

LUNDS UNIVERSITET  
Juridiska institutionen

# Strandskydd

*– en översikt av rättsläget före och efter  
miljöbalken*

av Rebecka Kärrholm  
Examensarbete i fastighetsrätt, 20 poäng  
Höstterminen 1998  
Handledare professor Bertil Bengtsson

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Introduktion	6
1.2 Disposition	7
1.3 Metod	7
<b>2 RÄTTSLÄGET FÖR STRANDSKYDD INNAN MB: LAG</b>	<b>9</b>
2.1 Förhållandet PBL - NRL - NVL	9
2.2 NVL	10
2.2.1 Strandskyddets syfte och omfattning	10
2.2.2 Strandskyddets innebörd	12
2.2.3 Särskilda skäl för strandskyddsdispens	14
2.2.4 Tomtplatsbestämning och villkor för dispens	18
2.2.5 Delegation till kommun	19
<b>3 RÄTTSLÄGET INNAN MB: PRAXIS M. M.</b>	<b>20</b>
3.1 Statskontorets undersökning 92:28	20
3.2 Glesbygdslänens undersökning	21
3.3 Proportionalitetsprincipen	22
3.3.1 Proportionalitetsprincipen i praktiken	22
3.3.2 Proportionalitetsprincipen efter MBs införande	24
<b>4 RÄTTSLÄGET INNAN MB: ALLEMANSRÄTT</b>	<b>26</b>
4.1 Allemansrätten och tomtbegreppet	26
4.2 Allemansrätten och stränderna	27
<b>5 MILJÖBALKEN</b>	<b>29</b>
5.1 Förhållandet MB - PBL	30
5.2 Strandskyddsregleringen i miljöbalken	30

5.3 Förändringarna i strandskyddsregleringen	32
5.4 Allemansrätten enligt MB	34
5.5 Kritiken mot MB	34
<b>6 FBL</b>	<b>36</b>
6.1 Allmänt om villkor för fastighetsbildning	36
6.2 FBL och strandskyddet	37
6.3 Fastighetsbildning efter MBs införande	39
<b>7 AVSLUTNING</b>	<b>40</b>
<b>BILAGA A</b>	<b>41</b>
<b>BILAGA B</b>	<b>43</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>44</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>46</b>

# Sammanfattning

Strandskyddet är väl förankrat i den svenska rättstraditionen, dels på laglig grund, dels genom allemansrätten. Ursprungligen syftade strandskyddet till att säkerställa allmänhetens tillgång till stränderna för rekreation. Under senare år har emellertid miljöhänsyn gjort sig gällande i allt högre grad och som ett led i detta har strandskyddets syfte utökats till att även omfatta goda livsvillkor för växt- och djurarter.

Den svenska miljölagstiftningen har tidigare varit splittrad och svåröverskådlig. Genom införandet av en miljöbalk söker lagstiftaren åstadkomma en modern miljölagstiftning som bättre skall motsvara tidens krav. Miljöbalken innehåller bl a regler om områdesskydd där strandskyddsreglerna finns med som en viktig del. Den viktigaste förändringen i och med inarbetandet av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken är att kravet på miljöhänsyn skärpts. Om de biologiska värdena påverkas på ett oacceptabelt sätt av en åtgärd skall dispens från strandskyddsbestämmelserna inte lämnas. Vid sidan av detta har dessutom motiven gjorts tydliga, bl a genom att hänsyn tagits till den praxis som utarbetats av Naturvårdsverket. Dessutom söker lagstiftaren undanröja den osäkerhet som uppstått i anledning av RegR:s tillämpning av proportionalitetsprincipen under senare år. Tillvägagångssättet är emellertid något märkligt och resultatet därför inte helt tillfredsställande.

Strandskyddet regleras till stor del genom tillämpning av fastighetsbildningslagen. Fastighetsbildningslagen har inte inarbetats i miljöbalken. Införandet av miljöbalken innebär inte heller någon större förändring vad gäller fastighetsbildningsfrågor. Utrymmet för fastighetsbildning där en konsekvens kan bli att livsvillkoren för flora och fauna försämras torde dock bli mindre.

