskydd kan normalt anses som sådant starkt skäl. Rätten att nyttja annans mark ska normalt ersättas. Beslutsmyndigheten avgör skäligen ersättning.

Genom fastighetsreglering kan samfällighet eller s.k. lantmäteriservitut bildas.¹⁵⁸ Mark kan överföras från en fastighet till annan. Som ett led i fastighetsreglering kan vissa gemensamma arbeten genomföras. Rätt att begära fastighetsreglering har ägare av en fastighet som berörs av frågan. Kommunen kan påkalla fastighetsreglering som behövs för att mark och vatten ska kunna användas för bebyggelse på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen kan påkalla fastighetsreglering som länsstyrelsen finner vara av större betydelse från allmän synpunkt. När det gäller erosionskydd torde därför såväl enskilda som myndigheter kunna inleda ärende om fastighetsreglering.

En annan möjlighet ger anläggningslagens regler om gemensamhetsanläggning, vilket prövas vid förrättning hos lantmäterimyndigheten.

Om området som berörs av erosion ska planläggas med detaljplan kan genomförandebeskrivningen till planen hantera vissa samverkansfrågor. Detta kan gälla både nya områden som planläggs för bebyggelse och ändring av plan för befintliga områden.

FOTNOTER TILL DEL B

- 1 12 kap 1 § 2 st miljöbalken, 1 § förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
- 2 2 kap miljöbalken
- 3 3 kap 1 § jordabalken
- 4 Lagen (1966:319) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
- 5 12 kap 1 § miljöbalken
- 6 12 kap 1 § 3 st samt 11 kap 9 §, 21 kap 3 § miljöbalken
- 7 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljö kvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med plan m.m.
- 8 12 kap 2 § miljöbalken
- 9 Detta framgår av det krav på förenlighet med detaljplan som finns i olika lagar, t.ex. 16 kap 4 § miljöbalken
- 10 2a § kontinentalsockellagen (1966:319)
- 11 11 kap 6 § miljöbalken
- 12 12 kap 1 § 2 st miljöbalken, 1 § förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
- 13 2 kap miljöbalken
- 14 3 kap 1 § jordabalken
- 15 12 kap 1 § miljöbalken
- 16 20 kap 2 § miljöbalken
- 17 11 kap 9 §, 21 kap 3 § miljöbalken

- 18 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljö kvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med plan m.m.
- 19 12 kap 2 § miljöbalken
- 20 Detta framgår av det krav på förenlighet med detaljplan som finns i olika lagar, t.ex. 16 kap 4 § miljöbalken
- 21 11 kap 6 § miljöbalken
- 22 2 kap miljöbalken
- 23 3 kap 1 § jordabalken
- 24 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bilagan punkterna 90.007-1 och 2
- 25 PBL 9 kap 2 §
- 26 Inert avser enligt 3 § förordningen (201:512) om deponering av avfall, avfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet skall vara obetydliga och får inte äventyra kvaliteten på yt- eller grundvatten.
- 27 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bilagan punkterna 90.007-1 och 2
- 28 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bilagan punkterna 90.007-1 och 2
- 29 Förordningen (2001:1063) om avfall, förordningen (2001:1078) om deponering av avfall, Naturvårdsverkets handbok 2001:5 om farligt avfall
- 30 4 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall
- 31 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bilagan punkterna 90.007-1 och 2
- 32 20 kap 2 § miljöbalken
- 33 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljö kvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med plan m.m.
- 34 11 kap 6 § miljöbalken
- 35 Detta framgår av det krav på förenlighet med detaljplan som finns i olika lagar, t.ex. 16 kap 4 § miljöbalken
- 36 11 kap 2 § miljöbalken
- 37 2 kap 1 § 2 st miljöbalken
- 38 3 kap 1 § jordabalken
- 39 16 kap 10 § miljöbalken
- 40 2 kap 1 § miljöbalken
- 41 11 kap 15 § miljöbalken
- 42 11 kap 16 § miljöbalken
- 43 11 kap 10 § miljöbalken
- 44 Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet 2 kap 5 § 1 st
- 45 2 kap jordabalken
- 46 20 kap 2 § miljöbalken
- 47 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljö kvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med detaljplan m.m.
- 48 11 kap 6 § miljöbalken
- 49 11 kap 8 § miljöbalken
- 50 22 kap 25 § 1 st miljöbalken
- 51 Detta framgår av det krav på förenlighet med detaljplan som finns i olika lagar, t.ex. 16 kap 4 § miljöbalken
- 52 PBL 9 kap 1 §, 2 kap 2 § och 26 kap 19 § miljöbalken
- 53 2 kap miljöbalken
- 54 3 kap 1 § jordabalken
- 55 PBL 5 kap 1 §
- 56 PBL 8 kap 9 §
- 57 PBL 8 kap 2 § 1 st 3 och 7 p
- 58 PBL 9 kap 2 §
- 59 PBL 2 kap 1-4 11, 3 kap 1-3, 10-13 §§ (se 14 §), 15-17 §§ (se 18 §)
- 60 Hänvisning till miljöbalken i PBL 2 kap 1 § 2 st och 2 §.
- 61 2 kap miljöbalken
- 62 Jordabalken 3 kap 1 §
- 63 I första hand ska miljöbalken 32 kap tillämpas, men om det inte är fråga om miljöskada kan jordabalken tas som grund för förelägganden från tillsynsmyndigheten och för skadeståndsanspråk.
- 64 Jordabalken 3 kap 3 §
- 65 Jordabalken 3 kap 5 §
- 66 7 kap 13-18 §§ miljöbalken
- 67 7 kap 17 § miljöbalken
- 68 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljö kvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med detaljplan m.m.
- 69 7 kap 25-26 §§ miljöbalken
- 70 7 kap 18 § miljöbalken
- 71 Naturvårdsverkets rekommendationer på hemsidan www.naturvardsverket.se
- 72 NFS 2001:15 och handbok 2001:6
- 73 NFS 2001:15 och handbok 2001:6
- 74 NFS 2001:15
- 75 7 kap 27-28 §§ miljöbalken
- 76 Prop 2000/01:111 s51
- 77 PBL 4 kap 1, 4, 5, 9 §§ (urval), 12 kap 1, 3 §§
- 78 PBL 4, 5 kap, fo 1998:896 3 §, fo 1998:1252 18 § jmf med PBL 12 kap 4 § och PBL 8 kap 28 §, se även prop. 2000/01:111 s 49
- 79 7 kap 29b § miljöbalken
- 80 7 kap 29 § miljöbalken
- 81 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Prioriterad art redovisas i bilagan till artskydds förordningen (1998:179) och markeras där med P
- 82 6 kap 12 § miljöbalken, 17 § förordningen (1998:1252)

