



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Mette Christensen

Dispens från strandskydd –
Lagstiftarens intentioner och
rättstillämpningen

Examensarbete
20 poäng

Handledare Annika Nilsson

Miljö rätt

Vårterminen 2002

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och problemställningar	4
1.2 Metod och disposition	4
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Material	7
2 STRANDSKYDDETS UTVECKLING OCH NUVARANDE UTFORMNING	9
2.1 Den provisoriska strandlagen	9
2.2 Den permanenta strandlagen och inkorporeringen i naturvårdslagen	9
2.3 Ett generellt strandskydd	10
2.4 Livsvillkor för djur och växter; ett utökat syfte	11
2.5 Strandskyddet i Miljöbalken	12
2.5.1 Strandskyddets syfte	12
2.5.2 Strandskyddets omfattning	13
2.5.3 Förbud	13
2.5.4 Dispens	15
2.5.5 Intresseavvägning	16
2.6 Naturvårdsverkets rapport april 2002	17
3 ALLEMANSRÄTTEN – EN GRUNDSTEN I STRANDSKYDDET	18
4 DISPENS FRÅN STRANDSKYDDSBESTÄMMELSERNA	20
4.1 Allmänt	20
4.1.1 Möjlighet till dispens	20
4.1.2 Intresseprövning	20
4.2 Särskilda skäl	21
4.2.1 Förarbeten	21
4.2.2 Praxis	21
A) Redan ianspråktagen mark	21
B) Kompletteringsbyggnad	22
C) Ersättningsbyggnad	22

D) Området saknar betydelse för friluftslivet	22
E) Lucktomt	23
F) Anläggning för friluftslivet eller anläggning som ej begränsar detta	23
G) Anläggning som måste ligga vid vattnet	24
4.3 Intresseprövning	24
4.3.1 Enskildas intressen och proportionalitet	24
4.3.1.1 Förarbeten och doktrin	24
4.3.1.2 Praxis	27
4.3.2 Förbudets syfte	28
4.3.3 Intresseavvägning i praktiken	28
5 ANALYS	31
5.1 Vad innebär begreppet särskilda skäl?	31
5.2 Hur ska intresseavvägningen göras?	32
5.3 Relationen mellan särskilda skäl och intresseavvägningen	35
5.4 Tillämpas dispensreglerna riktigt?	38
LITTERATURFÖRTECKNING	41
OFFENTLIGT TRYCK	42
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	43

Sammanfattning

1950 kom den första strandskyddslagstiftningen. Denna utvecklades sedan i etapper till att idag vara generellt gällande och ingå i miljöbalken. Strandskyddet innebär ett förbud mot att uppföra byggnader och anläggningar eller att på annat sätt utföra åtgärder inom strandskyddsområdet.

I 7:18 MB stadgas möjligheten för länsstyrelsen att ge dispens från de förbud strandskyddet innebär. För dispens krävs att särskilda skäl föreligger samt att intresseavvägningen gjord i enlighet med MB 7:25 och 7:26 talar för detta.

Syftet med uppsatsen är att redogöra för dispensreglerna samt att utreda vilka faktorer som ska ha betydelse i dispensmål. Resultatet av utredningen har sedan jämförts med ett begränsat antal praktiska mål från rättstillämpande instanser.

Det första som har behövt utredas är vad som skall klassas som särskilda skäl. I analysen har jag kommit fram till att för att en omständighet skall räknas som ett särskilt skäl krävs att det är byggnads- eller markrelaterat. Personliga skäl hos markägaren kan ej räknas till särskilda skäl.

Det andra steget i analysen har varit att utreda hur intresseavvägningen ska gå till. 25 § är att se snarare som ett politiskt ställningstagande av skyddet av det enskilda ägandet än som en rättslig regel tillämplig på konkreta rättsliga situationer medan 26 § tar sikte på konkreta dispensituationer.

Det är svårt att se sambandet mellan lagtexten i 7:25 och den i propositionen omtalade proportionalitetsprincipen. Strandskyddet är generellt och för dispens krävs att särskilda skäl föreligger. Enligt mitt resonemang får det enskilda intresset av en åtgärd ingen betydelse. Den intresseavvägning som ska göras är en avvägning mellan det allmänna intresset av strandskyddets syfte och åtgärden i sig. Det för markägaren enskilda intresset skulle därmed inte få någon betydelse i en intresseavvägning. Proportionalitetsprincipen har blivit en naturlig del i de rättsliga instansernas bedömningar vid ingrepp i äganderätten och det kan vara så att den vana som de rättsliga instanserna har skapat sig vid användningen av proportionalitetsprincipen leder till att bedömningarna följer en gammal invand modell, oavsett vad lagstiftningen säger angående hur bedömningen ska göras.

7:26 är mer konkret än 7:25 då den riktar sig mot vissa konkreta situationer. I samband med 7:26 talar propositionen om att den eventuella dispensen måste vara förenlig med strandskyddets syfte. Paragrafen är därmed enklare att applicera på en rättslig situation än vad 7:25 är. Intresseavvägningen

skall därmed i praktiken säkra upprätthållandet av strandskyddets syfte vid en eventuell dispens.

I begreppet särskilda skäl innefattas inte att strandskyddets syften inte motverkas av åtgärden. Dispens kan inte heller ges utan att kravet på särskilda skäl i 7:18 är uppfyllt.

Resultatet av jämförelsen mellan analysen och rättsfall utvalda för uppsatsen är både positivt och negativt. I de fall rätten har använt sig av exemplifieringen över särskilda skäl i propositionen har den i de flesta fallen hållit sig inom de ramar som enligt analysen är rimliga. Vad det däremot gäller intresseavvägningen har de rättstillämpande instanserna i flera fall fallit utanför den lagtolkning som jag i analysen anser vara riktig. Resultatet av intresseavvägningen har i många fall lett till dispens, utan att en bedömning har gjorts över huruvida särskilda skäl förekommit eller där man till och med konstaterat att särskilda skäl saknas, samt att rätten i något fall betecknat brist på proportionalitet som särskilda skäl. Jag har därmed kunnat konstatera att de rättstillämpande instanserna i flera fall inte följt vad jag uppfattar vara lagstiftarens intentioner.

Förkortningar

MB	Miljöbalken
NVL	Naturvårdslagen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Syfte och problemställningar

Syftet med uppsatsen är att redogöra för strandskyddet och de möjligheter det finns till dispens från de förbud som skyddet för med sig. Syftet har också varit att ta reda på om lagstiftningen använts på det sätt som varit avsett. Min ambition är att med uppsatsen klargöra vad strandskyddet innebär samt utreda vilka lagstiftande regler som gäller vid dispensmål. Dels vilka faktorer som skall ha betydelse enligt lagstiftningen och förarbetena, dels hur domstolarna, samt i vissa fall länsstyrelserna, har gått tillväga vid bedömningen av dessa faktorer. Jag kommer också att redogöra för hur utgången i målen har blivit. Mina frågeställningar under uppsatsens gång har varit: Vilka faktorer skall enligt lagstiftaren ha betydelse i dispensmål? Tillämpar de rättstillämpande myndigheterna lagen på det sätt som lagstiftaren haft för avsikt?

1.2 Metod och disposition

För att kunna svara på de två här ovan ställda frågorna har jag använt mig av sedvanlig juridisk metod. Jag har först redogjort och analyserat tillämplig lagstiftning för att därefter sökt upp och redgjort för relevanta rättsfall från såväl högsta instans som lägre instanser.

Analysen har jag delat upp i fyra steg varav de tre första svarar på den första frågeställningen; vilka faktorer skall enligt lagstiftaren ha betydelse i dispensmål? Dessa första tre steg består i att utifrån lagtext och förarbeten urskilja begreppet särskilda skäl, reda ut hur intresseavvägningen enligt MB 7:25 och 7:26 skall göras samt förklara relationen mellan begreppet särskilda skäl och intresseavvägningen. Det sista steget i analysen svarar på min andra frågeställning; tillämpar de rättstillämpande myndigheterna lagen på det sätt lagstiftaren haft för avsikt? Svaret ges efter en jämförelse mellan relevant lagtext, förarbeten och de i uppsatsen upptagna rättsfall.

Uppsatsen börjar med att jag i 2.1 – 2.4 går igenom strandskyddets historia. Jag anser att det är viktigt att ta upp uppkomsten och historien runt strandskyddet då strandskyddet är en inskränkning i den privata äganderätten och därmed politiskt känsligt. Det är inte alltid lätt att skilja på juridik och politik och jag tror att man genom en historisk genomgång i det här fallet kan skapa en större förståelse för den juridiska aspekten på ämnet. Det historiska avsnittet går dock inte in på djupet. Endast den historik som kan vara av betydelse i dagens lagstiftning samt för den här uppsatsen har tagits upp.

Kapitel 2.5 tar upp strandskyddslagstiftningen som den ser ut idag. Denna finns att läsa i miljöbalkens kapitel 7. Avsnittet skall grundligt redogöra för de paragrafer som är relevanta i uppsatsen, utan att citera lagrum. Avsnittet är en förutsättning för att vidare kunna redogöra för och analysera rättspraxis och för att kunna dra slutsatser.

Efter viss tvekan valde jag att i ett tredje kapitel redogöra för allemansrätten. Kapitlet är kort och tanken är inte att det skall vara en heltäckande genomgång av allemansrätten och de rättigheter den medför. Kapitlet ska endast redogöra för allemansrätten som princip, samt klargöra förhållandet mellan strandskydd och allemansrätt.

Kapitel 4 är huvudkapitlet och själva kärnan i arbetet, om man bortser från analyskapitlet. Här går strandskyddsdispensen igenom. Detta har varit den svåraste biten av den redogörande delen av uppsatsen och har också tagit längst tid. Ett dispensärende består av två bedömningar; bedömningen av huruvida särskilda skäl föreligger och en intresseavvägning. Genomgången av särskilda skäl och intresseavvägning görs under varsin rubrik. De relevanta paragraferna har redan redogjorts för i kapitel 2 och tyngdpunkten i kapitel 4 ligger därför på praxis och doktrin.

Det var svårare att skriva om intresseavvägningen än vad det var att skriva om de särskilda skälen. Problemet med intresseavvägningen är att den oftast sammankopplas med Europakonventionens proportionalitetsprincip. Mycket av arbetet med intresseavvägningen och analysen har gått till att diskutera huruvida det skall vara så eller inte.

I och med att propositionen i samband med intresseavvägningen i så stor utsträckning hänvisar till proportionalitetsprincipen har jag redogjort för den proportionalitetsprincip som stadgas i Europakonventionen och i regeringsformen. Jag redogör sedan för relationen mellan det grundlagsstadgade egendomsskyddet och miljöbalken. I slutet av kapitel 4.3.1.1 förs ett resonemang kring intresseavvägningen i 7:25, och huruvida denna skall ses som en proportionalitetsbedömning. I resonemanget har jag utgått från en artikel av Staffan Westerlund och hans teori om att det finns flera proportionalitetsprinciper.

I kapitel 4.3.1.2 har jag valt att endast ta upp praxis som rör proportionalitetsprincipen. I många fall är det svårt att skilja intresseavvägningen i grundad på 7:25 från den grundad på 7:26. Praxis innehållande intresseavvägningar kommer därför tas upp gemensamt för de båda lagrummen i kapitel 4.3.3.

4.3.2 behandlar intresseavvägningen i 7:26. I och med att lagrummet är tydligare och mindre omdebatterat än 7:25 är detta avsnitt avsevärt mycket kortare. Som jag sagt ovan kommer inte redogörelse för praxis rörande 7:26 att göras separat, utan gemensamt med 7:25 i kapitel 4.3.3.

Analysen finns att läsa i kapitel 5 och som jag tidigare sagt är den uppdelad i fyra steg. Analysen bygger helt på fakta som har tagits upp tidigare i uppsatsen.

1.3 Avgränsningar

För att hålla arbetet inom en rimlig omfattning har jag varit tvungen att göra vissa avgränsningar. Som man kan utläsa av problemställningen har mitt slutmål varit att klargöra strandskyddsdispensen och inte i första hand strandskyddet i sig. Redogörelse för strandskyddet har dock varit nödvändigt för att ge förståelse för dispensreglerna. Jag har valt att endast ta upp de regler angående strandskydd som varit nödvändiga för mitt slutgiltiga mål.

Vad gäller historiken finns det fler intressanta aspekter än de jag har valt att ta upp. Jag har utelämnat de politiska dispyterna runt lagändringarna då jag har ansett dem inte vara relevanta för det fortsatta arbetet. Jag har istället hållit mig till den rent juridiska utvecklingen.

Redogörelsen för den aktuella lagstiftningen har gjorts endast för de lagrum som varit relevanta för uppsatsen. Därför har vissa lagrum utelämnats trots att de berör strandskydd. 7:15 gäller strandområden som ej skall omfattas av strandskyddet på grund av att strandområdena i fråga uppenbart saknar betydelse, eller på grund av att de ingår i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. Det krävs därmed inte dispens för att bygga på dessa områden och jag har därför valt att utesluta detta lagrum ur min redogörelse. 7:17 gäller också undantag från de i 7:16 stadgade förbudena och är därmed heller inte intressant för uppsatsens syfte.