# Förord

Jag vill rikta ett varmt tack till Bertil Bengtsson som funnit tid att vara min handledare. Det har varit mycket inspirerande att skriva för en person med hans ingående kännedom om området. Vidare vill jag tacka Lars Holmgård och Bjarne Karlsson vid Miljödepartementet. De har vänligt svarat på mina frågor och skickat material. Arkivarie Birgitta Angeberg-Edlund vid NVV har ägnat mycket tid åt att ta fram material jag önskat. Ett varmt tack slutligen till min make vars synpunkter och praktiska bistånd underlättat mitt arbete.

# Förkortningar

AR	Allmänna råd (Naturvårdsverkets)
BrB	Brottsbalken
FL	Förvaltningslagen
FBL	Fastighetsbildningslagen
HD	Högsta domstolen
LGS	Lagen med särskilda bestämmelser om gaturehållning och skyltning
LM	Lantmäterimyndigheten
LSV	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	Miljöbalken
MP	Lagen om införande av miljöbalken
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NRL	Lagen om hushållning med naturresuser m m
NVF	Naturvårdsförordningen
NVL	Naturvårdslagen
NVV	Naturvårdsverket
PBL	Plan- och bygglagen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RegR	Regeringsrätten
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
VL	Vattenlagen

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Att de svenska stränderna idag i så stor utsträckning är tillgängliga för oss alla har framförallt två rättsliga förklaringar. Den ena förklaringen är allemansrätten; en gammal, i stora delar oreglerad, sedvanerätt. Den andra är strandskyddet som lagreglerades redan under 1950-talet.

Allemansrättens ursprung kan spåras tillbaka till medeltiden. Under denna period bedrevs skogsbruket (i den mån det bedrevs alls) gemensamt av byinnevånarna. Den svenska befolkningen var liten i förhållande till de skogsarealer den förfogade över varför någon risk för överutnyttjande inte förelåg. De viktigaste ekonomiska värdena som kunde utvinnas ur skogen fanns i form av virke.<sup>1</sup> Under 1600-1800-talen skedde en stor förändring beträffande virkets värde. Som en följd av först bergsbruk och sedan industrialisering steg virkespriset kraftigt. Skogsägandet blev genom olika skiftesreformer privat och ägandeförhållanden som tidigare varit oklara definierades. Ännu var dock nyttjandet av skogen för att ta väg och samla andra naturprodukter än virke tillåtligt, eftersom detta inte ansågs medföra någon ekonomisk olägenhet för fastighetsägaren.<sup>2</sup> I spåren av 1900-talets snabba befolkningsökning och urbanisering följde ett annat slags nyttjande av naturen än det som tidigare förelegat. Den moderna människan har främst varit intresserad av naturen för rekreatiösa ändamål.<sup>3</sup>

Behovet av lagskydd för de allemansrättsligt tillgängliga stränderna uppstod efter andra världskriget. Ett snabbt växande välstånd gav en lika snabbt växande urban medelklass ekonomiska medel att skaffa fritidsbostäder. Dessa fritidsbostäder anlades med förkärlek vid stränder, vilka alltså i hög hastighet bebyggdes. 1950 infördes därför en provisorisk lagstiftning vilken resulterade i Strandlagen 1952. Strandlagen kom 1964 att tillsammans med Naturskyddslagen uppgå i naturvårdslagen (NVL). Till en början innebar strandskyddet endast att bygglov fordrades, men 60- och 70-talets fortsatta exploatering medförde att ett generellt byggförbud infördes vid stränderna. Den stora efterfrågan på fritidshus i strandområden har också resulterat i annan lagstiftning. Text har kommuner förköpsrätt till vissa fastigheter inom högattraktiva områden för fritidsbostäder (1 § 1 st. 5 p. Förköpslagen).<sup>4</sup> Vidare uppställs ett krav på hemvist<sup>5</sup> i Sverige för att få köpa fastighet för fritidsändamål om egendomen är belägen inom ett område där efterfrågan på fastigheter är så stor att det därför föreligger en risk för

---

<sup>1</sup> Ulrika Bergfors, *Allemansrätten ur rättsekonomisk synpunkt*, Sveriges Lantbruksuniversitet, Arbetsrapport 115, 1990, s. 19 ff.

<sup>2</sup> A.a. s. 27ff.

<sup>3</sup> A.a. s. 38 f.

<sup>4</sup> SFS 1984:301.