- 83 7 kap 28 § miljöbalken
- 84 Manual Oxford Brooks, Naturvårdsverkets översättning finns på hemsidan www.naturvardsverket.se
- 85 2-5 kap och 16 kap miljöbalken
- 86 7 kap 28 a §, 29 §, 29 a § jämte förordningen (1998:1252) om områdesskydd 16 §
- 87 Manual Oxford Books, Naturvårdsverkets översättning av manualen finns på hemsidan www.naturvardsverket.se
- 88 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd
- 89 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljökvalitetsnormer, 16 kap förenlighet med detaljplan m.m.
- 90 7 kap 25-26 §§ miljöbalken
- 91 7 kap 2-3 §§ miljöbalken
- 92 7 kap 4-8 §§ miljöbalken
- 93 7 kap 9 § miljöbalken
- 94 7 kap 12 § miljöbalken
- 95 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljökvalitetsnormer
- 96 7 kap 25-26 §§ miljöbalken
- 97 7 kap 19-20 §§ miljöbalken
- 98 10 kap 1, 4 §§ miljöbalken
- 99 10 kap 9 § miljöbalken
- 100 10 kap 1, 4 §§ miljöbalken
- 101 10 kap 6 § miljöbalken
- 102 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljökvalitetsnormer
- 103 7 kap 25-26 §§ miljöbalken
- 104 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- 105 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljökvalitetsnormer
- 106 7 kap 21 § miljöbalken
- 107 2 kap allmänna hänsynsregler, 3-4 kap hushållningen med mark och vattenområden, 5 kap miljökvalitetsnormer
- 108 7 kap 25-26 §§ miljöbalken
- 109 3 och 4 kap miljöbalken
- 110 PBL 4 kap 1 §
- 111 PBL 4 kap 9 §
- 112 3 kap, andra styckena i paragraferna, och 4 kap miljöbalken
- 113 3 kap 10 § och 4 kap 1 §
- 114 1 kap 2 § miljöbalken anger vilka åtgärder i olika lagar som avses
- 115 3 kap, första styckena i paragraferna
- 116 2 kap 7 § miljöbalken
- 117 2 kap 1-7 §§ miljöbalken
- 118 6 kap 1 § miljöbalken, 3a § 3 st kontinentalsockellagen
- 119 6 kap 4 § miljöbalken
- 120 6 kap 5 § miljöbalken
- 121 6 kap 7 § miljöbalken
- 122 22 kap 1 § miljöbalken
- 123 11 kap 17 § miljöbalken
- 124 24 kap 2 § miljöbalken
- 125 22 kap 28 § miljöbalken
- 126 23 § förordningen 1998:1252 om områdesskydd m.m.
- 127 31 kap 5 § miljöbalken
- 128 PBL 8 kap 19 §
- 129 PBL 8 kap 20 §
- 130 22 § förordningen 1998:889 om miljöfarlig verksamhet m.m.
- 131 NFS 2000:14, 2 § med tillhörande råd
- 132 Förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet m.m., 27 §
- 133 PBL 9 kap 4 §
- 134 PBL 9 kap 6 §
- 135 PBL 9 kap 9 §
- 136 PBL 9 kap 13 §
- 137 PBL 9 kap 10 §
- 138 12 kap 6 § miljöbalken och 8 § förordningen (1998:904) om täkter och samråd mm
- 139 12 kap 6 § 3 st, 29 kap 4 § miljöbalken
- 140 31 kap 4 § miljöbalken
- 141 26 kap 19 § miljöbalken
- 142 Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarns egenkontroll.
- 143 29 kap 4 § miljöbalken,
- 144 26 kap 2 § miljöbalken
- 145 29 kap 4 § miljöbalken
- 146 Förordningen 1998:930 om miljöstraffavgift
- 147 PBL 10 kap 3, 4 §§
- 148 32 kap 1 § 1 st miljöbalken
- 149 32 kap 3 § miljöbalken
- 150 32 kap 5 § miljöbalken
- 151 Se även miljöbalkens 31 kap
- 152 22 kap 25 § 1 st 12 p miljöbalken
- 153 32 kap 5 § miljöbalken
- 154 32 kap 6 § miljöbalken
- 155 32 kap 7 § miljöbalken
- 156 32 kap 8 § 2 st miljöbalken
- 157 32 kap 3 § 2 st miljöbalken
- 158 5 kap fastighetsbildningslagen

DEL C: FÖREBYGGA STRANDEROSION

Risken för stranderosion kan minska genom medvetna samhällsbeslut, men dåligt genomtänkta beslut kan öka riskerna. Fysisk planering kan på flera sätt bistå för att minska riskerna.

Alla de olika planformerna (översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser) kan peka ut riskområdena så att frågan uppmärksammas av olika aktörer. Planläggning genom detaljplan och områdesbestämmelser måste grundas på en bedömning av bl.a. erosionsrisker och olämpliga lägen ska enligt lag inte godtas. Genom bestämmelser i planen kan markanvändning delvis styras så att risker minskas.

Planläggning som i efterhand visat sig olämplig, kan behöva ändras. Det finns även andra typer av samhällsbeslut som kan behöva ändras på grund av erosionsrisker, t.ex. tillstånd till vattenverksamhet.

I denna del beskrivs i första hand planeringens ansvar att identifiera och hantera riskerna för erosion.

CI ALLMÄNT OM PLANERING ENLIGT PLAN- OCH BYGGLAGEN

Kommunalt redskap för bebyggelseutveckling

Det är kommunens skyldighet och rättighet att planlägga användningen av mark- och vattenområden.¹ Lagen är kommunens instrument för att styra bebyggelseutvecklingen i tätorter och övriga delar av kommunens yta.²

Planformer

En *översiktsplan* omfattar hela kommunen och ger en översikt av kommunens ställningstaganden till användningen av olika mark- och vattenområden.³ Det kan finnas fördjupningar av översiktsplanen för delområden, som ger mer detaljerad kunskap om både platsen och anspråken på att använda områdena. I planen ingår kartor som redovisar intressen i olika områden men som också kan ta upp riskområden som exempelvis erosionsbenägna delar av kommunen.⁴ Planens rekommendationer redovisar kommunens prioritering vid konkurrens mellan olika intressen och åtaganden på sikt.⁵ Statens inställning till kommunens bedömningar och prioriteringar framgår av länsstyrelsens granskningsyttrande, som ska finnas fogat till planen.⁶

Detaljplan reglerar markanvändningen inom ett mindre område av kommunen.⁷ Områdets yta beror på vad som ska planläggas; det ska vara en lämplig avgränsning

i förhållande till problem och behov som finns.⁸ Kommunen anvisar i detaljplaner (på karta) var en viss typ av bebyggelse får komma till, t.ex. bostäder, industrier, friluftsanläggningar. Det är vanligen andra aktörer, ofta privata, som fullföljer planerna genom att bygga.

För delar av kommunen kan *områdesbestämmelser* reglera placering, utformning och utförande av byggnader, exempelvis med hänsyn till risker som följer av erosion. Det är en enklare form av planläggning, som inte innehåller byggrätter.⁹

Generell styrning av markanvändningen

Kommunens beslut om vilken slags markanvändning som kan godtas, binder även andra beslutsfattare som miljödomstol, regering m.fl. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, om inte det kan betraktas som en mindre avvikelse.¹⁰ Om detaljplan exempelvis anger att viss yta ska vara ”vattenområde” behövs förmodligen ändring av planen för att en större del av detta område ska kunna fyllas ut.

Genom att planlägga ett område görs större schakt- och fyllningsarbeten lovpliktiga.¹¹ Anger detaljplanen viss marknivå är det emellertid inte lovplikt på schakt eller utfyllnad till den nivån. Lovplikten för schakt ger på så sätt kommunen viss möjlighet att kontrollera att genomförandet av planen görs på ett kompetens sätt. Det är dock inte möjligt att skjuta de grundläggande bedömningarna av markens lämplighet på framtiden till loven.

Lämplighet måste finnas för att planen alls ska få beslutas, jfr. avsnittet nedan om detaljplan.

Allmänt intresse att undvika erosion

Gemensamt för alla planer är att vissa allmänna intressen ska beaktas i planeringen.¹² De ger uttryck för grundläggande lämplighetskrav, som att marken ska vara lämplig för avsett ändamål och bidra till hållbara strukturer och resurseffektiva samhällen. Det finns också mera specifika krav med tanke på olika allmänna intressen som natur, kultur, räddningstjänst, försvar och kommunikationer.

Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet, bl.a. med hänsyn till de boendes hälsa och säkerhet, jord- och vattenförhållanden.¹³ Förarbetena till regeln framhåller hur viktigt det är att geotekniska förhållanden m.m. till att börja med finns redovisat i översiktsplanen, så att områden som kan vara olämpliga på grund av risken för ras och liknande kan undvikas.¹⁴ Dessa underlag kan sedan behöva fördjupas inför planläggningen, så att det klargörs att marken är lämplig för det avsedda ändamålet. Förarbetena visar tydligt att avsikten varit att planeringen ska vara ett av redskapen för att undvika samhällsproblemet stranderosion.

C2 STRANDEROSION I ÖVERSIKTSPLANERINGEN

Kommunen ska behandla miljö- och riskfaktorer

Olika typer av markanvändningsfrågor tas upp i översiktsplanerna, beroende på vad kommunen vill arbeta med. Det är dock entydigt en huvudfråga för kommunen att bearbeta miljö- och riskfaktorer, som t.ex. stranderosion.¹⁵ Syftet är att förebygga miljöproblem och åtgärda miljöhot men också att ta till vara miljövärden.

Planen ska göra olika typer av strukturer synliga, exempelvis infrastruktur, grönstruktur och bebyggelsestruktur.¹⁶ Det innebär att olika typer av markanvändning ska utvecklas där det ger lämpliga, funktionella och hållbara strukturer. Det bygger på att platsens egenskaper såväl som samhällets olika behov bedöms samlat, för ett större geografiskt område och för en längre tid. Planeringens funktion kan sägas vara att lyfta blicken från enstaka projekt och utvärdera förändringar i ett större och mera verklighetstroget perspektiv.

Det hållbara samhället ställer krav på att den föreslagna markanvändningen utvärderas i ett långsiktigt perspektiv.¹⁷ När det gäller bebyggelse är det rimligen husens och anläggningarnas livstid. Risken för erosion på de platser där bebyggelse finns och planeras behöver därmed bedömas för mycket lång tid.

Det samlade kunskapsunderlaget

Översiktsplanen är det enda kunskapsunderlag som är gemensamt för samtliga beslutande inom hela ”miljöbalksfamiljen” och plan- och bygglagstiftningen.¹⁸ Det innebär att alla beslut enligt kontinentalsockellagen såväl som väglagen, miljöbalken och PBL ska redovisa hur beslutet förhåller sig till de översiktsplaner som berörs av beslutet och en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden. Översiktsplanen ska obligatoriskt finnas tillgänglig hos den som tar beslutet.

Detta understryker kommunens ansvar att sätta fokus på angelägna miljö- och riskfaktorer, som erosion, så att alla beslut fattas med insikt om relevanta risker. Planen ska göra det omöjligt att frågor ramlar mellan stolarna eller blir bortglömda.

Planen ger också kommunen en möjlighet att föra fram de argument, som enligt kommunen är viktiga att utgå från när olika typer av projekt ska prövas. Det kan exempelvis gälla behovet av faktautredningar, betydelsen av olika skyddsåtgärder och behovet av villkor för att styra markanvändningen.

Konsekvensanalyser

Kravet på konsekvensanalys för översiktsplanen innebär att kommunens förslag till användning av områden i riskzoner behöver en tydlig beskrivning av dels vilka förhållanden som kan förändras, dels vilka konsekvenser det kan bli.¹⁹ Dessa översiktliga konsekvensanalyser behöver sedan fördjupas i arbetet med planläggning och inför myndighetsprövning av de aktiviteter som ska fullfölja översiktsplanens strategier.²⁰

Tidigt besked

Genom att lyfta fram erosionsriskerna i samrådsprocessen för översiktsplanen får kommunen tidigt besked från länsstyrelsen om statens syn i riskbedömningarna. Detta måste göras senast i länsstyrelsens granskningsyttrande, men normalt väcks frågan redan i samråden om program och förslag.²¹

Det underlättar för alla aktörer att få besked i tidigt skede, om platsen är lämplig eller inte för det föreslagna ändamålet. Onödig planering kan undvikas och olämpliga projekt kan modifieras. Staten har ett ansvar att upphäva kommunens beslut om detaljplaner som innebär risk för hälsa och säkerhet, där erosion är en sådan typ av risk.²²

C3 STRANDEROSION I DETALJPLANEN

Lämplighet

Vid detaljplaneringen prövas om marken är lämplig för bebyggelse.²³ Planen ger bindande besked om lämpligheten och bygglov som är i enlighet med planen måste därför lämnas.²⁴ Detta ställer stora krav på kommunen att entydigt klarlägga markförhållandena, bl.a. erosionsbenägenhet, redan i planskedet. Skulle erosionsproblem visa sig, kan kommunen bli nödgad att ändra detaljplanerna, se nedan. Har genomförandetiden inte löpt ut, kan kommunen då bli ersättningsskyldig för t.ex. byggrätter som inte kan tas i anspråk.²⁵

Länsstyrelsen har en skyldighet att granska och upphäva detaljplaner som medger bebyggelse som kan antas bli olämplig med hänsyn till de boendes och andras hälsa och säkerhet.²⁶ Risken för erosions-skador ska tas upp av länsstyrelsen redan i samråden om planen och ansvaret att upphäva planer är så att säga en sista utväg. Det är dock fortfarande kommunen som har det huvudsakliga ansvaret för att enbart planlägga områden som är lämpliga för bebyggelse.

Kunskapsunderlag

Det är kommunen som har ansvar för hur planarbetet bedrivs. För att samråden om planen ska ge tillfälle till en meningsfull diskussion om erosionsfrågorna behövs kunskapsunderlag som tillräckligt väl belyser förutsättningarna på platsen och tänkbara följder av den föreslagna markanvändningen. Att klarlägga konsekvenserna med avseende på erosion, på kort och lång sikt, är nödvändigt för att kommunen ska kunna styrka att platsen är lämplig för bebyggelse och anläggningar.²⁷

Om planläggningens genomförande kan ge en betydande påverkan på hälsa, miljö eller hushållning med resurser ska en formell miljökonsekvensbeskrivning vara en del av beslutsunderlaget.²⁸ Risk för erosion är en frå-

ga som pekar på att det måste göras en formell miljökonsekvensbeskrivning och inte enbart en enklare redovisning av förutsättningar och konsekvenser.

Rimligt innehåll i en plan

Detaljplan får inte vara mer omfattande geografiskt eller till innehållet än vad som behövs och endast vissa typer av frågeställningar kan regleras med planbestämmelser.²⁹ Det innebär att detaljplan inte lagligen kan användas för alla slag av åtgärder som i och för sig kunde anses motiverade för att motverka erosion. Planen behöver således kompletteras, exempelvis med de tillståndsprövningar som miljöbalken kräver, med civilrättsliga avtal eller servitut mellan fastigheter.

Detaljplanen byggs upp av följande delar:³⁰

- Planbestämmelser (på plankartan) ger bindande villkor för markanvändningen genom att ange t.ex. placering av anläggningar, markens och anläggningarnas höjdläge, yta etc.
- Planbeskrivningen (texter) ska underlätta förståelsen av planens syfte och de fysiska förutsättningarna på platsen. Det ger bakgrundfakta som aktörerna kan ha nytta av i planeringen av och genomförandet av projekt.
- Genomförandebeskrivningen redovisar organisatoriska, tekniska m.fl. åtgärder. Där kan bl.a. finnas krav på samverkan om gemensamhetsanläggningar. Där kan också redovisas behov av fördjupande geotekniska eller andra undersökningar och lämnas upplysningar och råd om markens hantering.³¹
- En illustration (teckning) exemplifierar hur det kan komma att se ut, men lovar inte att det ska bli just så. Det finns många variationer som ryms i planens reglering och vilket som blir verklighet beror bl.a. på de genomförande aktörernas vilja och ambitioner.