Vad gäller allemansrätten har jag som tidigare sagts begränsat mig till att redogöra för denna i den utsträckning så att det skapar förståelse för kopplingen mellan denna och strandskyddet. Detta görs i kapitel 3.

De rättsfall jag tagit upp som berör särskilda skäl har jag redogjort för under olika rubriker beroende på vilken typ av särskilt skäl rätten hänvisat till. Rubrikerna består av de olika särskilda skäl som går att utläsa av propositionen. Denna uppläggning har jag valt dels för att skapa en struktur och röd tråd i uppsatsen, samt för att det inte finns så många rättsfall där de särskilda skälen har varit några andra än de som tas upp i propositionen.

Man hade utan problem kunnat skriva ett helt examensarbete om endast proportionalitetsprincipen. I och med att det inte är vad jag har valt att göra har jag under 4.3.1 endast tagit upp proportionalitetsprincipen utifrån de aspekter som de tidigare har diskuterats i miljösammanhang. Detta är anledningen till att jag inte redogjort för Europadomstolens mål mer än de som tas upp i förbigående.

Ett annat intressant resonemang som jag har begränsat, på grund av det stort utökade sidantal det medfört, är regeringsformens relation till övrig lagstiftning, samt rättsliga principers relation till densamma. Intrycket man får när man läser Westerlund, som har skrivit mycket om proportionalitetsprincipens roll i miljörätten, är att detta egentligen är en nödvändig diskussion. Jag har därmed valt att redogöra för regeringsformens proportionalitetsprincipens relation till miljöbalken utifrån de båda lagstiftningarnas förarbeten, men jag har inte gått in på litteratur eller teorier i allmän rättslära. Därför har jag i kapitel 4.3.1.2 jag endast redogjort för ett rättsfall, RÅ 1996 ref. 44. Det finns fler intressanta och underliga rättsfall som berör proportionalitetsprincipen (till exempel RÅ 1996 ref. 40 och RÅ 1996 ref. 56) som jag har valt att inte ta upp (det skulle ju framstå som helt oproportionerligt). Anledningen till att jag valt att redogöra för just RÅ 1996 ref. 44 är att rättsfallet behandlar ett strandskyddsfall samt att det har blivit omskrivet av Staffan Westerlund.

1.4 Material

Det huvudsakliga materialet jag har använt i uppsatsen består av lagförarbeten i form av propositioner och då framför allt propositionen till miljöbalken, 1997/98:45.

Historikkapitlet grundar sig i Björn Segrells doktorsavhandling om strandskydd, kallat ”Den attraktiva kusten”. Doktorsexamen avlades vid filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet 1995. Jag har kompletterat hans historiebeteckning av strandskyddet med förarbeten till de äldre lagarna. Här har jag även tagit användning av olika offentliga utredningar.

Redogörelsen för den aktuella lagstiftningen bygger främst på propositionen till miljöbalken och kompletteras i vissa fall av tillbakablickar i tidigare förarbeten. Vad gäller vissa definitioner har jag tagit hjälp av Naturvårdsverkets rekommendationer som består av råd som i första hand vänder sig till tillsynsmyndigheter som skall tillämpa strandskyddets bestämmelser.

I kapitel 3 som redogör för allemansrätten har jag framför allt använt mig av SOU 1993:40 A, som är ett delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén och som behandlar fri- och rättighetsfrågor i regeringsformen. En stor del av betänkandet rör egendomsskyddet och därmed även allemansrätten. I kapitlet har jag också använt mig av Björn Segrells avhandling och av boken ”Grundlagen och fastighetsrätten”, skriven av Bertil Bengtsson.

Min redogörelse för proportionalitetsprincipen bygger som tidigare sagts framför allt på Staffan Westerlunds artikel ”Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning?” publicerad i Miljörättslig tidskrift, som ges ut av Institutet för miljö rätt, 1996. Artikeln bygger till stor del på rättsfallet RÅ 1996 ref. 44 men redogör också allmänt för Westerlunds syn

på proportionalitetsprincipen. Jag har därför använt mig av artikeln i både avsnitt 4.3.1.1 och 4.3.1.2.

Jag har använt mig av praxis vid redogörelsen för begreppet särskilda skäl och vid redogörelsen för intresseavvägningen. När jag redogjort för praxis angående begreppet särskilda skäl har jag använt mig av såväl Miljööverdomstolens domar, miljödomstolsdomar samt i ett fall beslut från länsstyrelsen. I alla fall har jag redogjort för det i fallet sista instans. Det är ganska ovanligt att mål går vidare till Miljööverdomstolen, då det krävs prövningstillstånd för att Miljööverdomstolen ska ta upp målet. Målen stannar oftast i miljödomstolen, om de över huvud taget överklagas. Jag började leta bland Miljööverdomstolens domar för att sedan komplettera med domar från miljödomstolarna och beslut från länsstyrelsen.

I mitt sökande efter beslut från länsstyrelsen som kunnat komplettera de övriga framtagna rättsfallen har jag varit i kontakt med Länsstyrelsen i Skåne län. Jag sökte igenom besluten från Höör-, Båstad och Landskrona kommun från 1998 fram till de senaste arkiverade besluten.

Vad gäller redogörelsen av praxis för intresseavvägningar i enlighet med MB 7:25 och 7:26 gäller samma sak som för redogörelsen av praxis för bedömningen av begreppet särskilda skäl. Jag har börjat med att söka domar från högsta instans för att sedan komplettera med domar från lägre instanser.

Sedan jag en gång redan avslutat arbetet har Naturvårdsverket lämnat en rapport innehållande en kartläggning av tillämpningen av strandskyddsreglerna till Regeringen. Jag har inte tagit del av rapporten och den enda komplettering av uppsatsen jag har gjort på grund av rapportens tillkomst är en kort redogörelse av denna i kapitel 2. Informationen för redogörelsen är tagen från massmedia i form av dagstidningar.

2 Strandskyddets utveckling och nuvarande utformning

2.1 Den provisoriska strandlagen

1950 trädde den första svenska strandskyddslagstiftningen, lagen om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden¹, i kraft. Lagen var inte generell utan innebar att länsstyrelserna kunde bestämma att byggnader inte fick uppföras inom vissa strandområden. Anledningen till att man inte införde ett generellt strandskydd var att man trodde ett generellt förbud skulle innebära onödig byråkrati och onödiga kostnader för byggnadssökande och myndigheter. Detta på grund av att alla stränder inte var utsatta för bebyggelse, eller inte ens var lämpade för friluftsliv. Strandskyddsområdet fick sträcka sig högst 300 meter från vattenlinjen. Lagen var tidsbegränsad, och redan vid dess tillkomst var det beslutat att den skulle ersättas av en ny. Det är därför lagen kom att kallas den provisoriska strandlagen.

Idén om en strandlag grundades på behovet av rekreationsområden, och grundstenen för strandskyddslagstiftningen var allemansrätten.² Lagen skulle trygga förutsättningarna för bad och friluftsliv, och syftet var därmed klart socialt. Strandlagen låg rätt i tiden, och i propositionen nämns bland annat det ökade jäktet och den lagstadgade rätten till sammanhängande semester som orsaker till lagstiftningen. Dessutom poängterades, ur folkhälsans synpunkt, betydelsen av avspänning som en närmare kontakt med naturen kan skänka för industrisamhällets befolkning.³

Vid införandet av lagen gjorde man en avvägning i konkurrensen mellan intresset av ett rörligt friluftsliv och intresset av fritidsbebyggelse. Vid diskussionen om ett eventuellt generellt strandskydd sade man att detta helt skulle hämma bebyggelsen vid strandområden och därmed kunna skada arbetarfamiljernas möjlighet till sommarstugesemester som ofta var ett billigare alternativ till långa semesterresor.⁴

2.2 Den permanenta strandlagen och inkorporeringen i naturvårdslagen

Under tiden som den provisoriska strandlagen gällde utformades en permanent strandlag som trädde i kraft den 1 januari 1953.

¹ SFS 1950:639.

² Segrell, Björn, *Den attraktiva kusten*, Motala 1995, s. 80.

³ Prop. 1950:223, s.10 f.

⁴ Segrell, s. 82.

Strandutredningen motiverade den inskränkning i den privata äganderätten som strandskyddsreglerna innebar med att hänsyn måste tas till viktiga allmänna intressen.⁵ Till skillnad från den provisoriska strandlagen erbjöd den permanenta strandlagen ersättning till markägare som påverkades negativt av lagen. Ersättningsreglerna visade sig dock inte användas i någon större utsträckning. Detta framför allt av två anledningar. Dels för att länsstyrelserna i de flesta fall beviljade dispens när detta söktes, dels att i många fall där dispens ej medgavs sökte aldrig markägaren ersättning.⁶

Redan under arbetet med den permanenta strandlagen pågick en utredning angående en eventuell framtida naturskyddslag. Strandutredningen slog dock fast att det lagtekniskt inte skulle vara några större svårigheter att inarbeta strandlagen i en kommande naturskyddslag.

1961 fick Naturvårdsutredningen, som för övrigt sysslade med utredning om naturskyddslagstiftningen, i uppgift att göra en översyn av strandlagen. Strandlagen kritiserades för att vara för snäll, då dess undantagsbestämmelser hämmade själva strandskyddets funktion. På grund av den allmänna välfärdsutvecklingen ökade ständigt trycket mot stränderna från fritidsbebyggelsen.

Utredningen inkorporerade strandlagens bestämmelser i den nya naturvårdslagen utan att föreslå några markanta ändringar i lagtexten.⁷ Den enda större ändring som gjordes var en viss förändring i organisationen. Verksamheten skulle efter naturvårdslagen lokalt ledas av kommunen. Huvudansvaret låg dock fortfarande på länsstyrelserna.⁸ Den nya naturvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1965. När strandskyddsbestämmelserna infördes i naturvårdslagen fanns fortfarande markägarens rätt till ersättning reglerad i lagen. 1972 slopades dock denna rätt och markägare som inte fick disponera över sina ägor som han ville fick i fortsättningen ingen ersättning för denna inskränkning.⁹

2.3 Ett generellt strandskydd

1974 skärptes strandskyddet avsevärt. Generellt strandskydd ersatte det partiella strandskyddet. Länsstyrelserna skulle numera ägna sig åt att undanta stränder som saknade betydelse för friluftslivet från strandskyddet, till skillnad från tidigare, då de förlade stränder med skydd. Strandskyddet skulle gälla alla stränder vid havet, insjöar och vattendrag.

Strandskyddet skärptes av ungefär samma anledningar som det tidigare införts. Bebyggelsen av fritidshus ökade ständigt trots att länsstyrelserna på

⁵ SOU 1951:40, s. 28.

⁶ Segrell, s. 89.

⁷ Segrell, s. 91.

⁸ SOU 1962:36, s. 439.

⁹ SFS 1972:779.

många håll runtom i landet generellt hade förordnat om strandskydd och Naturvårdskommitténs förslag om generellt strandskydd betraktades därför som nödvändig.¹⁰

I propositionen rörande det generella strandskyddet nämns några remissinstansers önskan om ett breddat syfte hos strandskyddet. Förutom skyddet av det allmänna friluftslivet borde strandskyddets syfte också vara att skydda naturen.¹¹ Vid detta tillfälle fick förslaget ingen positiv respons av regeringen, men förslaget kom att tas upp igen, knappt 20 år senare.

2.4 Livsvillkor för djur och växter; ett utökat syfte

I samband med det första miljöbalksförslaget tog Naturskyddsföreningen åter igen upp diskussionen om att utöka strandskyddets syfte till att även gälla skydd av växt- och djurliv. Stränder anses vara värdefulla miljöer ur ekologisk synpunkt. Den så kallade bryneffekten, som uppstår i övergången mellan olika slags naturmiljöer, för med sig ett rikt djur- och växtliv.¹²

Bevarandet av växt- och djurlivet har vägts in i strandskyddsärenden tidigare genom naturvårdslagen och naturresurslagen, men på grund av vikten av att bevara den biologiska mångfalden bör, enligt miljöskyddskommittén, skyddet av växt- och djurlivet framgå i strandskyddet.¹³ Efter förslaget i propositionen 1993/94:229 utökades strandskyddets syfte till att även gälla bevarandet av goda livsvillkor för växter och djur.¹⁴

Det riktades viss kritik mot propositionen och motiveringarna till det utökade syftet. Bland annat kritiserade chefsjuristen Carl-Otto Lindberg att man helt utan undantag gett skydd med hänsyn till djur- och växtliv. Han uttryckte tvivel mot att alla strandområden skulle vara skyddsvärda biotoper.¹⁵ Jag tycker kritiken är aningen osaklig. Visst kan jag hålla med om att alla strandområden antagligen inte är skyddsvärda biotoper. Lika mycket som jag tvivlar på att alla strandområden skulle vara värda att skydda ur friluftssynpunkt. Men strandskyddets utökade syfte innebär inte ett fastslagande av varje enskild strands betydelse, utan det skall fungera som en måttstock och referensram vid dispensärenden.¹⁶

¹⁰ Segrell, s. 96 f.

¹¹ Prop. 1974:166, s. 49.

¹² SOU 1993:27, s. 487.

¹³ SOU 1993:27, s. 488.

¹⁴ SFS 1994:854.