<sup>5</sup> Hemvistkravet på förvärvaren kan ersättas av flera alternativa anknytningar enligt 1 § Lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

stegring av fastighetsvärdena (Lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom 3 § 3 st).<sup>6</sup>

## 1.2 Disposition

Allemansrätten och strandskyddet är två starkt integrerade rättsgrunder. Oexploaterade områden där allemansrätt fortfarande gäller är särskilt skyddsvärda, redan bebyggda marker där allemansrätten utsläcks får i större utsträckning bebyggas. Den nya miljöbalk (MB) som just införts kommer att i viss mån förändra rättsläget. Jag ämnar i detta arbete först redogöra för hur strandskyddet sett ut tidigare, praxis på området (tillämpningen av proportionalitetsprincipen) och hur allemansrätten fungerat. Därefter följer en översiktlig skildring av rättsläget efter införandet av miljöbalken samt en utförligare diskussion av de förändringar som skett. Slutligen behandlas fastighetsbildningslagens inflytande på strandskyddet och eventuella förändringar i och med miljöbalken. Uppsatsens syfte kan alltså sägas vara att fastställa det nya rättsläget, samt att teckna en bakgrund till dagens lagstiftning.

## 1.3 Metod

I syfte att skildra det tidigare rättsläget och fastställa vilka förändringar som blir följden av införandet av MB har främst lag och lagförarbeten studerats, men även Naturvårdsverkets Allmänna råd (AR) 97:1, *Strandskydd*<sup>7</sup> och Statskontorets undersökning *Hur påverkas beslut av delegering?*<sup>8</sup> berörs. Naturligtvis har även doktrin beaktats; de viktigaste böckerna för denna uppsats har varit Bertil Bengtssons *Allemansrätt - Vad säger lagen?*<sup>9</sup>, *Speciell fastighetsrätt*<sup>10</sup> samt *Naturvårdslagen, en kommentar*<sup>11</sup>.

En komplikation vid författandet av denna uppsats har varit att rättsläget faktiskt inte genomgått några fundamentala förändringar. För att undvika onödigt upprepanande av laginnehåll som i praktiken är oförändrat hänvisas läsaren angående rättsläget efter MBs införande (avsnitt 5.2) till de avsnitt där det tidigare rättsläget behandlas (2.2). Visserligen innebär detta att skildringen av gällande rätt sker i imperfekt. Detta till trots förefaller denna ordning mig bättre då kronologin upprätthålls. För att underlätta för läsaren att finna aktuella hänvisningar har jag valt att i notapparaten till avsnitt 2.2. parallellt ange hänvisningar till miljöbalkspropositionen. Detta må förefalla

---

<sup>6</sup> SFS 1992:1368. Ulf Jensen & Ulf Cervin, *Mark- och miljö rätt*, 11:e uppl., Stockholm 1996, s. 142.

<sup>7</sup> *Strandskydd, tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16a §§*, Allmänna råd 97:1, Naturvårdsverket, Stockholm 1997.

<sup>8</sup> *Hur påverkas beslut av delegering?*, Statskontoret, 1992:28, Stockholm, 1992.

<sup>9</sup> Bertil Bengtsson, *Allemansrätten - Vad säger lagen?*, 2 uppl., Stockholm, 1995.

<sup>10</sup> Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, 6 uppl., Stockholm, 1997.

<sup>11</sup> Jonzon, Sven-Gösta, Delin, Lars & Bengtsson, Bertil, *Naturvårdslagen, en kommentar*, 3:e uppl., Stockholm 1988.



tveksamt ur pedagogisk synvinkel, men kan förhoppningsvis underlätta för den läsare som läser avsnittet som gällande rätt.

Ytterligare en komplikation är att miljöbalken ännu inte trätt ikraft då detta skrivs. Då det endast är två månader tills så sker har jag valt att skriva som om miljöbalken redan är gällande rätt.

Jag vill göra läsaren uppmärksam på att inte all lagstiftning som på något sätt berör strandskyddsfrågor omfattas av uppsatsen. För att inte lasta framställningen med skildringar av besvärsgången, övergångsbestämmelser och liknande finns en sammanfattning av dessa frågor i bilaga A.

Den tidigare lagstiftningen i NVL reviderades vid ett stort antal tillfällen. För att inte tynga notapparaten med hänvisningar till olika SFS-nummer vid varje lagrum återfinns som bilaga B i uppsatsen en översikt över aktuella lagrum i NVL. I översikten anges senaste SFS-nummer. Förutom vid NVL anges SFS-nummer i vanlig ordning vid första omnämmandet av en lag. Översikten innehåller vid sidan av SFS-nummer en uppställning över vilka lagrum i NVL som motsvaras av lagrum i MB, och vilka lagrum i MB som är nya.