Exempel på åtgärder

Nedan ges exempel på åtgärder som kan anses lagliga och lämpliga med tanke på syftet med planinstitutet. Frågorna är inte klarlagda i praxis och inte heller genomgående bekräftade av de råd som getts ut av Boverket. Beskrivningen måste därför betraktas som ett inlägg i diskussionen, där kommun och länsstyrelse ytterst har ansvaret för att precisera vad som är rimligt i ett konkret fall.

Observera också utgångspunkten - att området måste

anses lämpligt för den föreslagna användningen - för att detaljplanen alls ska kunna beslutas.³² Åtgärder som säkerställer att områden inte utgör en risk behöver genomföras innan planen beslutas, så att lämpligheten kan bevisas innan beslut tas. Det innebär att korrigerande åtgärder, som kan ge lämplighet, normalt inte kan vara en del av genomförandet av planen. Planbestämmelser kan således inte ersätta den nödvändiga prövningen av markens lämplighet. Viss typ av undantag för kvartersmark beskrivs nedan.

Markåtgärder som stensättningar för erosionskydd, stödfyllning, avschaktning, pålning eller sänkning av porvattentryck, kan inte anses möjligt att kräva generellt i planområden för att minska erosionsrisk. Behövs dessa åtgärder för att marken ska vara lämplig för angett ändamål, ska de vidtas innan planen beslutas. Anges viss marknivå i planen, ska dock schakt eller utfyllnad göras som ett led i genomförandet av planen. Bara de åtgärder som kan klassas som schakt/fyllning kan kopplas till lovplikt.³³ Det förutsätter dessutom att markytan inte är angiven i planen, för i sådant fall är åtgärder till den nivån lovfria.³⁴

Skyddsavstånd, vegetation, vallar och murar är lämpliga sätt att använda detaljplaneinstrumentet för att minska risker för stranderosion.³⁵ Det är endast murar som kan kopplas till lovplikt.³⁶

Sammanfattningsvis kan framhållas att planläggning av områden där det finns erosionsrisk skärper kraven på beslutsunderlag, förutsätter att lämplighet kan styrkas och endast i mindre mån kan det överlämnas till byggare att vidta nödvändiga skyddsåtgärder.

Omprovning av detaljplan m.m.

Gällande beslut, som kan medföra erosion eller utsätter bebyggelse eller anläggningar för erosionsrisk, kan behöva ändras för att minska denna risk.

Givna tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet etc. gäller i princip för evig tid. Tillståndet kan dock ändras, om det finns starka allmänna intressen som motiverar det.³⁷ Frågan kan väckas av Kammarkollegiet, Naturvårdsverket eller länsstyrelse och det är tillståndsmyndigheten som prövar om och hur tillståndet i så fall ska bli för den närmsta tiden.³⁸

Detaljplan som visar sig ha missbedömt riskerna, och därför medger olämplig bebyggelse, kan behöva ändras eller upphävas. Kommunen kan då bli ersättningsskyldig

för den skada fastighetsägare lider.³⁹ Ändring av planen kan trots ersättningskraven ändå visa sig vara en nödvändig lösning. Det kan i annat fall även bli fråga om skadestånd, t.ex. på grund av felaktig myndighetsutövning, om kommunen redan vid planläggningen borde beaktat erosionsrisken.⁴⁰

När en detaljplan ändras är det viktigt att bedöma vilket markområde som ger en lämplig avgränsning för att nå en lösning. Ytan bör inte vara så liten att problemet så att säga inte kan hanteras, men får å andra sidan inte vara större än vad som är behövligt för att uppnå syftet med planen.⁴¹

FOTNOTER TILL DEL C

- 1 PBL 1 kap 2 §
- 2 PBL 1 kap 3 §
- 3 PBL 1 kap 3 §
- 4 PBL 4 kap 1 § 2 st
- 5 PBL 4 kap 1 § 2 st 1-2 p
- 6 PBL 4 kap 2 och 9 §§
- 7 PBL 5 kap 1 §
- 8 PBL 5 kap 2 § 3 st
- 9 PBL 5 kap 16 §
- 10 Se t.ex. miljöbalken 16 kap 4 §
- 11 PBL 8 kap 9 § 1 st
- 12 PBL 1 kap 1, 5 och 6 §§, 2 kap 1-4 §§
- 13 PBL 2 kap 3 §
- 14 Prop. 1985/86:1 s 473
- 15 PBL 4 kap 1 §
- 16 PBL 2 kap 2 §
- 17 PBL 1 kap 1 §, 2 kap 1 § 1 st
- 18 Miljöbalken 6 kap 11 §, 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. jämte PBL 4 kap 1 § jämförd med lagens 2 kap 1 §
- 19 PBL 4 kap 1 § 3 st
- 20 PBL 5 kap 18 § respektive miljöbalken 6 kap
- 21 PBL 4 kap 4, 5 och 9 §§
- 22 PBL 12 kap
- 23 PBL 5 kap 1 §
- 24 PBL 8 kap 11 §
- 25 PBL 14 kap 5 §
- 26 PBL 12 kap 1 §
- 27 PBL 2 kap 3 § 2 p
- 28 PBL 5 kap 18 §
- 29 PBL 5 kap 2 § 3 st, 3 §, 4 §, 7 §, 8 §
- 30 PBL 5 kap 9 -10 §§
- 31 PBL 6 kap 1 §
- 32 PBL 5 kap 1 § 1 st
- 33 PBL 5 kap 7 § 1 st 5 p markytans höjdläge
- 34 PBL 8 kap 9 § 1 st
- 35 PBL 5 kap 3 §, 7 § 1 st 2, 4, 5 respektive 6 p
- 36 PBL 8 kap 2 § 7 p
- 37 24 kap 3, 5 §§ miljöbalken
- 38 24 kap 7 § miljöbalken
- 39 PBL 14 kap 5 §
- 40 Skadeståndslagen 2 kap 3 §
- 41 PBL 5 kap 2 § 3 st

DEL D: PRAKTIKFALL – EXEMPEL

Exempel I

DI ÅTGÄRDER FÖR ATT MOTVERKA STRANDEROSION – SANDFYLLNAD

Följande exempel beskriver hur man kan gå tillväga i ett fall där utfyllnad av sand ska göras för att återställa och ersätta den sand som vågor och vind sköljer bort.