¹⁵ Lindberg, Carl-Otto, *Utvidgat och differentierat strandskydd, kommentarer och kritik*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1994, s. 282.

¹⁶ För hur strandskyddets syfte påverkar dispensmöjligheterna, se vidare 2.5.1 samt 2.5.5.

2.5 Strandskyddet i Miljöbalken

2.5.1 Strandskyddets syfte

I miljöbalken 7:13 stadgas strandskyddets utbredning och syfte. Vad gäller strandskyddets geografiska utbredning gäller skyddet vid hav, insjöar och vattendrag. Strandskyddets syfte får betydelse vid bedömningen av huruvida dispens skall ges eller ej. I 7:26 sägs nämligen att dispens från förbud endast får ges om dispensen är förenlig med förbudets eller föreskriftens syfte.

Syftet med strandskyddet är enligt 7:13 att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Skyddet skall bevara möjligheten att bada och idka friluftsliv inom strandområden. Denna möjlighet har allmänheten genom allemansrätten. I och med exploateringsförbudet har strandskyddets tidigare enda syfte, bevarande av friluftslivet, indirekt skyddat värdefulla strandbiotoper,¹⁷ men inte förrän 1994 blev bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet ett av strandskyddets stadgade syften.¹⁸

I utredningen om förbud mot bebyggelse inom vissa strandområden¹⁹ benämns syftet med strandskyddet som att i möjligaste mån bevara värdefulla strandområden så som rekreationsplatser för allmänheten. Utredningen säger också uttryckligen att syftet med lagen därmed är socialt. Skyddet av friluftslivet skall inte tillgodoses enbart genom arrangerade friluftsplatser, utan också genom bevarande av sammanhängande strandarealer med orörd natur.²⁰ Detta kan nog än idag sägas vara en riktig motivering till strandskyddets första syfte; tryggande av förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv.

Vad gäller skyddet av djur och växter är syftet att skydda de livsbetingelser som är förutsättningarna för djurens och växternas liv. Skyddet gäller därmed inte i första hand djur och växter som tillfälligt vistas på området.²¹

Strandskyddets syfte skall ses ur ett långsiktigt perspektiv. Områdets betydelse i framtiden skall vägas in vid bedömningen av strandskyddsdispenser, trots att området för tillfället inte har något intresse för vare sig friluftslivet eller djur- och växtlivet.²²

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del I, s. 316.

¹⁸ Prop. 1993/94:229, s. 9.

¹⁹ SOU 1951:40.

²⁰ SOU 1951:40, s. 67.

²¹ Prop. 1997/98:45 del II, s. 86.

²² Prop. 1997/98:45 del I, s. 322.

2.5.2 Strandskyddets omfattning

I MB 7:14 stadgas strandskyddets omfattning. Reglerna om strandskydd gäller inom strandskyddsområdet som omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen. Detta område kan utvidgas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer till att gälla upp till 300 meter.

I propositionen tas inte upp exakt när utvidgning av strandområdet skall ske eller inte ske, men som exempel på när utvidgning bör göras nämns att området är av riksintresse för naturvården och friluftslivet, eller att det gäller områden inom vilka tillgången till återstående fria strandområden är begränsad.²³

2.5.3 Förbud

I 7:16 tas upp vilka förbud som finns inom strandskyddsområdet. Enligt p. 1 i paragrafen får nya byggnader inte uppföras och enligt p. 2 får redan existerande byggnaders ändamål inte väsentligen ändras. Inte heller får förberedelsearbete för sådana byggnader eller ändringar göras i enlighet med p. 3. I p. 4 och 5 stadgas att anläggningar, anordningar eller åtgärder som avhåller allmänheten från att beträda ett område, eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtliv, inte får uppföras eller genomföras.

Med ny byggnad avses helt ny byggnad samt till- och ombyggnader som är så omfattande att de kan inverka på allmänhetens tillgång till strandområdet.²⁴ Någon definition på byggnad ges inte i förarbetena. I propositionen sägs dock att detta inte har någon större betydelse då alla typer av anläggningar eller anordningar faller in under p. 4 i 7:16 oberoende av om anläggningen skall definieras som byggnad eller ej.²⁵ Jag anser inte att den motiveringen rättfärdigar utelämnandet av definition på byggnad. P. 4 riktar ett förbud endast mot anläggning eller anordning som kan inverka på friluftslivet eller livsvillkoren för djur- och växtlivet och därmed inte på alla anläggningar och anordningar. Definition på byggnad torde därmed kunna få betydelse, då allt uppförande av nya byggnader är förbjuden, men endast anordningar och anläggningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda området, eller väsentligen försämrar livsvillkoren för djur och växter är förbjudna. I och med att det inte krävs att nya byggnader försämrar friluftslivet eller djur och växters livsvillkor för att vara förbjudna, kan detta innebära att man behöver en definition på byggnad vid fall där oklarhet föreligger, om huruvida en åtgärd skall klassas som byggnad enligt p. 1 och därmed vara förbjuden generellt, eller om den skall klassas som en anläggning/anordning enligt p. 4, och endast vara förbjuden om den inverkar på friluftslivet eller livsvillkoren för djur- och växtlivet.

²³ Prop. 1997/98:45 del II, s. 83.

²⁴ Prop. 1974:166, s. 30 f.

²⁵ Prop. 1997/98:45 del II, s. 85.

Byggnadslagstiftningen har delvis fått vara ledsagande och enligt strandskyddspraxis har som byggnad räknats boningshus, uthus, bad- och båthus och liknande men även garage, skjul och paviljonger. Husbåtar och husvagnar som varit uppställda en längre tid har också klassats som byggnader.²⁶

När det gäller förbudet enligt p. 2, att ändra byggnaders ändamål, är det avgörande inte avsikten med ändringen, utan hur byggnaden efter ändringen faktiskt kan användas. Det vanligaste är att båthus eller sjöbodas görs om till fritidshus vilka tar större yta i anspråk vad gäller tomtplats, trots att byggnaden i sig inte tar större plats.²⁷

Att en anläggning eller anordning förbjuds om den hindrar allmänheten från att beträda ett område, i enlighet med p. 4, innebär att redan om den avhåller allmänheten att beträda området är åtgärden förbjuden. Som exempel på åtgärd som kan avhålla allmänheten är arrangemang som kan ge intryck av att området är en bostadstomt, även om det i själva verket endast rör sig om till exempel en fiskebod. Det handlar därmed om hur allmänheten uppfattar sin rätt att vistas på området runt anläggningen.²⁸ Liknande resonemang tas upp i propositionen till det generella strandskyddet. Alla typer av byggnader eller anläggningar som hindrar allmänhetens möjlighet till friluftsliv i området skall vara förbjudna även om byggnaderna inte direkt påverkar allemansrätten.²⁹ Med detta torde menas byggnader som ej tar någon tomtmark i anspråk, mer än den som själva byggnaden upptar, men där byggnaden får allmänheten att tveka och därmed avhålla från att beträda området omkring.

Iordningställande av mark kan i vissa fall få allmänheten att avhålla sig från ett område. I ett rättsfall från 1997³⁰ ansökte en stiftelse om dispens från strandskyddet för att uppföra ett antal byggnader, ett vindkraftverk samt för anläggandet av en bollplan. Enligt regeringsbeslut, vilket stöddes av Regeringsrätten, avslogs ansökan vad gällde byggnaderna. Regeringsrätten sade däremot att anläggandet av bollplanerna, vilka endast krävde klippning av gräset, ej krävde dispens. Det förvånar mig en aning att man så bestämt sade att denna åtgärd inte skulle omfattas av strandskyddet. I andra fall har iordningställandet av mark, åtminstone i kombination med byggnad, setts som möjligt avhållande av allmänheten.³¹ Jag anser att det inte är självklart att klippning av gräs aldrig skulle kräva dispens, utan att detta måste avgöras från fall till fall. Det avgörande torde då bli huruvida åtgärden avhåller allmänheten från att beträda området eller ej. Detta skulle självfallet bero på av vilken anledning marken är iordningställd. Det är en viss skillnad på iordningställande för fotbollsspel och iordningställande för privat bruk.

²⁶ Naturvårdsverket, Allmänna råd 90:5, s. 6 f.

²⁷ Prop. 1997/98:45 del II, s. 86.

²⁸ Ibid.

²⁹ Prop. 1974:166, s. 30 f.

³⁰ RÅ 1997 not 231.

³¹ Till exempel Miljööverdomstolen, 2001-06-25 DM 40.

2.5.4 Dispens

Enligt 7:18 MB får länsstyrelsen ge dispens från förbuden i 7:16 om det föreligger särskilda skäl. Dispens ges med föreskrifter om utsträckning och är tidsbegränsad så att dispensen upphör att gälla om åtgärden ej påbörjats eller avslutats inom viss tid. I och med att strandskyddets syfte är att skydda det rörliga friluftslivet kan, vid en eventuell dispens, tomtplatsen begränsas även om hela fastigheten i sig är större. Detta just för att visa allmänheten var den kan röra sig fritt. Detta gäller framför allt bostadshus då andra byggnader normalt sett inte skall ta upp större tomtyta än den byggnaden täcker.

Vid dispensbedömning skall ett antal faktorer vägas in. Byggnadens, anläggningens eller åtgärdens omfattning samt områdets betydelse eller eventuella framtida betydelse för friluftslivet samt för livsvillkoren för djur- och växtarter har betydelse. Åtgärdens påverkan på de aktuella förhållandena skall också bedömas. Även omgivningen och dess exploatering skall vägas in i bedömningen.³² Tanken är att dispens skall användas restriktivt.³³ Möjligheten att få dispens skall ej heller vara större nu än när NVL var tillämplig.³⁴

I propositionen till NVL och det generella strandskyddet³⁵ fanns ingen definition eller exempel på särskilda skäl. Däremot kan man utläsa ett antal situationer samt omständigheter i propositionen till MB som kan ses som särskilda skäl och därmed kan leda till dispens. Dessa är:

- a) att platsen ligger på redan ianspråktagen mark,
- b) att byggnationen gäller komplementbyggnad,
- c) att byggnationen gäller ersättningsbyggnad,
- d) att området saknar betydelse för friluftslivet,
- e) att dispensfrågan gäller en lucktomt,
- f) att anläggningen är avsedd för det rörliga friluftslivet eller i annat fall ej begränsar detta,
- g) att anläggningen måste ligga vid vattnet, till exempel hamnar.³⁶

Detta är omständigheter som kan ses som särskilda skäl. Bedömning av dessa situationer skall dock göras i förhållande till de övriga faktorer nämnda här ovan.

Redan tidigare, i Naturvårdsverkets allmänna råd³⁷, gavs en lista på vad som skulle kunna klassas som särskilda skäl. I skrifterna utvecklas också noggrannare än i propositionen hur dessa skall bedömas.

³² Prop. 1997/98:45 del II, s. 89 f.

³³ Prop. 1997/98:45 del I, s. 322.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del II, s. 88.

³⁵ Prop. 1974:166.

³⁶ Prop. 1997/98:45 del II, s. 89 f.

³⁷ Naturvårdsverket, Allmänna råd 90:5 och 97:1.

Som kompletteringsbyggnad klassas till exempel gäststuga, fiskebod, uthus, toalett och bastu. Dessa måste läggas i nära anslutning till huvudbyggnaden eller bilda en sammanhållen enhet med denna. Huvudsaken är att kompletteringen inte leder till en utvidgning av det privata området på bekostnad av det område som är tillgängligt för allmänheten. Att uppföra en ersättning för en tidigare byggnad kräver alltid tillstånd. Dispens skall normalt ges för återuppförandet av en i huvudsak liknande byggnad som uppförs för samma ändamål som den tidigare. Detta gäller oavsett om byggnaden återuppförs på grund av tidigare brand eller på grund av rivning.³⁸ Anläggningar för allmänhetens friluftsliv kan också klassas som särskilda skäl. Här görs dock vissa övervägande först. Det måste garanteras att området fortfarande kommer att vara avgiftsfritt och öppet för allmänheten. Anordningens inverkan på de biologiska värdena måste också vägas in i avvägningen.³⁹

2.5.5 Intresseavvägning

Strandskyddsintresset står mot den privata äganderätten och är en inskränkning av denna. MB 7:25 och 7:26 är upptagna under rubriken ”Intresseprövning” i lagstiftningen och gäller intresseprövning vid mål om skydd av områden, och därmed även vid strandskyddsmål. I 25 § stadgas att skyddsbestämmelserna i kapitlet inte får sträcka sig längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses och tar därmed hänsyn till den enskildes intressen. I 26 § skyddas det allmänna intresset och paragrafen säger att dispens i kapitlet endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Det handlar därmed om en intresseavvägning där man i båda fallen ställer skyddets syfte mot den enskildes intressen.

Det sägs inget under 25 § hur avvägningen i praktiken skall gå till. I propositionen sägs att vid tidigare mål har Regeringsrätten grundat intresseavvägningen på proportionalitetsprincipen. Antagligen är det denna tidigare frekventa användningen av proportionalitetsprincipen i rättstillämpning som har lett till utformningen av MB 7:25, samt innehållet i propositionens kommentarer till paragrafen.