# 2 Rättsläget för strandskydd innan MB: lag

## 2.1 Förhållandet PBL - NRL - NVL

Det svenska samhällsbyggandet i fysisk bemärkelse styrs av flera lagar. Dessa lagar är sinsemellan kopplade på olika sätt, med mer, eller ibland mindre lyckat resultat. Här följer en kort redovisning av förhållandet mellan plan- och bygglagen (PBL), naturresurslagen (NRL) och NVL.<sup>12</sup> NRL och NVL har sedemera, till skillnad från PBL, inarbetats i MB. Förhållandet mellan PBL och MB diskuteras nedan i avsnitt 5.1.

Planeringen av svensk bebyggelse, både vad gäller lokalisering och utformning, styrs i första hand av PBL. Enligt 1:6 PBL skall mark för att få användas för bebyggelse vara från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Lämplighetskravet utvecklas i 2 och 3 kap. PBL. I 2 kap. PBL regleras de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Enligt 2:2 PBL skulle hushållningsreglerna i NRL tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

De viktigaste styrmedlen enligt PBL utgörs av planer. En god sammanfattning av de olika plantyperna finns i 1:3 PBL. Där stadgas sålunda att:

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom *detaljplaner*. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses.

*Fastighetsplaner* får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

Är en plan med rättsverkan antagen (detaljplan, områdesbestämmelser, fastighetsplan) får senare fattade beslut inte strida mot planen.<sup>13</sup>

Även NVL innehöll hänvisningar till såväl PBL som NRL. I 3 § 1 st. NVL stadgades att reglerna i NRL skulle tillämpas i frågor om naturvård. Vidare innehöll 16 § 3 st. 2 p. NVL en hänvisning till 4 kap. NRL. Regeln innebar

<sup>12</sup> PBL, SFS 1987:10. NRL, SFS 1987:12.

<sup>13</sup> Jmf 5:36 PBL.

att strandskyddsbestämmelserna i 16 § 1 st. NVL inte gällde företag som tillåtits enligt 4 kap. NRL.

I 3 § 2 st. NVL stadgades att beslut i vissa frågor (dock ej strandskyddsärenden) i princip inte fick fattas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Beträffande strandskyddsärendena gällde enligt 15 § 4 st. NVL en särskild ordning. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämde, fick förordna att strandskyddet upphävdes för strandområde som avsågs ingå i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. Förutsättningen för detta var att särskilda skäl förelåg.<sup>14</sup>

De allmänna hänvisningar till NRL som fanns i PBL och NVL syftade till bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL. 2 kap. NRL innehöll grundläggande hushållningsbestämmelser vilka skulle styra det bästa utnyttjandet av "marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt"(1:1 NRL). Bland de värden vilka skulle vägas mot varandra kan nämnas natur- och kulturintressen, totalförsvaret, vattenförsörjning, stora orörda mark- och vattenområden, jord- och skogsbruk samt utvinning av värdefulla ämnen och material. Av särskilt intresse för strandskyddet var 2:6 NRL. Enligt 2:6 1 st. NRL skulle mark- och vattenområden vilka var betydelsefulla på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, skyddas *så långt som möjligt* mot åtgärder som påtagligt kunde skada dessa intressen. Beträffande områden av riksintresse för naturvärden, kulturvärden eller friluftslivet stadgades i 2 st. att dessa områden *skulle* skyddas mot åtgärder som avsågs i första stycket.<sup>15</sup>

3 kap. NRL innehöll särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. Det som främst reglerades var kust-, sjö- och vattenområden samt fjällvärlden.

## 2.2 NVL

### 2.2.1 Strandskyddets syfte och omfattning

Det viktigaste skyddet för stränder återfanns innan MBs införande i NVL.<sup>16</sup> Där stadgades i 15 § 1 st. att strandskydd rådde vid havet, insjöar och vattendrag. Syftet med skyddet var att trygga förutsättningarna för

---

<sup>14</sup> En utförligare diskussion av lagrummet följer i nästa avsnitt.

<sup>15</sup> Om ett område var av riksintresse för flera oförenliga ändamål skulle företräde ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjade en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Särskilt företräde gavs dock åt försvarsintresset. Ett beslut där riksintressen vägdes mot varandra fick inte strida mot bestämmelserna i 3 kap. NRL (2:10 NRL). 2:6 och 10 §§ NRL motsvaras av 3:6 och 10 §§ MB.