DI.1 Bakgrund och förutsättningar

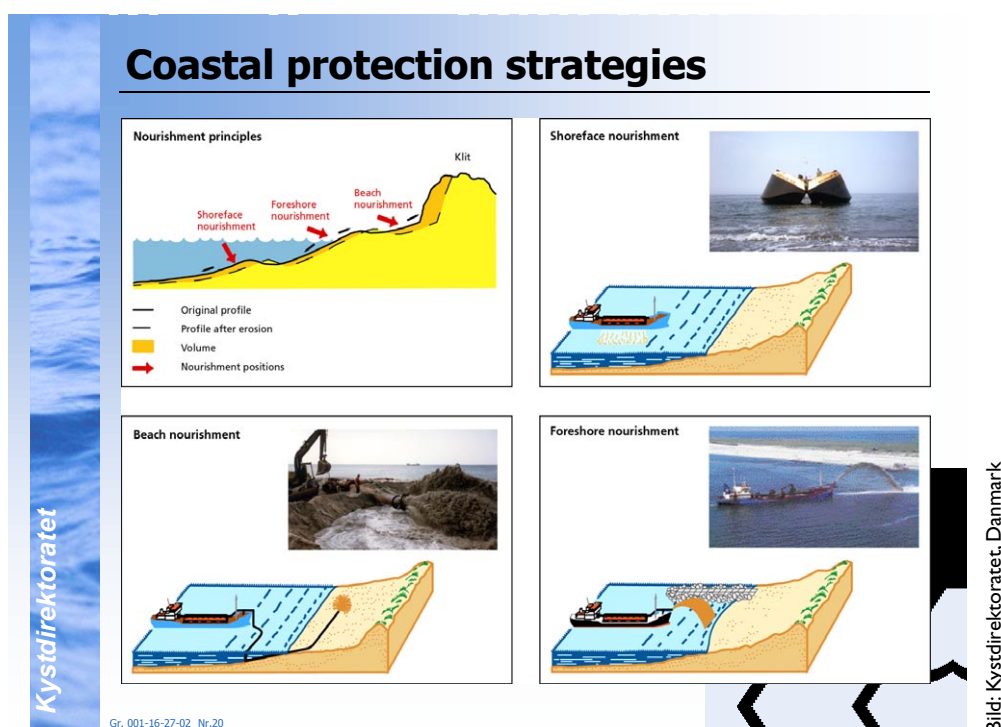
Foton på skadad kust och/eller sandpåfyllningsåtgärd skall läggas till

I en kustkommun är stränderna på flera platser utsatta för påtaglig erosion. Områden med betydande ekonomiska värden och stora naturvärden har drabbats. På vissa sträckor har stora mängder sten lagts ut längs stranden i syfte att motverka erosion. Detta har också fått som oönskad konsekvens att det mesta av sanden mellan strandskoningen och havet har försvunnit. Det finns ett antal befintliga hövder och då det är kraftiga dynamiska förlopp har stora strandförskjutningar erhållits.

Olika åtgärder har diskuterats mellan kommun, fastighetsägare och länsstyrelsen, för att kunna motverka fortsatt erosion. Det har resulterat i ett förslag att lägga ut sand längs vissa sträckor med erosionsproblem. Kommunen har åtagit sig att samordna arbetet med tillstånd m.m., men det ska vara en gemensamhetsanläggning för de berörda fastigheterna, bl.a. kommunen.

Sandmaterialet bör såväl till utseende som när det gäller kornstorleksfördelning överensstämma med det befintliga strandmaterialet. Den erforderliga sanden kan anskaffas antingen via täkt på land eller i havet. Utredningar har visat att det tekniskt-ekonomiskt mest lämpliga alternativet är att använda sandavlagringar i havet, vilka dessutom till viss del utgörs av material som eroderat från de aktuella strandpartierna.

För de aktuella områdena finns äldre detaljplaner, där vissa tomter numera utgörs av hav. Delar av kustområdet är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. De före-



slagna erosionsskyddsarbetena kommer inte att utföras inom något riksintresse, naturreservat eller Natura 2000-område, men sådana skyddsvärda områden finns i omgivningarna. Täktområdet i havet är av riksintresse för naturvård och fisket.

De föreslagna åtgärderna bedöms vara av stor ekonomisk betydelse för befintliga fastigheter i anslutning till stränderna. Dessutom bedöms åtgärderna vara av synnerligen betydelse från miljövardssynpunkt.

DI.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler

Materialanskaffning och vattenverksamhet

Anskaffning av material – vilka alternativ finns? Om det finns höga naturvärden i havsområdet såväl som fiskeintressen behövs starka skäl för att få åsamka de intressena en mindre skada.

Behovet av materialet ska vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som tåkten kan ge. Täktillstånd får inte lämnas om livsbetingelserna för hotade djur- eller växtarter försämras.

Det finns även förbud mot påtaglig skada på riksintressen. Täktverksamheten kan inte betraktas som riksintressant och nyttan av att få ta materialet kan därför inte lagligen vägas mot skadan på riksintressena i havet. Påtaglig skada utgör därför formellt hinder mot tåkten.

För att bedöma om arbetena i havsbotten, dvs. vattenverksamheten, kan anses tillåten måste även styrkas att den ekonomiska nyttan av projektet överstiger skadorna på natur och fiske.

Översiktsplanen kan redovisa vilka egenskaper hos platserna som i första hand ger grund för de statliga anspråken att de ska skyddas som riksintressen. Samråden med länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Fiskeristyrelsen samt lokala organisationer, ska tydliggöra vilka frågor som är kritiska, vilken typ av kunskapsunderlag som behöver tas fram och vilka bedömningsgrunder som kan användas vid utvärderingen av konsekvenserna för intressena.

Alternativ, som i och för sig kan vara dyrare och med sämre sandkvalitet, kan av skälen ovan bli nödvändiga att överväga. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen bör ge stöd för att bedöma vilka alternativa täktplatser som kan vara genomförbara och rimliga.

Sandfyllnad

Utfyllnad i havet är vattenverksamhet. Vid prövningen av denna kommer även dispens från strandskyddet att behandlas. Nyttan av erosionsskyddet kan antas väl överväga skadorna vid stranden.

Det är emellertid nödvändigt att bedöma även de indirekta verkningarna av utfyllnaderna. Kan de komma att påverka naturområdena i omgivningarna på ett betydande sätt? I så fall behövs särskild prövning med avseende på Natura 2000-området, vilken i detta fall kan göras i samband med vattendomen för utfyllnaden. Syftet med att skydda området måste tas som utgångspunkt för att bedöma om de förändringar, som indirekt kan följa av utfyllnaden, kan anses som störning som på ett betydande sätt försämrar bevarandet i området av de skyddade arterna.

Sådan störning kan medges endast av regeringen och i så fall måste klarläggas att det saknas alternativa lösningar samt att åtgärden genomförs av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. Erosionsskydd vid akuta risker för bebyggelse och samhällsanläggning bör kunna betraktas som sådant väsentligt samhällsintresse. Det som måste klarläggas är således om det finns andra sätt att lösa skyddet, som inte ger indirekta störningar för Natura 2000.

Planläggning

Behöver de äldre detaljplanerna upphävas delvis så att det framgår var bebyggelse kan få finnas? Behöver nya detaljplaner tas fram för ett mera omfattande område så att den samlade bebyggelsen, befintlig och tillkommande, kan regleras i ett sammanhang?

Prövningsgången

Det finns många variationer på prövningsordningen när som i detta fall flera typer av beslut behövs: täktillstånd enligt kontinentalsockellagen, vattenverksamhet vid tåkten och vid utfyllnaden, prövning av Natura 2000 och detaljplanläggning. Det går inte att ge en generell rekommendation om vad som är bäst turordning och samordning. Dock kan det i allmänhet vara lämpligt, när flera angelägna allmänna intressen kolliderar, att ansöka om regeringen besked enligt 17 kap miljöbalken, huruvida det planerade projektet ska anses tillåtet eller inte. Ett sådant besked av regeringen binder övriga beslutande, som sedan har till uppgift att precisera villkoren för projektet.

Exempel 2

D2 FYSISK PLANERING

Följande exempel visar hur man i planarbetet kan identifiera risker för att stranderosion kan orsaka skadlig påverkan på befintlig och planerad bebyggelse.