26 § gäller intresseavvägningen vid dispensmål och paragrafen visar på att dispens skall användas restriktivt.⁴⁰ Dispensen måste vara förenlig med skyddets syfte som finns stadgat i 7:13 st. 2. Detta skulle innebära att om en åtgärd, som enligt 7:16 annars är förbjuden, inte skulle förstöra det befintliga eller eventuella framtida friluftslivet eller försämra livsvillkoren för djur- och växtliv, skulle den vara förenlig med strandskyddets syfte och därmed skulle kunna ges dispens.

³⁸ Naturvårdsverket, Allmänna råd 97:1, s. 39 ff.

³⁹ Naturvårdsverket, Allmänna råd 97:1, s. 43 f.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del II, s. 98.

I propositionen till MB, under 7:26 står sedan att allmänintresset inte i alla fall behöver hävdas med samma styrka, och att det i dessa fall skall finnas möjlighet till dispens. Det sägs efter det att dispens trots det fortfarande endast skall ges om förutsättningarna i 7:26 är uppfyllda.⁴¹ Hur detta skall tolkas tycker jag inte är riktigt klart, men det ger intrycket av att man i vissa fall kan ta lättare på allmänintresset. Jag frågar mig då om denna lättnad endast kan göras när det allmänna intresset verkligen är mindre eller om det finns andra situationer där man kan minska det allmänna intressets betydelse i intresseavvägningen.

I miljöpropositionen från 1991 lades ett förslag fram om regionala skillnader i dispensprövningen, då det finns områden i till exempel Norrland som är helt oexploaterade.⁴² Tanken var att det differentierade strandskyddet skulle komma fram i praxis. Trots flera debattvändor och ännu en proposition med samma förslag⁴³ valde man att inte göra någon ändring i lagtexten. Det ovan nämnda i propositionen till miljöbalken torde ändå kunna få resultat som påminner om ett differentierat strandskydd. Vid dispensmål skulle man kunna se det stora utbud av strandområden som finns i vissa delar av landet som en orsak till att ge det allmänna intresset av friluftsliv mindre vikt.

2.6 Naturvårdsverkets rapport april 2002

Den 25 april i år kom Naturvårdsverket med en rapport som kartlade tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och som även innehöll förslag på alternativ till dagens lagstiftning och tillämpning av lagen. Enligt rapporten finns det brister i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna vilket leder till att de på vissa håll i landet ej upprätthålls.⁴⁴

Som förslag på ändringar föreslås istället att det generella strandskyddet ska tas bort från de allra minsta sjöarna och vattendragen, men att respektive länsstyrelse ska ha befogenhet att tillämpa strandskyddsreglerna på dessa områden om det kan anses befogat utifrån strandskyddets syften. Länsstyrelserna ska också ha möjlighet att införa starkare skydd i hårt exploaterade områden. I norra Sverige däremot föreslås en lättnad av strandskyddslagstiftningen. Där är exploateringstrycket oftast litet och behovet av regional utveckling stor. Vad gäller dispensmöjligheterna innehåller förslaget också en möjlighet för länsstyrelserna att ställa hårdare krav än idag för att bevilja dispens.

⁴¹ Ibid.

⁴² Prop. 1990/91:90, s. 413.

⁴³ Prop. 1993/94:229.

⁴⁴ Avsnittet 2.6 bygger på fakta tagna ur Aftonbladet 2002-04-26, Svenska Dagbladet 2002-04-26 samt Sydsvenskan 2002-04-26.

3 Allemansrätten – en grundsten i strandskyddet

Jag kommer här nedan att mycket kort gå igenom allemansrättens innebörd. Allemansrätten har ingen avgörande betydelse i min uppsats men har haft betydelse för strandskyddets uppkomst.

I regeringsformens 2:18 stycke 3 stadgas allas rätt till tillgång till naturen, trots det tryggande av egendomsrätten som finns stadgad i samma paragraf. Allemansrätten bygger på gamla svenska sedvänjor och innebär en begränsad rätt för var och en att, åtminstone till fots, ta sig fram över annans mark och tillfälligt uppehålla sig där. Den ger också rätt att plocka bär, svamp och dyligt. Allemansrätten har en stark ställning i förhållande till andra rättigheter. Den gäller oberoende av ägande, upplåtande av nyttjanderätt eller servitut. Den påverkas inte heller av expropriation eller tvångsinlösen. Markägaren har dock en avstängningsrätt och kan sätta upp stängsel för att utestänga allmänheten.⁴⁵

Allemansrätten saknar exakt definition i lagstiftningen och ses som en bruksrätt definierad genom e contrario slutsatser ur brottsbalkens regler.⁴⁶ De lagrum som framför allt sätter gränserna för allemansrätten är brottsbalken 4:6, 8:11, 12:2 och 12:4.⁴⁷ 4:6 gäller hemfridsbrott och kan bli tillämplig när någon olovligen tränger in eller uppehåller sig i annans bostad, 8:11 gäller tillgreppsbrott och egenmäktigt förfarande, 12:2 stadgar förbud mot att ta växter, bär, nötter och liknande som ej är berett till bruk, och 12:4 förbjuder tagande av olovlig väg, där plantering eller annan äga kan ta skada. Det som faller utanför dessa straffregler ses som tillåtet att göra enligt allemansrätten.

Hela strandskyddsidén bygger på allemansrätten.⁴⁸ Strandskyddet skyddar allemansrätten. Detta kan låta lite motsägelsefullt, då allemansrätten ger rättigheter att vistas i naturen. Dessa rättigheter är dock begränsade. I jordabalken 3:1 och i miljöbalken 7:1 stadgas skyldigheten till att visa hänsyn vid nyttjande av egen eller annans fasta egendom. Denna regel gäller även nyttjanderättshavare, till och med den som tillfälligt vistas på området med stöd av allemansrätten.⁴⁹ Detta torde innebära att större hänsyn måste tas, när man idkar friluftsliv, om det finns byggnader, och då framför allt bostadshus, på området. Detta krav på hänsyn kan ses som en inskränkning i allemansrätten. Strandskyddet som förhindrar bebyggelse inom strandområden hindrar därmed att allemansrätten inskränks.

⁴⁵ SOU 1993:40 A, s. 86 ff.

⁴⁶ Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm 1996, s. 129.

⁴⁷ SOU 1993:40 A, s. 86 f.

⁴⁸ Segrell, s. 80.

⁴⁹ Karnov 2000/01, JB 3:1, not 75, s. 707.

Strandskyddsreglerna kan dock aldrig utöka allmänhetens möjligheter att utnyttja området, utöver vad allemansrätten tillåter.⁵⁰

⁵⁰ Segrell, s. 92.

4 Dispens från strandskyddsbestämmelserna

4.1 Allmänt

4.1.1 Möjlighet till dispens

Som tidigare redogjorts för kan länsstyrelsen enligt MB 7:18 meddela dispens från strandskyddet om särskilda skäl föreligger. De skall också ange begränsningarna för dispensen.

4.1.2 Intresseprövning

7:25 och 7:26 gäller alla områdesskydd i miljöbalken 7 kapitlet. Redan i naturvårdslagen fanns en bestämmelse i 3 § om hänsynstagande till den enskildes intressen. Denna paragraf var i första förslaget till NVL inte påtänkt utan skapades för att tillmötesgå vissa remissinstansers önskan om beaktande av markägarens intressen.⁵¹

Både 7:25 och 7:26 tar sikte på att finna en balans mellan de allmänna intressena och de inskränkningar i äganderätten som strandskyddet kan leda till. I 7:25 första meningen är det ganska uppenbart att lagstiftaren har haft proportionalitetsprincipen i åtanke. Vid prövning av frågor om skydd av områden skall hänsyn även tas till enskilda intressen. I paragrafens andra mening sägs att inskränkningen i den enskildes rätt inte får gå längre än vad som krävs för syftet med det stadgade skyddet. Det är inte lika tydligt att denna mening åsyftar proportionalitetsprincipen. Jag tror inte heller att 26 § bygger på proportionalitetsprincipen. Paragrafen säger att dispens endast får medges om det är förenligt med förbudets syfte. I propositionen sägs om 26 § att dispens i realiteten innebär att ett undantag medges till förmån för ett enskilt intresse som väger tyngre än det allmänna intresset.⁵² Den kommentaren kan i och för sig få läsaren att associera till proportionalitetsprincipen, men lagrummets syfte är att upprätthålla skyddets syfte trots dispens.

⁵¹ Prop. 1964:148, s. 39.

⁵² Prop. 1997/98:45, del II, s. 98.

4.2 Särskilda skäl

4.2.1 Förarbeten

Jag har under 2.5.4 gått igenom begreppet särskilda skäl i MB 7:18 utifrån förarbetena. I propositionen till det generella strandskyddet fanns varken definition eller förslag på särskilda skäl.⁵³ Först i propositionen till MB togs ett antal situationer (som nämnts här ovan) upp som kan falla in där under. Innan dessa särskilda skäl togs in i propositionen hade dock Naturvårdsverket i sina allmänna råd publicerat en lista över exempel på särskilda skäl.⁵⁴

4.2.2 Praxis

Det har inte varit helt enkelt att få tag i domar angående strandskyddsdispens. Bland annat är domarna från Regeringsrätten få. Detta avsnitt kommer att grundas på domar från Miljööverdomstolen och Miljödomstolarna, och i ett fall även på beslut från länsstyrelsen. Miljööverdomstolen och miljödomstolarna har endast funnits sedan införandet av miljöbalken och har därmed inte hunnit lämna så många domslut.

I avsnittet skall redogöras för hur domstolarna har bedömt begreppet särskilda skäl. Det är svårt att dra någon slutsats av resonemang som bygger på domar från endast ett par år. Däremot får dessa domar betydelse i kommande mål då domar från högsta instans bör tas i beaktande i senare avgörande, samt att avgörande från lägre instanser får beaktas.⁵⁵

Då Miljööverdomstolens domar har högre prejudikatsvärde än miljödomstolarnas har jag i första hand försökt finna domar därifrån. I den mån det saknats relevanta domar från Miljööverdomstolen har jag sett till domar från lägre instanser. Jag kommer att gå igenom de särskilda skälen i den ordning jag har tagit upp dem under 2.5.3.

A) Redan ianspråktagen mark

Miljööverdomstolen tog upp två olika rättsfall som berörde två granntomter.⁵⁶ Såväl bakgrunderna som domskälen är i de båda rättsfallen samma. Rättsfallen gäller strandskyddsdispens för byggnationen av en bastubyggnad och en grillkåta på en strandnära fastighet. Tomterna var redan ianspråktaga på ett sätt att de, även utan bastu eller grillkåta, torde inge tveksamhet hos allmänheten mot att bevista eller passera tomten. Detta

⁵³ Prop. 1974:166.

⁵⁴ Naturvårdsverket, Allmänna råd 90:5, s. 26 ff.

⁵⁵ Peczenik Aleksander, *Juridisk argumentation*, Lund 1990, s. 155.

⁵⁶ Miljööverdomstolen, 2001-12-16, DM 58 och DM 59.

framför allt då stränderna runt omkring var obebyggda och därmed var bättre lämpade för det allmänna friluftslivet. Dispens medgavs.

B) Kompletteringsbyggnad

I en dom från Miljödomstolen i Växjö fastställdes en fastighetsägares rätt att bygga en gäststuga på sin tomt trots att tomten låg på strandskyddsområde.⁵⁷ Gäststuga, fiskebod och uthus är exempel på komplementbyggnader. För att byggnaderna skall klassas som komplementbyggnader krävs dock att dessa ligger i anslutning till huvudbyggnaden eller att de bildar en sammanhållen enhet med denna. Den kompletterande byggnaden får inte heller leda till att det privata området utvidgas på bekostnad av områden som är tillgängliga för allmänheten. I detta fallet var gäststugan belägen i nära anslutning till huvudbyggnaden och den innebar ingen inskränkning av det rörliga friluftslivet.

C) Ersättningsbyggnad

Länsstyrelsen i Skåne län gav dispens för återuppförandet av en förrådsbyggnad.⁵⁸ De ansåg att särskilda skäl förelåg då den nya byggnaden skulle uppföras på nästan samma plats som den tidigare, och fortfarande helt inom ianspråktagen tomtplats.

D) Området saknar betydelse för friluftslivet

Miljööverdomstolen gav i en dom från år 2001 dispens, då området, en bäckravin, inte ansågs ha något intresse för det rörliga friluftslivet.⁵⁹ Detta på grund av bäckravins belägenhet. I ravinens omedelbara närhet låg redan en större bergtäkt, och områdena runt omkring var redan planerade och ianspråkta för annan verksamhet. I och med att det inte fanns något friluftsliv i området stred inte heller åtgärden mot syftet i 7:13.

I en miljödomstolsdom från Vänersborgs tingsrätt som gällde strandskyddsdispens för byggnation av ett fritidshus gavs ej dispens trots att stranden var olämplig för bad, och trots att allmänheten sedan lång tid tillbaka inte nyttjat fastigheten för friluftsliv.⁶⁰ Det konstaterades att strandskyddets syfte även var att skydda eventuellt framtida nyttjande av marken för friluftsliv.

⁵⁷ Miljödomstolen, Växjö tingsrätt, 2001-04-03, M 408-00.

⁵⁸ Länsstyrelsen i Skåne län, 2001-03-13, 231-37403-00.