<sup>16</sup> Motiven till NVL var på vissa punkter inte särskilt utförliga. På regeringens uppdrag (regleringsbrev den 9 juni 1994) utarbetade NVV allmänna råd för tillämpningen av det utvidgade strandskyddet. (AR 97:1 s. 16) Vad som inte kunde utläsas ur motiven till NVL kompletterades alltså oftast av rekommendationer i AR 97:1.

allmänhetens friluftsliv samt att bevara goda livsvillkor för växter och djur. När strandskyddet först infördes var syftet enbart att skydda allmänhetens tillgång till stränderna. För att inte den allemansrättsliga tillgången till stränder skulle begränsas av okontrollerad bebyggelse infördes ett generellt strandskydd.<sup>17</sup> Genom att stränderna förblev oexploaterade kom en rik flora och fauna att bevaras. Stränder invid sjöar och vattendrag är viktiga naturmiljöer då de utgör en övergångszon. Övergångszoner i naturen ( t ex vatten-land, skog-öppet landskap) ger särskilt goda livsbetingelser för växt- och djurarter. Vid sidan av den ovanliga artrikedomen som finns i strandmiljöer fungerar stränderna dessutom som spridnings- och vandringskorridorer för många arter. Slutligen fungerar stränder (och även en 10 - 15 m bred vägren) som ett slags biologiska filter; en buffertzons där näringsämnen anrikas istället för att transporteras vidare ut i hav och sjöar. Nämnade viktiga kvaliteter hos stränderna låg till grund för det utökade strandskydd som infördes 1994, då alltså syftet även kom att omfatta bevarandet av goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet.<sup>18</sup>

Enligt 2 st. var utgångspunkten för skyddsområdets omfattning land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt vattenstånd. Emellertid kunde detta område utvidgas till att gälla 300 meter från strandlinjen. Förutsättningen för en sådan utvidgning var att något av strandskyddets syften tillgodosågs. Områden där en utvidgning kunde komma ifråga var områden av riksintresse (enligt NRL), särskilt ekologiskt känsliga områden, oexploaterade områden och områden i närheten av större städer.<sup>19</sup> I vissa situationer kunde också de biologiska förutsättningarna vara sådana att en utvidgning av strandskyddet inom vattenområdet var motiverad, utan att en utvidgning skedde på land. Långgrunda bottnar kan exempelvis vara mycket viktiga ur ekologisk synpunkt som lek- och uppväxtområden för många djurarter.<sup>20</sup> Utvidgning av strandskyddsområdet fick beslutas av regeringen eller myndighet utsedd av regeringen.

Enligt 3 st. fick regeringen eller den myndighet regeringen utsåg upphäva strandskyddet för område som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Vad som ursprungligen avsågs med detta var främst strandskyddet vid obetydliga bäckar och tjärnar.<sup>21</sup> Efter det att strandskyddets syfte utvidgades minskade dock utrymmet för detta slags inskränkning. I princip fordrades att området redan var ianspråktaget så att allemansrätten utsläckts, samt att förutsättningarna för flora och fauna var dåliga.<sup>22</sup>

Vidare fick enligt 4 st. regeringen eller myndighet som regeringen utsett upphäva strandskyddet för visst område. Förutsättningen för att upphäva strandskyddet var att det fanns särskilda skäl samt att området i fråga avsågs

---

<sup>17</sup> Prop. 1974:166, s. 94.

<sup>18</sup> Prop. 1993/94: 229, s. 9 f. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 83.

<sup>19</sup> AR 97:1, s. 23. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 83.

<sup>20</sup> AR 97:1, s. 23 f.

<sup>21</sup> Prop. 1974:166, s. 95.

<sup>22</sup> Detta framgår visserligen inte av motiven till ändringen (1993/94:229), men däremot av AR 97:1, s. 24. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 84.

omfattas av områdesbestämmelser eller detaljplan enligt PBL. För att ett upphävande alls skulle komma ifråga måste det vara förenligt med bestämmelserna i såväl NRL som NVL. I fall då tätorter expanderade inom strandskyddsområde rekommenderades att en bedömning skedde mot bakgrund av en miljökonsekvensbeskrivning (5:18 PBL). Endast i undantagsfall ansågs särskilda skäl kunna föreligga för fritidsbebyggelse inom strandskyddsområde. Genomfördes en detaljplan rekommenderades att strandskyddet upphävdes inom kvartersmark för bebyggelse, anläggningar, allmän platsmark och liknande.<sup>23</sup>