D2.1 Bakgrund och förutsättningar

I ett kustnära område med fritidsbebyggelse har kommunen utarbetat ett förslag till detaljplan. Planen är en anpassning av gällande planer och syftet är att bättre ta hänsyn till befintliga förhållanden och att möjliggöra ytterligare byggrätter inom området. Tomtmarken ägs av enskilda fastighetsägare, som även äger del av den allmänna marken tillsammans med en samfällighetsförening.

Som underlag för planarbetet har bl.a. genomförts en utredning om erosionsförhållanden. Här anges var risker finns för att erosion under exceptionella förhållanden kan bryta igenom utförda erosionshindrande åtgärder.

D2.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler

Planeringen ska klarlägga att området är lämpligt för den föreslagna markanvändningen. Ett rimligt tidsperspektiv sträcker sig betydligt längre än den tid som normalt brukar vara genomförandetid för planen. En utgångspunkt kan vara bebyggelsens normala livslängd.

Avgränsningen av planområdet bör vara sådan att problemet kan hanteras. Både områden som redan utsatts för erosion, och som kan behöva särskilda åtgärder för restaurering, samt områden i riskzonen bör finnas med. Det är då viktigt att planen tydligt anger vad som finns och kan få komma till.

Det kan också vara en viktig planeringsförutsättning att redovisa vilka tomter som funnits och hur strandlinjen förändrats under gången tid, även om tomterna numer inte kan ha byggrätter eftersom fastigheterna är belägna i havet. Det illustrerar tydligt hur erosionsförloppet utvecklas över tiden.

Strandlinje

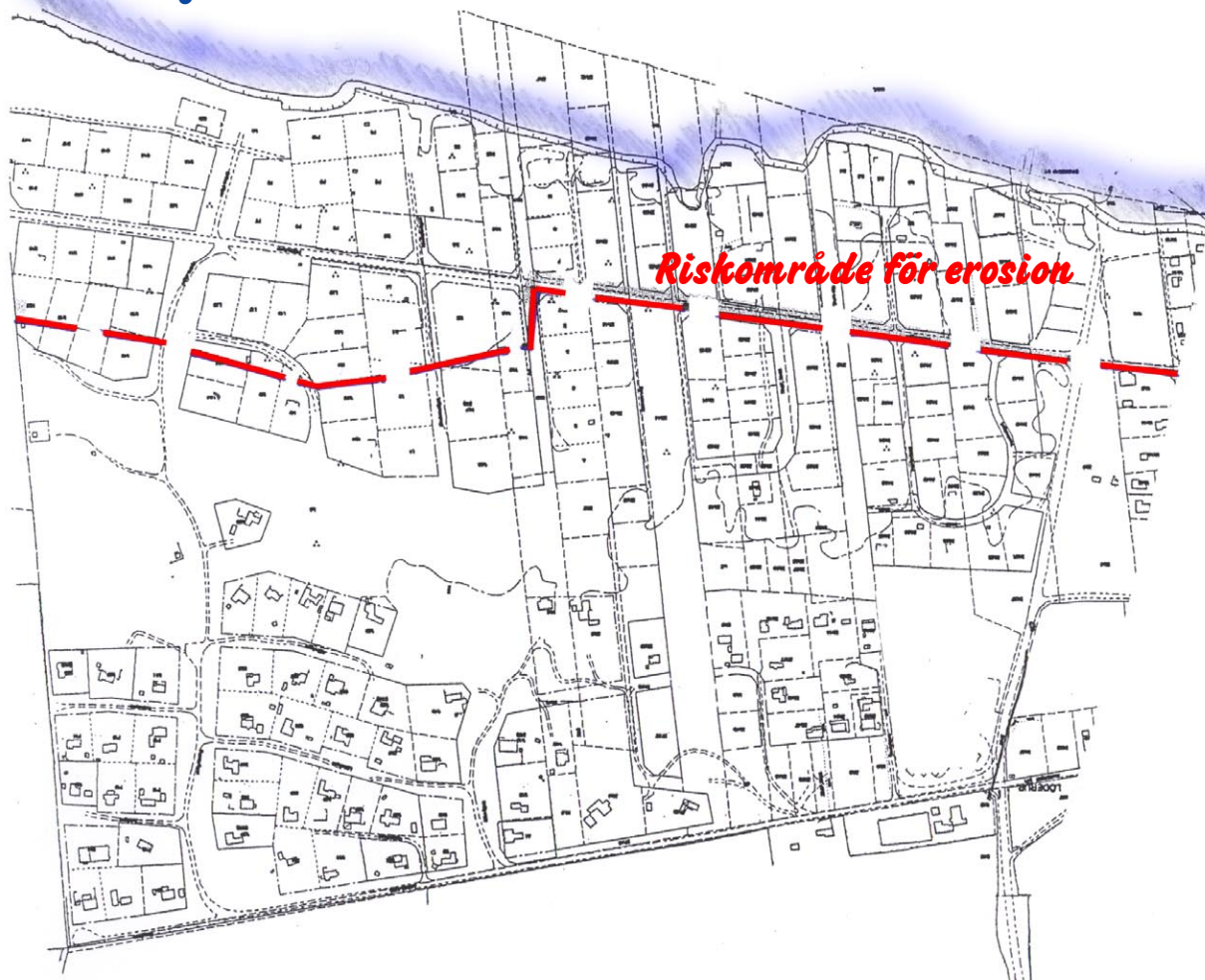




Foto: Mörbylånga kommun

Det är fastighetsägarna som bär ansvaret för att säkra sina fastigheter, genom lämpliga erosionsbegränsande åtgärder. Kommunens ansvar att planera och planlägga kan dock underlätta för fastighetsägarna, genom att tillföra ett mera övergripande och bredare geografisk perspektiv. Det är viktigt dels för att inte flytta problemen utmed kusten, dels för att underlätta den samverkan som torde vara nödvändig mellan ett stort antal fastighetsägare. Genom att kommunen lyfter fram problemet och behoven av samordning kan en gemensam lösning vara lättare att finna.

Exempel 3

D3 STRANDFÖRSTÄRKNING

Följande exempel visar hur olika intressen kan tillgodoses i ett mindre område med fritidsbebyggelse, där erosionsskydd erfordras för motverka erosion av strandbrinkar.

D3.1 Bakgrund och förutsättningar

Ett kustavsnitt är utsatt för erosion i en brant slänt och strandlinjen har successivt flyttats inåt. I anslutning till slänten finns ett antal befintliga byggnader för fritidsändamål, som nu är belägna så nära släntkrönet att det finns risk för byggnadernas bestånd.

För att skydda slänten har fastighetsägarna tagit initiativ till en stenfyllning på stranden. För detta söktes inte tillstånd. Ett mera långsiktigt och omfattande skydd är under planering och för detta måste tillstånd sökas.

Skyddet behöver uppföras även på en kringliggande fastighet, som inte är berörd med hus eller anläggningar.

D3.2 Frågor som kan aktualiseras av olika regler

I området finns inga utpekade intressen som berörs av åtgärderna. Dess tillåtlighet kan därför inte antas bli ifrågasatt. Istället är huvudfrågan hur projektet rent praktiskt ska planeras, tekniskt genomföras och för framtiden bibehållas.

Frågan om samverkan mellan berörda fastighetsägare är grundläggande, eftersom åtgärder vid en fastighet uppenbart kan försämra för andra. Det finns i dessa situationer möjlighet till tvångsvis skapande av gemensamhetsanläggningar.