⁵⁹ Miljööverdomstolen, 2001-04-18, DM 19.

⁶⁰ Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-05-30, M 285-00.

E) Lucktomt

Att det är fråga om en lucktomt kan vara något som både talar för och emot dispens. I vissa fall kan en obebyggd tomt insprängd bland flera bebyggda tomter ses som en överbliven tomt som lika gärna kan bebyggas då den övriga bebyggelsen redan utsläckt friluftslivet på området. I andra fall kan en lucktomt ses som oerhört viktig för det fria friluftslivet då denna kan vara den enda möjligheten för strandbesökarna att ta sig ner till stranden.

I ett strandskyddsmål yrkade sökanden på att dispens skulle medges för byggnation av ett enbostadshus.⁶¹ Han motiverade sitt yrkande med att den planerade byggplatsen låg på en lucktomt. Tomten låg mellan två bebyggda tomter. Miljödomstolen avslög överklagandet och gjorde inte någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort. Länsstyrelsen hade konstaterat att en lucka mellan tomter i vissa situationer kan godtas för bebyggelse om tomten uppenbarligen har förlorat sin betydelse för det rörliga friluftslivet. På grund av den exploateringsgrad som förelåg i det aktuella området, samt områdets tillgänglighet, ansågs området inte hade förlorat sin betydelse för allmänheten, och det särskilda skälet lucktomt kunde inte bli aktuellt i fallet. Dispens medgavs därför inte.

F) Anläggning för friluftslivet eller anläggning som ej begränsar detta

Nästa fall gäller snarare en anläggning som främjar friluftslivet än en anläggning anlagd för detta syfte.⁶² Här uttryckte miljödomstolen sig en aning oklart och sa att särskilda skäl förelåg, då en föreslagen flytbrygga inte motverkade strandskyddets syfte. Detta finner jag lite underligt då det i propositionen inte sägs något om att enbart det faktum att en åtgärd inte motverkar skyddets syfte, i sig skulle vara ett särskilt skäl. Det kan dock låta rimligt då huvudsaken måste vara att skyddets syfte upprätthålls, oberoende av på vilket sätt. Man kan dock senare i domen utläsa en motivering som gäller inverkan på det rörliga friluftslivet. Målet gäller ett pars önskan att anlägga en 12 meter lång flytbrygga. En sådan brygga kräver dispens. Enligt sedvana i området, kustområdet i Bohuslän, har även andra än fastighetsägaren rätt att utnyttja bryggorna, om dessa inte är belägna i omedelbar anslutning till tomtmark. Användningen kan gälla tillfällig förtöjning eller bad och fiske. I detta fallet fanns ingen tomt i bryggans närhet. Anläggandet av bryggan ansågs därmed snarare ha en positiv inverkan på det rörliga friluftslivet. När det i domen sades att det faktum att särskilda skäl förelåg, då skyddets syfte ej påverkades av åtgärden, kan ha menats att åtgärden inte negativt påverkade friluftslivet. Det kan bero på en underlig språklig formulering som gör att det verkar som att särskilda skäl föreligger på grund av att syftet ej motverkas, istället för att det särskilda skälet skulle vara saknad av påverkan på friluftslivet.

⁶¹ Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, 2001-03-07, M 45-00.

⁶² Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-05-07, M 171-00.

G) Anläggning som måste ligga vid vattnet

Tyvärr har jag inte funnit något exempel där dispens har getts med motiveringen att anläggningen måste ligga vid vattnet. Denna typ av anläggningar utgör oftast tillståndspliktig vattenverksamhet och undantas därför genom 7:17.⁶³

4.3 Intresseprövning

4.3.1 Enskildas intressen och proportionalitet

4.3.1.1 Förarbeten och doktrin

Förarbetena till MB 7:25 berör proportionalitetsprincipen. I diskussionen i propositionen till miljöbalken hänvisas till tidigare rättsfall som berört proportionalitetsprincipen. Där konstateras att en myndighets ingripande inte får gå utöver vad som är erforderligt för ändamålets vinnande.⁶⁴

I Europakonventionen tryggas den enskildes rätt till sin egendom. Vid ett föreliggande angeläget allmänt intresse och om lag medgiver kan dock enskild berövas sin egendom eller inskränkas sin nyttjanderätt till denna. Inskränkning av nyttjanderätten ses som ett mindre ingripande i den privata äganderätten än berövandet av egendom. Europadomstolen har funnit att även mycket långtgående begränsningar i ägarens rättigheter kan accepteras.⁶⁵

Genom det åtagande Europakonventionen innebar för Sverige fann man att den enskildes rätt till egendom skulle skrivas in i grundlagen. Grundlagsskyddet skulle därmed utökas och gälla även rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader. I regeringsformen stadgas den enskildes grundlagsstiftade rätt till sin egendom. Innan RF 2:18 utvidgades tog lagrummet endast sikte på rätten till ersättning vid ingrepp genom expropriation och andra tvångsvisa överföringar av egendom. Begränsningar i nyttjanderätten omfattades inte.⁶⁶ Inskränkningar i äganderätten och rådighetsrätten kan i vissa fall fortfarande göras. De inskränkningar av rådighetsrätten som görs måste tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt lagkommittén skulle sådana angelägna allmänna intressen kunna vara ingrepp med hänsyn till bland annat naturvårds- och miljöintressen.⁶⁷

⁶³ Prop. 1997/98:45, del II, s. 88.

⁶⁴ Prop. 1997/98:45, del I, s.321.

⁶⁵ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter*, Stockholm 1993, s. 253.

⁶⁶ Prop. 1993/94:117, s. 14.

⁶⁷ Prop. 1993/94:117, s. 16.

Det allmänna natur- och miljöintresset som MB har till uppgift att tillvarata är av det slag att det bör betraktas som ett angeläget allmänt intresse i enlighet med grundlagen. Strandskyddets syften, att trygga det allmänna friluftslivet och livsvillkoren för djur- och växtliv har avsevärd tyngd och strandområdena är särskilt betydelsefulla för dessa intressen. Strandskyddet kan inte förbjuda redan befintliga byggnader och anläggningar, vilket skulle innebära en mycket större inskränkning. När de allmänna intressena är obetydliga kan dessutom dispens ges.⁶⁸

Enligt Segrell är ett allmänt intresse något som är eller anses vara önskvärt och eftersträvansvärt för en större grupp, till skillnad från enskildas intressen som endast delas av ett begränsat antal personer. Han anser att det är svårt att finna en annan konkret och samtidigt enhetlig definition av begreppet.⁶⁹ I propositionen 1993/94:117 har man avgjort att natur- och miljöskydd är ett angeläget allmänt intresse, vilket även torde stämma överens med Segrells definition.

Westerlund för en diskussion om huruvida det egentligen finns en enda proportionalitetsprincip eller om det i själva verket handlar om flera proportionalitetsprinciper. Enligt honom finns det minst tre.⁷⁰ Den första är den politiska proportionalitetsbedömningen som kan göras av lagstiftarna. Som exempel på detta kan man se den bedömning man gjorde när man för första gången valde att införa strandskydd i den svenska lagstiftningen.⁷¹ Den andra varianten av proportionalitet är den materiella där man väger olika intressen mot varandra och väljer ut vilka syften som skall uppfyllas. Den tredje är instrumentell proportionalitetsbedömning som används för att bedöma hur redan fastställda mål och syften skall uppnås på minst ingripande sätt.

För att sätta denna teori om flera typer av proportionalitetsprincip i miljöbalkens sammanhang skulle jag vilja påstå att en materiell proportionalitetsbedömning har gjorts vid införandet av strandskyddet. Efter denna materiella proportionalitetsbedömning gjordes valet av strandskyddets utformning samt valet av att det skall finnas möjlighet till dispens, samt bestämmelser om när dispens skall lämnas.

Lagkommittén säger i propositionen 1993/94:117 att det slutliga ställningstagandet till vad som skall ses som ett angeläget allmänt intresse som kan inskränka nyttjanderätten skall göras från fall till fall.⁷² Betyder detta att det är en materiell eller instrumentell proportionalitetsprövning de önskar när strandskyddsdispens skall ges? Även om 7:25 även talar om skyddets syfte torde det handla om en instrumentell bedömning av hur

⁶⁸ Prop. 1997/98:45 del I, s. 321 f.

⁶⁹ Segrell, s. 44.

⁷⁰ Westerlund, Staffan, *Proportionalitetsprincipen – Verklighet, missförstånd eller nydaning*, Miljörättslig tidskrift 1996:2, s. 254.

⁷¹ Se vidare kapitel 2.1.

⁷² Prop. 1993/94:117, s. 16.

skyddet skall uppnås. Val av syfte och utformning har gjorts efter en materiell proportionalitetsbedömning. Vad menas då med från fall till fall? Skall man se hela strandskyddssituationen som ett fall, då detta är en viss typ av situation, eller skall varje enskild situation i strandskyddssammanhang ses som ett fall, vilket 7:25 antyder? I och med att man har kommit fram till att natur- och miljöskydd är ett tillräckligt angeläget allmänt intresse för att inskränka äganderätten torde detta vara allmängiltigt i alla fall av strandskydd.

Westerlund beskriver balansen mellan det allmänna och det enskilda intresset och deras förändring.⁷³ Han antar att det allmänna intresset av en obebyggd strand är konstant. Däremot kan det enskilda intresset skifta beroende på markägaren och dennes enskilda behov. Det vill säga att de förhållanden som föreligger en dag kan vara helt annorlunda nästa, när marken bytt ägare. Ett ägarbyte skulle därmed kunna ändra förutsättningarna vid en eventuell intresseavvägning. Westerlund frågar sig då om lagstiftarens avsikt kan ha varit att den enskilde tomtägarens intresse av att nyttja tomten skall ha betydelse vid intresseavvägningen och att intresset därmed skulle kunna skifta beroende på vem som äger tomten. Jag kan inte tänka mig att detta skulle vara avsikten. Jag tror att lagstiftaren önskade en striktare strandskyddslagstiftning med restriktiv dispensgivning. Jag tror däremot också att den politiska pressen på lagstiftaren att ta in någon typ av skydd för det enskilda ägandet var stort då Europakonventionens egendomsskydd även har tagits in i den svenska grundlagen. Jag kan hålla med om att det inte är särskilt klart hur proportionalitetsavvägningen skall göras. Däremot tror jag inte att en icke-proportionalitet räcker för dispens, utan att det krävs att särskilda skäl föreligger. Det står till och med uttryckligen i propositionen att för dispens fordras att särskilda skäl föreligger.⁷⁴

Kanske kunde man göra en distinktion mellan markägare som införskaffat sin strandtomt före införandet av det generella strandskyddet och de som införskaffat den efter. Jag skulle vilja säga att inskränkningen i den enskilda äganderätten är större om man vid införskaffandet av marken hade möjlighet att bebygga denna, men att lagändringar efter införskaffandet ändrar dessa förutsättningar. Det kan ju hända att möjligheten för den enskilda att bygga inte fanns direkt vid införskaffandet utan infann sig senare. Införskaffar man en strandtomt efter 1974 och det generella strandskyddet, kan det faktum att man inte har rätt att bygga på tomten inte vara ett lika stort ingrepp i den enskilda äganderätten då köparen redan torde känna till reglerna. Antagligen har även priset på tomtmarken anpassats efter det faktum att strandskydd föreligger. Detta resonemang talar också för att den avvägning som skall göras i och med 7:25 MB redan är gjord vid instiftandet av det generella strandskyddet. Resonemanget angående ingreppet i äganderätten utifrån vad man bör kunna förvänta sig styrks av europadomstolsfallet Allan

⁷³ Westerlund, s. 276.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del II, s. 98.

Jacobsson,⁷⁵ där klagande inte tidigare haft en ovillkorlig rätt att bygga på marken, vilket han borde ha insett vid införskaffandet av marken.⁷⁶

4.3.1.2 Praxis

Det finns flera rättsfall från Regeringsrätten som berör proportionalitetsprincipen, men endast ett uppmärksammat fall som berör principen i samband med strandskydd.⁷⁷ Rättsfallet gäller byggnation på en tomtplats cirka 30 meter från stranden. Vid domen fanns i naturvårdslagen ingen direkt motsvarighet till miljöbalkens 7:25 och 7:26. Däremot fanns som tidigare nämnts 3 §. Fastigheten låg vid en havsvik vilken var väl lämpad för vattenbaserat friluftsliv. Strandområdet bedömdes som lättillgängligt från såväl sjö- som landsidan, och fastigheten ansågs vara av stor betydelse för friluftslivet. Regeringsrätten för diskussionen som om paragrafen berör proportionalitetsprincipen. Den säger att det är en grundläggande princip att det allmännas vinst av en inskränkning mot den enskildes rätt att nyttja sin egendom, måste stå i rimlig balans mot den enskildes förlust av denna inskränkning. De påstår sedan att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt.⁷⁸ Det är svårt att avgöra, när man läser domen, om Regeringsrätten utläser proportionalitetsprincipen ur 3 § NVL eller om de ser proportionalitetsprincipen som en rättslig princip som skall invägas i alla mål där enskilds nyttjanderätt till egendom inskränks på grund av allmänna intressen. Regeringsrätten konstaterar också att proportionalitetsprincipens verkningar måste avgöras i varje enskilt ärende utifrån dess speciella situation. Regeringsrätten konstaterar att byggnadsåtgärden inte nämnvärt hindrar allemansrättens utövande och att den skada som kan uppkomma på allemansrätten skall ses som litet i förhållande till ägarens intresse av att nyttja sin tomtmark. Regeringsrätten nämner inte vilka särskilda skäl som föreligger för dispens, men konstaterar att sådana finns. Konstaterandet av att särskilda skäl föreligger samt det faktum att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att ej ge dispens ledde till att Regeringsrätten medgav dispens för byggnationen.⁷⁹

Staffan Westerlund har i Miljörättslig Tidskrift kommenterat domen. Han säger att domen kan uppfattas som om markägaren trots strandskyddet fortfarande har en viss rätt att nyttja sin tomt till att bygga på, då domstolens motivering inte i första hand berör inskränkningen i friluftslivet utan lägger mest vikt vid markägarens intresse av att bebygga tomtmarken.⁸⁰ Så som jag tolkar detta och som jag själv reflekterat över är att strandskyddet av domstolarna inte alltid ses som huvudregeln, utan att

⁷⁵ Se även Europadomstolsmålet Fredin mot Sverige angående rätt att exploatera en grustäkt.