Det är lämpligt att fastighetsägarna kommer överens om att gemensamt förbereda åtgärderna och ansöka om tillstånd, vilket är betydligt mer kostnadseffektivt än om var och en gör samma arbete.

De bör även komma överens med angränsande fastigheter om rätten att få bruka dessa områden för att uppföra skyddet. I annat fall kan man tvångsvis med t.ex. fastighetsreglering överföra nödvändig mark till en gemensamhetsanläggning.

Fastighetsägarna kommer att vara skyldiga att underhålla anläggningarna. Detta kan antingen regleras genom avtal eller som förvaltning av en gemensamhetsanläggning.

Kommunen kan vid översiktsplaneringen av kusten, peka ut sträckor som på sikt kan antas vara i behov av åtgärder. Vid behov kan planläggning göras för att klargöra vilken markanvändning som är acceptabel i riskzonen. När ett konkret fall som detta blir aktuellt kan kommunen ånyo överväga om det finns behov av planläggning i omgivningarna. Kommunen kan också uppmärksamma om översiktsplanens analyser pekar på att ytterligare fastigheter borde ingå i projektet. Kommunen kan t.ex. initiera fastighetsreglering eller annan formell samverkan, för att få till stånd en samlat god lösning som möjliggör ett hållbart nyttjande. Så länge erosionsproblemen finns kan kommunen inte ge bygglov utmed den aktuella kuststräckan.

I samråden om det planerade projektet kan kommunen också väcka frågan om lämplig avgränsning av projektet, så att tillräckligt antal fastigheter uppmärksammas på problematiken.

DEL E: AKTUELLA LAGAR – EN ÖVERSIKT

I texterna i tidigare kapitel har lagarna beskrivits parallellt, med fokus på en viss aktivitet eller en viss typ av plats. I denna del ges en mycket kort översikt av de berörda lagarnas syften och innehåll. Syftet är att ge en mera samlad bild av hur respektive lag fungerar för att stödja arbetet med prövning enligt just den lagen. Det är dock alltså fråga om en översikt och ytterligare material behövs för att ställa samman en ansökan och pröva den.

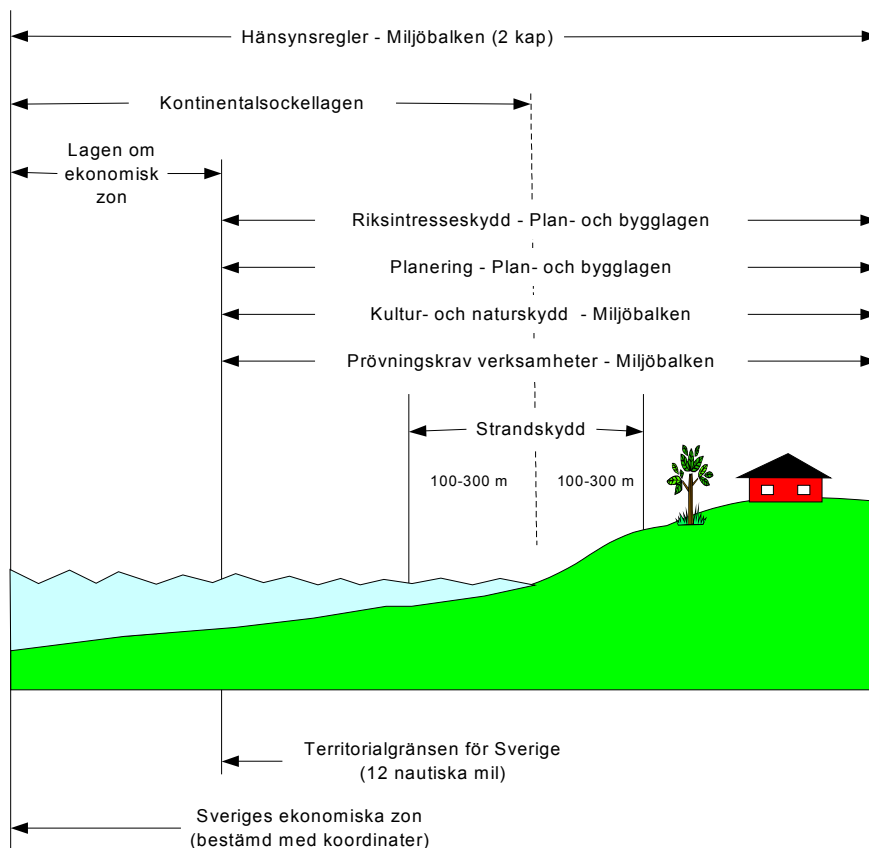
Reglerna i aktuell lydelse liksom allmänna råd och handboks-material kan sökas på Naturvårdsverkets hemsida www.naturvardsverket.se när det gäller miljöbalken och för övriga lagar på www.lagrummet.se.

Inledningsvis bör noteras att alla regler inte gäller samma geografiska område. Figuren nedan illustrerar gränsdragningen för lagarnas tillämpningsområde.

Miljöbalken (1998:808)

Syftet är att tillhandahålla redskap som ska bidra till en ekologiskt hållbar utveckling, där kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Det är i första hand följande redskap som finns i lagen.

Värdefulla eller känsliga områden skyddas genom att reglera dels användningen av dem, dels åtgärder i omgivningarna. Det gäller exempelvis värdefulla natur- och kulturmiljöer, där reservatsföreskrifter hindrar skadande aktiviteter. Föreskrifter för vattenskyddsområde ska säkra tillgången till friskt vatten, t.ex. genom att förbjuda viss kemikalieanvändning, hindra riskabla åtgärder som uppställning av fordon eller värmeanläggningar i marken. Föroreningar i starkt påverkade områden ska inte kunna spridas, till följd av krav på undersökning och sanering och ett kostnadsansvar för förorenare. Områden



Geografisk avgränsning av lagars tillämplighet vid stränder.

med riksintressanta resurser, som naturgrus, vatten eller kulturmiljöer, får inte skadas påtagligt genom att området tas i anspråk.

Störande verksamheter ska förhandsprövas och regleras av myndigheter så att olägenheter undviks. Det gäller exempelvis vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet och täkter. Deponier och hanteringen av farlig avfall regleras särskilt strikt.

Tillsynsmyndigheter har möjlighet att löpande efterfråga fakta och begära förändringar, för att minska olägenheter för omgivningen.

Procedurer för planering av och prövning av verksamheter har reglerats så att enskilda, organisationer och myndigheter ska kunna ta del av planerna och påverka dessa i tidiga skeden.

Beslutsunderlag som visar konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet, miljön och hushållningen med resurser ska finnas inför flertalet beslut. Beslutsfattare ska uttryckligen ange om detta underlag kan anses tillräckligt för att bedöma verksamheten.

Påföljder i form av avgifter, straff och skadestånd inskräper vikten av att iaktta de krav miljöbalken ställer.

Grundläggande är slutligen det egenansvar för omgivande människor och miljö, som läggs på alla och envar. Verksamhetsutövare som bedriver tillståndspliktig verksamhet har ett långtgående kontroll- och uppföljningsansvar. Alla och envar har dock skyldighet att visa hänsyn till omgivningen, så långt det rimligen går, genom att t.ex. skaffa kunskap, undvika farliga kemiska produkter och hushålla med ändliga resurser.

Plan- och bygglagen (1987:10) och Byggnadsverklagen (1994:847)

Kommunen har ansvaret för att planlägga användningen av mark och vatten. Plan- och bygglagen ger flera redskap för detta.

Översiktsplan ska ge vägledning för beslut om användningen av mark och vatten genom att ange vilka intressen som finns i olika områden, vilken användningen kommunen prioriterar samt vilken ambition kommunen har när det gäller att hantera miljö- och riskfaktorer.

Detaljplan beslutas för att reglera markens användning och styra utformningen av bebyggelsen. Områdesbestämmelser har motsvarande syften men ger ingen byggrätt. För att områden ska få användas för bebyggelse

se ska de vara lämpliga för detta ändamål.

Procedurerna för planering och planläggning byggs upp av flera samrådsskeden, från idéskedets program via förslag till slutlig plan. Samråd med enskilda ska möjliggöra insyn och påverkan. Dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen ska ge kunskapsstöd i planeringen samt klargöra i vilka avseenden statens bedömning avviker från kommunens.

Lovprövning syftar till att bedöma om bebyggelse, anläggningar och markåtgärder uppfyller kraven på platsens lämplighet. Finns det detaljplan avser prövningen förenlighet med de förutsättningar som ges av detaljplan och i annat fall görs bedömningen med stöd av översiktsplan.

Byggsamråd behandlar frågan om tekniska egenskaper hos byggnader och anläggningar och det är byggherren som har ansvar för att samhällets krav uppfylls. Lovprövning avser således inte de tekniska egenskaperna. Tekniska egenskaper regleras av Byggnadsverklagen med tillhörande förordningar och föreskrifter.

Kontinentalsockellagen (1966:314)

Lagen reglerar möjligheterna att nyttja naturtillgångar inom kontinentalsockeln, exempelvis sandtäkt. Lagen anger proceduren för tillståndsprövning, men hänvisar huvudsakligen till miljöbalken vad avser grunderna för att ge tillstånd.

Jordabalken (1970:994)

Jordabalken reglerar rättsförhållande rörande fast egendom, bl.a. mellan grannar. Syftet är att var och en vid sitt nyttjande av den fasta egendomen, ska visa skälig hänsyn till omgivningen. Regler om skadeansvar finns för bl.a. grävningsarbeten.

Fastighetsbildningslagen (1970:988)

Lagen anger bl.a. förutsättningarna för samverkan mellan fastigheter, exempelvis i form av servitut. Det kan avse nyttjandet av annans mark- eller vattenområde för att uppföra en anordning som behövs för erosionskydd.

Anläggningslagen (1973:1149)

Lagen reglerar det gemensamma nyttjandet av en anläggning för flera fastigheters behov. Det kan exempelvis gälla



en pir eller liknande anordning för att motverka erosion vid havet.

Lag om skydd mot olyckor (2003:778)

Syftet med lagen är att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Räddningsinsatser ska vid olyckor hindra och begränsa skador. Räddningsinsats ska vara motiverad med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Om det är fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön, som inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsinsats förstöra egendom och göra andra ingrepp i annans rätt om det är försvarligt.

INTRESSEENTER OCH AKTÖRER

Stranderosionsfrågor berör många intressen och aktörer och nedan redovisas några av de som är berörda och engagerade på olika sätt i stranderosionsfrågor.

Flera **myndigheter** har sektorsansvar som berör stranderosion. **Naturvårdsverket** ska vara samlande och pådrivande i miljöarbetet och följa tillämpningen av bl.a. miljöbalken och plan- och bygglagen. Naturvårdsverket hanterar geologiska/geotekniska förhållanden främst från naturskyddssynpunkt i samband med områdesskydd och täktverksamhet. Vid stranderosion kan Naturvårdsverket medverka vid bedömning av geologiska skyddsvärden.

Boverket har ansvar för att ta fram metoder för och förmedla kunskap om fysisk planering, för tillämpning på lokal och regional nivå. När det gäller stranderosion kan Boverket t.ex. i allmänna råd beskriva hur frågan om erosion kan komma in i översiktsplanering och exemplifiera vilka frågor som kan regleras med detaljplan.

Räddningsverket (SRV) arbetar inom området naturolyckor med ras, skred och översvämningar där bebyggelse är hotad. SRV svarar för översiktliga karteringar och stöd till förebyggande åtgärder. Hittills har ”långsamma odramatiska förlopp” som stranderosion inte ingått. Ett eventuellt ekonomiskt bidragssystem för stranderosion kan komma att hanteras av SRV.

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) har till uppgift att bl.a. ta fram kunskapsunderlag om geologiska förhållanden på land och till havs, vilket kan ge underlag för att bedöma geologiska och sedimentdynamiska processer vid stranderosion. SGU handlägger också ärenden enligt lagen om kontinentalsockel.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter och samlar data som är nödvändig för bedömning av stranderosion, bl.a. vattennivåer, vindförhållanden och vågor.

Sjöfartsverket har ansvar för farlederna utanför hamngränserna samt för farleder i Göta älv och Södertälje kanal.

Länsstyrelserna är ”statens förlängda arm” med uppgift att bevaka att regeringens beslut får genomslag lokalt men också att stödja det regionala arbetet i ett flertal frågor. En viktig fråga för länsstyrelserna är att medverka till utveckling av det regionala näringslivet, med hänsyn till både miljön och naturen. Länsstyrelserna berörs av stranderosionsfrågor både i den fysiska planeringen och i miljövårdsarbetet. Specialkunskap om erosionsfrågor saknas hos flertalet länsstyrelser.

Kommunerna berörs av erosionsfrågorna såväl vid den fysiska planeringen som vid förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder mot stranderosion. Kommunerna saknar normalt specialkompetens om erosionsfrågor och måste därför anlita externa resurser för utredning etc. När det gäller stranderosion finns det ofta behov av åtgärder som går utanför den egna kommunens gränser. En regional samverkan kan därför erfordras där kommuner behöver stöd från bl.a. länsstyrelsen.

En **organisation** som verkar för att utveckla erosionskyddsteknik, Erosionsskadecentrum (EC), etablerades 1994 och består idag av 18 medlemmar, främst kommuner i Skåne och Halland. EC arbetar aktivt för att utveckla flexibel, kostnadseffektiv och miljöanpassad teknik genom samverkan mellan kommuner, forskare och företag. EC fungerar som kontaktorgan och verkar för erfarenhetsutbyte inom området.

Kunskap om stranderosion finns hos **högskolor och universitet**, främst vid vattenbyggnads- respektive naturgeografiska institutioner. Det har utvecklats kompetens inom olika specialområden vid de olika institutionerna. Det finns nätverk som t.ex. Centrum för kustforskning vid LTH och Nationellt centrum för älvskadeteknik vid Karlstads universitet.

Vid kontakter med högskolor har framförts att forskningen inom erosionsområdet har otillräcklig omfattning och att resurserna minskat avsevärt under ett antal år. Sedan det statliga systemet för forskningsfinansiering organiserades om, har **forskningsfinansiärerna** delvis nya roller och inriktning. Anslag ges företrädesvis till FoU-

projekt med tvärvetenskapligt innehåll och arbetssätt och för att lösa samhällsproblem inom t.ex. miljöområdet eller för att stärka svensk industri. Frågor kring stranderosion kan vara aktuella i FoU för samhällsplanering och miljövård inom Formas arbetsområde men även för anläggningsbyggande. Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF) finansierar utvecklingsverksamhet via entreprenadföretag inom bygg- och anläggningsområdet.



Statens geotekniska institut

Besöksadress: Olaus Magnus väg 35

Postadress: 581 93 Linköping

Tel: 013-20 18 00. Fax: 013-20 19 14.

E-post: sgi@swedgeo.se. Internet: www.swedgeo.se