⁷⁶ Danelius, Hans, SvJT 1991, s. 332.

⁷⁷ RÅ 1996 ref. 44.

⁷⁸ Se domen, s. 177.

⁷⁹ Se domen, s. 178 f.

⁸⁰ Westerlund, s. 260.

proportionalitetsprincipen i många fall setts som den princip som i första hand skall uppfyllas. Det vill säga att strandskyddet endast kan upprätthållas så länge det inte inskränker ägarens rätt att nyttja sin mark för mycket.

Det är självklart, enligt min mening, att en proportionalitetsbedömning skall göras. Frågan är bara vilken typ av proportionalitet som ska användas.

Westerlund diskuterar huruvida den proportionalitetsprincip som har tillämpats i rättsfallet RÅ 1996 ref. 44 skall ses som materiell eller instrumentell. Skulle den ses som materiell skulle det därmed vara strandskyddets syfte som stod mot den enskildes intresse av att nyttja sin tomt till byggnation. Rätten skulle därmed ta ställning till om strandskyddets syfte var tillräckligt viktigt för den kränkning av den enskildes äganderätt den skulle innebära. Den instrumentella proportionalitetsprincipen däremot, tar sikte på hur man skall uppnå ett syfte på minst ingripande sätt.⁸¹ Det vill säga att man förutsätter strandskyddets syftes vikt och tar ställning till hur detta syfte kan uppfyllas på, för den enskilde, minst ingripande sätt. Westerlund menar att Regeringsrätten ser det som att det endast finns en proportionalitetsprincip och att denna är materiell utan att överhuvudtaget diskutera en eventuell instrumentell proportionalitetsprincip.⁸²

4.3.2 Förbudets syfte

7:26 har inte varit något debatterat ämne och propositionen är relativt tydlig. Paragrafen tar sikte på dispensmål och säger att dispens endast kan ges så länge det inte motverkar skyddets syfte, vilket innebär att dispens skall användas restriktivt.

7:25 och 7:26 blir oftast bedömda tillsammans och jag kommer därför inte att beröra 7:26 mer här, då jag under avsnitt 2.5 redan redogjort för paragrafen. Däremot kommer paragrafen att behandlas i och med genomgången av praxis sedan miljöbalkens införande under 4.3.3.

4.3.3 Intresseavvägning i praktiken

De flesta beslut och domar angående strandskyddsdispens från länsstyrelserna, miljödomstolarna och Miljööverdomstolen innehåller en intresseavvägning. Den ser oftast olika ut från fall till fall, och jag tycker mig också se en skillnad mellan olika miljödomstolar på deras sätt att gå till väga vid en bedömning.

Jag kommer här nedan att ta upp ett antal rättsfall i vilka intresseavvägningen på något sätt varit ett intressant diskussionsunderlag. Jag har i samband med rättsfallen också tagit upp olika aspekter jag anser

⁸¹ Westerlund, s. 245.

⁸² Westerlund, s. 266.

vara av betydelse för den kommande analysen. I rättsfallsredogörelsen finns även ett mål från Regeringsrätten från 1997. Detta har jag tagit med då fallet på många sätt påminner om ett strandskyddsmål.

Ett ovanligt domslut kommer från miljödomstolen i Stockholm.⁸³ Rättsfallet gäller en planerad väg som skall gå genom strandskyddsområde. Domstolen konstaterar först att det inte är upp till dem att bedöma vägens sträckning, utan att de endast skall bedöma om det föreligger särskilda skäl för dispens. Denna bedömning gör de dock inte, utan konstaterar endast att det allmänna intresset för vägbygget väger tyngre än det allmänna intresset för friluftsliv samt djur- och växtliv.

Det första problemet jag ser med det här rättsfallet är att de inte gör någon bedömning över huruvida särskilda skäl föreligger eller inte. Deras avgörande bygger helt på intresseavvägningen. En andra aspekt man kan fundera över, är att intresseavvägningen sker mellan två allmänna intressen. I det här fallet saknas ett enskilt intresse. De allmänna intressena av en väg står mot de allmänna intressena för friluftsliv samt djur- och växtliv. 7:25 berör intresseavvägningen mellan den enskildes rätt att använda sin mark, och inskränkningarna av densamma för att tillgodose syftet med skyddet. Här nämns inget om hur en avvägning skall göras mellan två allmänna intressen. 26 § däremot tar inte uttryckligen sikte på enskilda intressen, utan på dispensen i sig. Dispens kan endast ges om den är förenlig med skyddets syfte. Denna bedömning saknas också i fallet. Den borde dock kunna göras utan att man skall behöva tolka lagrummet extensivt för att få det tillämpligt på ett fall med två motstående allmänna intressen. I själva verket borde 7:25 inte heller vara svår att använda då det är lätt att tolka in andra allmänna intressen i begreppet enskilda intressen, då syftet med strandskyddet fortfarande är bevarandet av det allmänna friluftslivet och livsmiljön för djur och växter. Alla åtgärder som ska bedömas torde kräva en bedömning av proportionaliteten, oavsett om åtgärden gäller ett enskilt intresse eller ett allmänt intresse. Jag vill inte säga att domen är felaktig. Jag tycker dock att det är häpnadsväckande att domslutet är så kort och saknar diskussioner liknande de jag fört här ovan.

Problemet här är också att domstolen inte skall bedöma vägens sträckning. Det vill säga att om en alternativ sträckning av vägen skulle betyda ett mindre ingrepp i friluftslivet och livsvillkoren för djur- och växtliv, skulle domstolen ändå inte kunna godkänna denna. Vägens sträckning var redan fastslagen i arbetsplanen. Detta skulle man kunna se som en brist som skulle kunna innebära att situationer kan uppstå där den för miljön minst ingripande lösningen inte ens finns som alternativ.

I fler fall har gjorts en proportionalitetsbedömning trots att några särskilda skäl ej finns. Bland annat från ett fall från Vänersborgs miljödomstol.⁸⁴ I

⁸³ Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, 2001-03-29, M 67-00.

⁸⁴ Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-01-11, M 442-99.

detta fall gavs ej dispens. Först konstaterade miljödomstolen att det inte fanns några särskilda skäl till att ge dispens. Trots att de redan konstaterat att särskilda skäl inte förelåg och 7:18 därmed ej var uppfylld, gjorde de en proportionalitetsbedömning, där domstolen bland annat konstaterade att de familjeskäl som sökanden tagit upp ej var tillräckliga för strandskyddsdispens. Om nu domstolen hade kommit fram till att familjeskälen i fråga var tillräckliga, hade dispens då kunnat ges trots att särskilda skäl inte förelåg? Antagligen inte, då det i 7:18 står att dispens får meddelas om det finns särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl är ett rekvisit för dispens. I propositionen tas ej familjeskäl upp som ett av de särskilda skälen som kan ge dispens. I och för sig kan man nog inte se uppdragningen av särskilda skäl i propositionen som uttömmande (se vidare nedan), men jag ser inte hur man skulle kunna dra slutsatsen att familjeskäl skulle kunna klassas som ett särskilt skäl ur de exempel som tagits upp. Det faktum att rätten gör en proportionalitetsbedömning efter att ha konstaterat att särskilda skäl ej föreligger tyder dock på att rätten i frågan hade en annan åsikt om kravet på särskilda skäl.

Liknande resonemang går att finna i tidigare rättsfall. Ett rättsfall från 1997 gällde en ansökan om dispens från förbudet mot arbetsföretag i skyddsvärda biotoper (21 § NVL).⁸⁵ För dispens krävdes enligt naturvårdsförordningen § 19a att särskilda skäl förelåg. I domen sägs att särskilda skäl föreligger om upprätthållandet av ett förbud får verkningar som inte är förenliga med proportionalitetsprincipen.⁸⁶ Det vill säga att om det enskilda intresset väger tyngre än det allmänna, föreligger särskilda skäl. Jag har svårt att tänka mig att detta skulle vara lagstiftarens avsikt. Det skulle dock förklara vissa domar från Miljööverdomstolen och miljödomstolarna där dispens har getts utan att särskilda skäl föreligger. Man ska dock vara försiktig med att dra paralleller mellan naturvårdslagen och naturvårdsförordningen och miljöbalken. Det finns flera orsaker till varför jag ändå inte tror att det var lagstiftarens avsikt att dispens skall ges enbart på grund av att ett förbud inte är förenligt med proportionalitetsprincipen (jag utgår nu i mitt resonemang från miljöbalken). För det första hade antagligen brist på proportionalitet uttryckligen tagits upp antingen som en anledning till dispens i lagrummet 7:18 eller i listan på särskilt skäl i propositionen. Jag tror att brist på proportionalitet hade tagits upp i propositionen oavsett om listan över särskilda skäl skall ses som uttömmande eller ej, då jag inte kan se hur man skulle kunna utläsa ickeproportionalitet ur de särskilda skälen som finns nämnda i propositionen idag. För det andra tror jag inte heller att resultatet av en proportionalitetsbedömning ensamt skulle kunna ge dispens, utan att en bedömning av särskilda skäl gjorts, då intresseavvägningen är upptagen i paragrafer separerade från strandskyddsdispensparagrafen, vilket tyder på att intresseavvägningsparagraferna inte ensamma kan ge dispens.

⁸⁵ RÅ 1997 ref. 59.

⁸⁶ Se domen s. 329.

5 Analys

5.1 Vad innebär begreppet särskilda skäl?

Det första jag vill ta upp i min analys är begreppet särskilda skäl och vad som skall räknas in i begreppet. Det finns som sagt ingen definition i förarbetena, utan endast en lista på situationer som räknas som särskilda skäl.

Denna upprädnings av särskilda skäl som man finner i förarbetena skall ses endast som en exemplifiering och inte som en uttömmande lista. Detta har jag kommit fram till på grund av ett antal faktorer. För det första för att det inte nämns i förarbetena att det ska ses som en uttömmande lista. För det andra för att det skulle ge en oönskad tröghet i lagen som skulle innebära att en ny proposition hade behövt läggas fram för att nya orsaker till dispens skulle kunna tillämpas. Dessutom kan man se det faktum att det tidigare inte ens funnits en exemplifiering av särskilda skäl i förarbetena som något som tyder på att den lista som finns i miljöbalkens proposition endast skall ses som ett hjälpmedel och som en referensram för bedömningen av särskilda skäl. De särskilda skäl som tidigare tagits upp av Naturvårdsverket i deras Allmänna råd har av dem dessutom kallats exempel.

Vad skall då ses som särskilda skäl när det inte finns någon definition? Jag ska inte försöka finna en definition. Jag vill dock försöka utläsa av förarbetena vilken bedömning jag tror att lagstiftaren hade för avsikt att rätten skulle göra vid tolkning av begreppet särskilda skäl. Jag har här helt utelämnat den bedömning av särskilda skäl som tagits upp i rättsfallen, utan har endast undersökt om det går att objektivt läsa ut av propositionen vad som skall falla in under begreppet.

Man kan först konstatera att inget av de särskilda skäl som tas upp i propositionen tar utgångspunkt i ett individuellt behov eller önskan (till exempel behovet av större bostad på grund av utökning i familjen eller dylikt). Självfallet skulle ingen söka dispens om de inte hade en önskan att få detta, men de personliga skälen tas ej upp som särskilda skäl till dispens.

Det andra konstaterandet är att de särskilda skälen i propositionen tar sikte antingen på marken och dess omgivning i sig eller på byggnaden. Exempelvis tar det särskilda skälet, i uppsatsen benämnt som a), redan ianspråktagen mark, sikte på förhållandena på området som önskas bebyggas, det särskilda skälet e), lucktomt, på omgivningen omkring den aktuella marken och b), kompletteringsbyggnad, på byggnaden i sig.

I och med detta vill jag dra slutsatsen att som särskilda skäl duger inte personliga skäl. Det krävs en objektiv mark- eller byggnadsrelaterad orsak

för att det skall klassas som särskilda skäl i enlighet med MB 7:18. Detta kan jämföras med lämplighetskraven som ställs i fastighetsbildningslagen. Den nya fastigheten måste vara varaktigt lämpad utifrån sig själv. Att den nya fastigheten passar den nuvarande ägaren räcker inte som skäl till fastighetsbildning. Även om de särskilda skäl som tas upp i propositionen endast skall ses som en exemplifiering torde den dock vara sådan att den skall ses som en riktlinje och att övriga särskilda skäl måste gå att läsa ut genom analogislut från exemplifieringen.

5.2 Hur ska intresseavvägningen göras?

Intresseavvägningen innefattar både MB 7:25 och 7:26. Jag kommer här att gå igenom dem i den ordning de tas upp i lagen. Mitt syfte är här att klargöra hur denna intresseavvägning ska gå till, samt att ta reda på om det är någon skillnad på paragraferna.

7:26 är en mer konkret rättsregel än 7:25, och det är också lättare att se applicerbarheten på ett konkret fall i 7:26 än i dess föregående paragraf. Jag tror att man skall se 7:25 mer som ett politiskt och principiellt ställningstagande än som en rättsregel. Detta grundar jag på flera faktorer. Det första som talar för att så skulle vara fallet är att det ej i propositionen sägs hur paragrafen ska användas i en konkret situation. Första meningen i paragrafen börjar: ”Vid prövning av frågor om skydd av områden...”. Detta begrepp ”...frågor om skydd av områden...” har ingen definition i propositionen och det är svårt att avgöra när paragrafen är tillämplig. Skall endast införandet av skydd eller även dispens från skydd innefattas i begreppet? Att det saknas klara riktlinjer på när lagrummet är tillämpligt tycker jag talar för att lagrummet inte är mer än en erinran om skyddet för det enskilda ägandet som finns i grundlagen. Att det saknas riktlinjer kan dock även innebära att lagrummet är tillämpligt på alla situationer av områdesskydd, även frågor om dispens från strandskydd.

Den andra meningen i paragrafen säger att inskränkning i den enskildes rätt att använda mark och vatten ej får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses. Strandskyddet är generellt och inskränkning i den enskildes rätt är därmed huvudregel. Man har under lagstiftningsprocessen kommit fram till att för att skyddets syfte skall uppfyllas krävs generellt strandskydd, men att den enskildes rätt skall skyddas genom möjligheten till dispens. Strandskyddet och därmed även inskränkningen är ju generellt, och något avgörande om inskränkningen mer än vid frågor om dispens görs inte. Om man skulle läsa sista meningen e contrario skulle man dock kunna komma fram till att dispens skall ges så länge det ej strider mot skyddets syfte. Detta strider dock mot 7:26 som säger att dispens får ges om endast om det inte strider mot strandskyddets syfte.

En andra anledning till varför jag tror att 7:25 är snarare ett politiskt ställningstagande än en rättsregel är det faktum att man vid lagstiftningsarbetet av pedagogiska skäl övervägde att föra in en allmän erinran om RF 2:18 i miljöbalken. Diskussionerna om att föra in detta enbart av pedagogiska skäl tyder på att syftet med regeln faktiskt kan vara annat än just att införa en rättsregel applicerbar på konkreta fall. Det propositionen säger om 25 § ger dessutom sken av att snarare vara en motivering till införandet av paragrafen än en förklaring på hur denna skall användas.

Dessutom hänvisar propositionen till tidigare rättsfall i vilka man har använt sig av proportionalitetsprincipen. Jag tror att just det faktum att rätten i allt större utsträckning söker stöd i proportionalitetsprincipen vid bedömning av rättsfrågor är en anledning till att principen tas in i lagstiftningen. Trots att principen tidigare inte på samma sätt varit en del av lagstiftningen, har den ändå spelat en roll i praxis. Det visar att det redan finns en vana att väga in proportionalitet i naturvårdsmål. Att lagrummet i sig enligt min mening inte är tydligt nog spelar därmed ingen praktisk roll då vana att använda sig av principen redan finns. Däremot skulle det kunna få konsekvenser för rättssäkerheten. Dessutom bör en diskussion tas upp inom rättsväsendet angående vilken typ av proportionalitetsprincip som faktiskt efterfrågas i de olika fallen.

Följer man Staffan Westerlunds resonemang om flera proportionalitetsprinciper skulle man kunna se det som att 25 § är utformad på ett sätt som tyder på att det är en form av materiell proportionalitetsbedömning som skall göras. Rent språkligt kan man uppfatta lagrummet som att det påkallar en materiell proportionalitetsbedömning. Det som däremot talar för att det inte skulle handla om en materiell avvägning är det faktum att materiell proportionalitetsbedömning används för att avgöra vilka syften man vill uppnå med en viss lagstiftning. Detta är redan gjort under lagstiftningsprocessen. Även om man kommer fram till att 7:25 inte gäller strandskydd utan endast icke generella skydd så finns syftena med skydden redan beslutade och upptagna i lagen. Ser man till strandskyddet och förutsätter att första meningen i paragrafen gäller även detta, är det lite långsökt att se 7:25 första meningen som en materiell proportionalitetsbedömning då syftena med strandskyddet klart och tydligt är stadgade i 7:13.

När man ser på 25 § utformning, kan storleken på det enskilda intresset inte få betydelse i intresseavvägningen. Dels för att strandskyddet är generellt och finns oberoende av den enskildes intressen. Dessutom kan dispens ändå inte ges om inte skyddets syfte tillgodoses. Om skyddets syfte trots dispens tillgodoses och särskilda skäl föreligger, tror jag inte heller att tanken är att dispens skall nekas på grund av att det enskilda intresset är för litet. Summan av detta är att det enskilda intresset inte får någon betydelse i dispensärendet, mer än att det krävs initiativ från den enskilde för att ett dispensmål skall uppstå. Om det här resonemanget stämmer så hänger

paragrafens kommentarer i propositionen inte riktigt ihop med lagtexten. Propositionen hänvisar som sagt till tidigare rättsfall där proportionalitetsprincipen har använts. Bland annat hänvisas till RÅ 1996 ref. 44. I det rättsfallet vägs, som nämnts i kapitel 4.3.1.2, ägarens intresse av att nyttja marken mot den skada som kan uppkomma på allemansrätten. Där tas alltså det enskilda intresset in på ett sätt som jag inte tror stämmer överens med betydelsen av enskilda intressen vid dispens från strandskydd.

Jag har under 4.3.1.1 redogjort för ett resonemang fört av Westerlund om att det allmänna intresset är konstant medan det enskilda intresset för en markyta kan påverkas av olika faktorer, däribland av vem som äger marken i fråga. Jag kan helt ställa mig bakom detta resonemang vad gäller skiftningarna i det enskilda intresset. Om man dock ser på det jag just sagt skulle detta i alla fall inte ha någon inverkan i ett dispensmål, då jag tror att storleken och formen av det enskilda intresset inte kan få någon betydelse.

Hur ska då intresseavvägningen gå till i praktiken? Jag måste här utgå från vad lagtexten säger, då propositionen ej talar om hur paragrafen skall användas i praktiken, utan endast om hur proportionalitetsprincipen tidigare använts. Detta skulle man i och för sig kunna tolka som att lagstiftarens åsikt är att lagrummet skall användas just på det vis som man tidigare använde sig av proportionalitetsprincipen. Jag tycker dock att de riktlinjer propositionen ger är för vaga för att de skall vara klara nog för att ge en enhetlig rättstillämpning.

Jag anser att lagrummet skall användas på följande sätt: Tillgodoses fortfarande syftet med skyddet, det vill säga att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv, trots att dispens ges, skall denna medgivas (förutsatt att särskilda skäl föreligger) och därmed går inskränkningen inte längre än vad som krävs. Detta rimmar väl med det som sägs i miljöbalkspropositionens första del om att myndigheters ingripande inte får gå utöver vad som är erforderligt för ändamålets vinnande. I strandskyddsfall handlar det om att ge dispens när skydd ej är erforderligt för strandskyddets syfte.

Enligt proportionalitetsprincipen och RF 2:18 kan inskränkning göras i rådighetsrätten om de tillgodoser angelägna allmänna intressen. Det är fastslaget att naturvårds- och miljöintressen är några av dessa angelägna intressen. Om man utifrån detta ser de lagstiftade syftena med strandskyddet som går att finna i MB 7:13 som dessa angelägna allmänna intressen är det helt i samklang med proportionalitetsprincipen att i 7:25 tala om att inskränkningarna ej får gå längre än vad som krävs för att upprätthålla skyddets syfte. Det vill säga att strandskyddet (inskränkningen i rådighetsrätten) endast är godtagbar om det krävs för syftet (det angelägna allmänna intresset). Detta resonemang gör att jag kan hålla med om att 7:25 berör proportionalitetsprincipen.

Vad gäller 7:26 är denna lättare att direkt utifrån lagtexten applicera på ett konkret fall. Anledningen till att 26 § är enklare beror antagligen på att det som i 25 § är definierat som "...frågor om skydd av områden..." i 26 § är definierat med paragrafhänvisningar, samt att den endast riktar sig till dispensärenden. Dispens får enligt paragrafen endast ges så länge den dispensgivna åtgärden inte inkräktar på friluftslivet eller livsvillkoren för djur- och växtliv.

7:26 är enklare även på det sätt att paragrafen inte förknippats med proportionalitetsprincipen i lika stor utsträckning som 7:25. Paragrafen säger som sagt att dispens endast kan ges om det är förenligt med förbudets syfte. Detta stämmer överens med proportionalitetsprincipen även om principen ej har blivit diskuterad i samband med 7:26 i lika stor utsträckning som med 7:25. Enligt principen om skydd av det enskilda ägandet kan detta inskränkas endast om det beror på ett angeläget allmänt intresse. Det vill säga att man skall neka dispens om det krävs för detta intresse (7:26), lika väl som man ska ge dispens om inskränkningen inte krävs för att upprätthålla skyddsintresset (7:25).

5.3 Relationen mellan särskilda skäl och intresseavvägningen

Det är fyra lagrum som samverkar vid dispensgivning. För det första handlar det om 7:18 som stiftar länsstyrelsens möjlighet att lämna dispens. För det andra har vi intresseavvägningsparagraferna 7:25 och 7:26, som i sin tur läses tillsammans med 7:13 som stadgar strandskyddets syfte.

Det som framför allt är intressant här är huruvida ett resultat av intresseavvägningen ensamt kan avgöra om dispens skall ges eller ej, trots att särskilda skäl i enlighet med 7:18 saknas eller på grund av att man klassificerar brist på proportionalitet som ett särskilt skäl. Detta har avgörande betydelse och är uppenbarligen ett ämne som bör diskuteras då det i praxis har getts dispens på grund av icke-proportionalitet.

I MB 7:18 stadgas att dispens får meddelas om särskilda skäl föreligger. Det finns inga undantag uttryckligen stadgade till detta krav på särskilda skäl. Jag tycker att det är klart och uppenbart att särskilda skäl krävs för att dispens skall kunna ges. Det finns inget som tyder på att man skulle kunna kringgå detta krav. Jag har ovan under 5.1 utrett vad som antagligen skall anses falla in under begreppet särskilda skäl. Jag har där kommit fram till att som särskilda skäl krävs objektiva mark- eller byggnadsrelaterade orsaker. Personliga skäl kan aldrig klassas som särskilda skäl.

MB 7:25 och 7:26 gäller i sin tur intresseavvägning. Dessa kan skapa problem då de innebär en ny värdering av den fråga som redan bedömts i 7:18. Ser man först och främst till den enklare av de två paragraferna, 7:26 kan man se denna som ännu ett krav utöver kravet på särskilda skäl. Det vill

säga att trots att särskilda skäl föreligger kan dispens endast lämnas om skyddets syfte som stadgas i 7:13 fortfarande uppfylls. Det är egentligen inte något underligt, utan gör endast möjligheterna att ge dispens mindre än om det endast hade krävts särskilda skäl.

7:25 kan vara svår att sätta in i ett dispensssammanhang. Som jag tidigare sagt kan den inte få betydelse vid införandet av strandskydd då detta är generellt. Det enda jag kan utläsa som skulle kunna ge betydelse i dispensmål, är att man kan se det som att dispens måste ges om inskränkningen som strandskyddet innebär inte krävs för att upprätthålla skyddet. Denna slutsats drar jag av det faktum att paragrafen säger att inskränkningen inte får gå längre än vad som krävs för att tillgodose strandskyddets syfte. Det är här det kan uppkomma problem, eller snarare någon typ av andra bedömning som i sig skulle kunna ge rätt till dispens. Om man läser lagrummet så som jag just sa, att dispens måste ges om strandskydd inte krävs för att upprätthålla syftet med strandskyddet, skulle man vara tvungen att ge dispens så fort en ansökt åtgärd inte strider mot friluftslivet eller växter och djurs livsvillkor. Anordningar och anläggningar som inte påverkar friluftslivet eller livsvillkoren för djur och växtliv omfattas inte av förbudet. Däremot kan det uppstå problem vid definieringen av vad som skall klassas som anläggning/anordningar och vad som ska klassas som byggnad (jämför resonemanget under 2.5.3).

Det finns två alternativa resultat på diskussionen om huruvida dispens kan ges endast på den grund att åtgärden inte strider mot strandskyddets syfte. Antingen kan man ge analogislutet till begreppet särskilda skäl så stort utrymme att åtgärder som inte strider mot strandskyddets syfte kan tolkas in i detta och därmed bli ett särskilt skäl. Det vill säga att man skulle kunna använda den exemplifiering på särskilda skäl som finns i förarbetena, på ett sätt så att denna även skulle innefatta resultat av åtgärder som inte strider mot strandskyddets syften. Åtgärder som därmed inte strider mot strandskyddets syften skulle innefattas i begreppet särskilda skäl Detta skulle leda till att intresseavvägningen hade blivit en andra bedömning av samma sak, då bedömningen av huruvida särskilda skäl föreligger redan gjorts. Detta skulle i sin tur innebära att man skulle kunna ge dispens utan att göra en bedömning i enlighet med 7:18. Man hade därmed inte ställt krav på att särskilda skäl skulle föreligga, utan det hade räckt med att syftet med skyddet inte motverkades. Det hade i och för sig inte gjorts någon skillnad mer än att bedömningen skulle kunna göras med stöd av två olika lagrum.

Min åsikt är att det skulle bli svårt att tolka in strandskyddssyften i exemplifieringen av särskilda skäl. Vad gäller för det första; skyddet av allmänhetens friluftsliv, finns det två skäl i exemplifieringen över särskilda skäl som berör begreppet friluftsliv. Det första är att platsen saknar betydelse för friluftslivet och det andra att det rör sig om en anläggning som befrämjar eller åtminstone inte hindrar detta. Det torde inte krävas några större utsvävningar för att tolka in strandskyddets första syfte i detta. Dels för att de exempel jag tagit upp berör just friluftslivet och framför allt för att

det ena exemplet just talar om att anläggning inte hindrar detta. När det däremot gäller syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet har jag svårt att se hur detta skulle kunna utläsas av den exemplifiering av särskilda skäl som görs i propositionen. Det finns i och för sig olika varianter av markrelaterade särskilda skäl, men de ligger så långt ifrån växternas och djurs livsvillkor att jag inte tycker att det är ett självklart analogislut. Jag påstår därför, med stöd av det ovan nämnda, att de särskilda skälen och strandskyddets syfte inte helt sammanfaller. Även om det skulle sammanfalla har jag svårt att tänka mig att lagstiftarens avsikt skulle vara att dispens ska kunna ges enligt två helt skilda lagrum. Det synes mig helt enkelt ologiskt.

Efter att ha läst mitt resonemang här ovan kan läsaren komma med den invändning att resonemanget är irrelevant då åtgärder och anordningar som inte hindrar eller avhåller allmänheten eller väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtlivet inte omfattas av förbudet enligt 7:16 p. 4. Jag måste då än en gång poängtera att detta har betydelse så länge man inte definierat begreppet byggnad. Förbudet innefattar nämligen uppförandet av nya byggnader, vissa ändringar av befintliga byggnader samt förberedelser för ovan nämnda. Dessa åtgärder är förbjudna enligt 7:16 oberoende av om de påverkar friluftslivet och livsvillkoren för djur- och växter. Resonemanget här ovan är endast oväsentligt när det gäller anordningar och anläggningar.

Det andra alternativet är att man inte ger analogisluten så stort utrymme att man kan tolka in strandskyddets syfte i de särskilda skälen. Detta skulle innebära att man är tvungen att utreda om särskilda skäl alltid ska krävas för dispens, eller om dispens skall kunna ges på den grund att syftet inte motverkas trots åtgärden.

Krävs då alltid särskilda skäl eller kan dispens ges endast på den grund att åtgärden inte motverkar strandskyddets syfte, vilket den språkliga utformningen av 7:25 tyder på? I och med att lagrummet som kräver särskilda skäl, 7:18, är upptaget före intresseavvägningsparagraferna, samt på grund av att 7:18 endast rör strandskyddsdispens, medan 7:25 och 7:26 är mer generella lagrum, vill jag påstå att intresseavvägningen skall ses som ett utökat krav på dispensituationen, förutom kravet på särskilda skäl och att det faktum att åtgärden inte motverkar skyddets syfte inte ensamt kan ge rätt till dispens. Dessutom är kravet på särskilda skäl klarare uttalat än uttalandet i 7:25 om att inskränkningen inte får gå längre än vad som krävs för att upprätthålla skyddets syfte. Jag anser därmed att det alltid krävs att särskilda skäl föreligger och att dessa skall gå att läsa ut av den exemplifiering som finns i propositionen.

5.4 Tillämpas dispensreglerna riktigt?

Jag kommer att i det här avslutande avsnittet jämföra de rättsfall som jag tagit upp tidigare i uppsatsen med de slutsatser om särskilda skäl och intresseavvägningar som jag dragit här ovan. De rättsfall som jag tagit upp i uppsatsen kan inte sägas vara representativa för mål om strandskyddsdispens generellt sett. Jag har valt de rättsfall som på något vis är originella eller som lämpar sig bra för en vidare diskussion. Detta har jag gjort just för att visa hur utgången kan bli eller hur domskälen i vissa fall har utformats. Det är också dessa rättsfall som har varit mest intressanta att ta upp i jämförelsen med mina slutsatser. Denna jämförelse ska förhoppningsvis kunna leda fram till ett svar på huruvida rättstillämparen i dessa fall har använt sig av lagtexten på ett riktigt sätt.

De rättsfall som jag tagit upp i samband med min redogörelse av särskilda skäl finns det inget att anmärka på. De särskilda skäl som tagits upp där har mark- eller byggnadsanknytning. Jag har inte heller funnit några analogislut som varit så pass långtgående att de verkat orimliga. Det är endast ett fall som kan vara intressant att gå in närmare på och detta på grund av två olika anledningar. Dels för att man kan tolka domen som att rätten har ansett särskilda skäl föreligga på grund av att strandskyddets syfte inte motverkas och dels för att en annan tolkning skulle kunna innebära ett intressant analogislut från de i propositionen upptagna särskilda skälen.

I miljödomstolsfallet från Vänersborgs tingsrätt där dispens ansöktes för anläggandet av en flytbrygga kan resonemanget om särskilda skäl i domskälen vara intressant att titta närmare på.⁸⁷ För det första sägs i domen att särskilda skäl föreligger då anläggandet av flytbryggan inte motverkar strandskyddets syfte. I propositionen sägs inte att det faktum att åtgärden inte motverkar skyddets syfte skulle innebära ett särskilt skäl. Som jag även kommit fram till ovan sammanfaller inte alltid särskilda skäl och strandskyddets syfte helt. Jag har också kommit fram till att det alltid för dispens krävs särskilda skäl. Dispens kan inte endast grundas på det faktum att strandskyddets syfte trots åtgärden upprätthålls. Jag tycker därmed att uttalandet om att särskilda skäl föreligger på grund av att flytbryggan inte påverkar strandskyddets syfte är felaktigt.

Trots att rätten i domskälen har uttryckt sig som jag har nämnt här ovan skulle man kunna se det som att det faktiskt finns ett särskilt skäl som stämmer överens med propositionen. Rätten för nämligen ett resonemang om bryggan och dess placering. Den säger då att andra än fastighetsägarna har rätt att utnyttja bryggan enligt sedvana på området. Man skulle då kunna se detta som en anläggning som främjar friluftslivet, trots att man här endast hänvisar till en geografiskt begränsad sedvänja. Jag tycker att detta tyder på att det finns en viss tånjbarhet i lagen som ger rätten möjlighet att väga in omständigheter utan att gå för långt.

⁸⁷ Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-05-07, M 171-00.

Rättsfallen i uppsatsen som är upptagna på grund av deras intresseavvägning är lika varandra i ett avseende. De saknar en klar gräns mellan bedömningen av särskilda skäl och intresseavvägningen.

Miljödomstolsfallet från Stockholms tingsrätt i vilket dispens för ett vägbygge ges gör över huvud taget ingen bedömning av huruvida särskilda skäl föreligger eller ej, utan konstaterar endast att det allmänna intresset av vägen väger tyngre än det allmänna intresset för friluftsliv samt djur- och växtliv.⁸⁸ I ett annat miljödomstolsfall från Vänersborgs tingsrätt, görs en proportionalitetsbedömning trots att rätten redan konstaterat att särskilda skäl till dispens inte finns.⁸⁹ Det kan i fallet i och för sig vara svårt att säga vilket domslut rätten hade gett om den kommit fram till att det enskilda intresset hade varit större än det allmänna. Det faktum att det görs en intresseavvägning tyder dock på att intresseavvägningen skulle kunna få betydelse för domslutet.

I ett äldre domslut från Regeringsrätten som gällde dispens från förbudet om arbetsföretag i skyddsvärda biotoper sades uttryckligen att särskilda skäl föreligger om upprätthållandet av ett förbud strider mot proportionalitetsprincipen. Målet gällde som sagt inte strandskydd och inte heller miljöbalken, varför jag än en gång vill påminna om att detta rättsfall inte ska ges för stor vikt i uppsatsen. Om begreppet särskilda skäl är detsamma som det som gäller för strandskydd så är uttalandet enligt mig rent felaktigt. Icke-proportionalitet kan inte ses som ett särskilt skäl vilket jag har sagt här ovan. Dessutom har jag kommit fram till att det inte i intresseavvägningen handlar om en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, utan om huruvida syftet med strandskyddet upprätthålls trots åtgärden.

Det man kan konstatera när man studerar dessa rättsfall är därmed att vid bedömningen av särskilda skäl, när rätten har använt sig av den handledning som finns i propositionen och i Naturvårdsverkets rekommendationer, är det väl avvägda bedömningar som tyder på att den delen av lagen fungerar väl. Däremot händer att intresseavvägningar görs trots att det inte finns särskilda skäl till dispens. Det har också visat sig att det har hänt att en intressebedömning i form av en jämförelse mellan olika intressen har lett till dispens trots brist på särskilda skäl. Det har också hänt att rätten har betecknat brist på proportionalitet i enlighet med proportionalitetsprincipen samt det faktum att strandskyddets syfte inte motverkas som särskilda skäl. Detta strider mot vad jag kommit fram till tidigare i min analys. Jag kan därmed konstatera att praxis i dessa fallen inte stämmer överens med hur lagstiftningen enligt min analys skall tillämpas.

⁸⁸ Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, 2001-03-29, M 67-00.

⁸⁹ Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-01-11, M 442-99.

Jag har i uppsatsen endast studerat ett begränsat antal fall, vilka inte skall ses som representativa för strandskyddsmål i allmänhet. Studien visar dock att lagstiftarens signaler till rättstillämpande instanser, i form av lagstiftning och förarbeten, inte varit tillräckligt noggrant utförda för att rättstillämpningen skall bli enhetlig.

Litteraturförteckning

LITTERATUR

- Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1 upplagan, Nerenius och Santéus förlag, Stockholm 1996.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter*, 5 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 1993.
- Danelius, Hans, *Europadomstolens domar 1961-1990 – en rättsfallsöversikt*, Svensk Juristtidning 1991, s. 257-340.
- Lindberg, Carl-Otto, *Utvidgat och differentierat strandskydd, kommentarer och kritik*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1994, s. 281-290.
- Naturvårdsverket, Allmänna råd 90:5, *Strandskydd*.
- Naturvårdsverket, Allmänna råd 97:1, *Strandskydd*.
- Peczenik Aleksander, *Juridisk argumentation*, Norstedts juridik, Lund 1990.
- Segrell, Björn, *Den attraktiva kusten*, 1 upplagan, Tema, Motala 1995.
- Westerlund Staffan, *Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning*, Miljörättslig Tidskrift 1996:2, s.248-284.

DAGSPRESS

- Aftonbladet, 2002-04-26 (www.aftonbladet.se, 2002-05-02)
- Svenska Dagbladet, 2002-04-26 (www.svd.se, 2002-05-02)
- Sydsvenskan, 2002-04-26 (www.sydsvenskan.se, 2002-05-02)

UPPSLAGSVERK

- Karnov 2000/01.

Offentligt tryck

PROPOSITIONER

Prop. 1950:223 Förslag till lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden

Prop. 1964:148 Förslag till naturvårdslag m.m.

Prop. 1974:166 Förslag till ändringar i naturvårdslagen, skogsvårdslagen m.m.

Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Prop. 1993/94:229 Strandskydd

Prop. 1997/98:45 del I och del II Miljöbalk

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1951:40 Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m.m. inom vissa strandområden

SOU 1962:36 Naturen och samhället

SOU 1993:27 Miljöbalk

SOU 1993:40 A

Rättsfallsförteckning

REGERINGSRÄTTEN

RÅ 1996 ref. 44

RÅ 1997 ref. 59

RÅ 1997 not 231

MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljööverdomstolen, 2001-04-18, DM 19

Miljööverdomstolen, 2001-06-25, DM 40

Miljööverdomstolen, 2001-12-16, DM 58

Miljööverdomstolen, 2001-12-16, DM 59

MILJÖDOMSTOLEN

Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, 2001-03-07, M 45-00

Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, 2001-03-29, M 67-00

Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-01-11, M 442-99

Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-05-07, M 171-00

Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, 2001-05-30, M 285-00

Miljödomstolen, Växjö tingsrätt, 2001-04-03, M 408-00

LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN

Beslut 2001-03-13, 231-37403-00