På en punkt var rättsläget beträffande 15 § 4 st. NVL osäkert. Då det generella strandskyddet infördes stadgades i övergångsbestämmelserna (1974:1025, 4p.) att ett strandområde som ingick i fastställd stads- eller byggnadsplan 30 juni 1975 inte skulle omfattas av skyddet om inte annat föreskrevs. Bestämmelsen har tolkats på två sätt. Enligt bl a Boverket måste vid upphävandet av en plan fastställd före 1975 länsstyrelsen särskilt förordna om strandskydd, annars saknades detta för området i fråga efter upphävandet. NVV å sin sida ansåg att övergångsbestämmelsen inte gav någon vägledning i frågan och att generellt strandskydd inträdde efter att en plan upphört då detta måste ha varit lagstiftarens syfte.<sup>24</sup>

## 2.2.2 Strandskyddets innebörd

Strandskyddets materiella innehåll reglerades i 16 § NVL. 16 § 1 st. innehöll förbud mot att uppföra helt nya byggnader inom strandskyddsområde. Förbudet omfattade dock inte till- eller ombyggnader. Dessutom förbjöds ändringar inom strandskyddsområde av redan befintliga byggnader så att de väsentligen tillgodosåg andra ändamål än tidigare. Detta förbud tog sikte på situationen att sjöbod eller motsvarande ändrades till fritids- eller permanentbostad. En ändring från fritids- till permanentbostad eller vice versa omfattades dock inte av förbudet.

Vidare innehöll 16 § 1 st. NVL ett förbud mot grävnings- och andra förberedelsearbeten för ovan nämnda bebyggelse. Med förberedelsearbeten för bebyggelse avsågs exempelvis trädfällning, schaktning och grävning för husgrund eller källare.

Det var även i annat fall förbjudet att uppföra anläggning eller anordning inom strandskyddsområde och därmed omvandla mark till tomt. Förbudet syftade dels till att säkerställa att allemansrättsligt tillgänglig mark inte omvandlades till tomt, dels till att hindra att allmänheten felaktigt gavs uppfattningen att ett område inte fick beträdas. Anläggningar av detta slag var t ex rabatter, fasta eldstäder, bänkar, flaggstänger, staket, enskilda vägar

---

<sup>23</sup> AR 97:1, s. 25 ff. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 84 f.

<sup>24</sup> AR 97:1, s. 28 f. Rättsläget beträffande dessa fall framgår nu klart av 10 § Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 84 angående det nya rättsläget i övriga fall enligt 7:15 2 st. 2 m. MB.

(med undantag för de areella näringarnas behov), tennisbanor och järnvägar.<sup>25</sup>

Vissa verksamheter var tillståndspliktiga även enligt andra bestämmelser i NVL än strandskyddsreglerna. Tåkt av sten, grus och dylikt för husbehov tilläts beträffande de areella näringarna. I övriga situationer skulle prövning ske enligt både 16 och 18 §§ NVL. I de fall då prövningen även skulle ske enligt miljöskyddslagen (vilket kunde vara fallet vid bergtåkt) skulle dock inte någon prövning ske enligt 16 § 3 st. NVL.

För markavvattningsåtgärder inom strandskyddsområde krävdes tillstånd enligt såväl 16 a § NVL som 18 c § NVL. Vidtogs markavvattningen som ett led i utövandet av någon areell näring prövades åtgärden inte enligt 16 a § NVL.

För att få uppföra vilthägn inom strandskyddsområde fordrades tillstånd enligt både 16 a § NVL och 24 § NVL.<sup>26</sup>

I 16 § 2 st. NVL bemyndigades regeringen eller av denna utsedd myndighet att meddela föreskrifter riktade till allmänheten om sådana behövdes för att trygga strandskyddets syfte. Föreskrifterna kunde meddelas för att, inom hårt utnyttjade områden, hindra verksamhet som uppfattades som störande av flertalet besökare (t ex fordonsparkering, som dock i sig var en konsekvens av det hårda nyttjandet). Föreskrifter kunde vidare användas för att kanalisera utövandet av vissa fritidsaktiviteter till särskilda leder, så att konflikterna mellan olika intressen minskade (t ex skidåkning och ridning). Slutligen kunde föreskrifter utfärdas för att skydda känsliga naturmiljöer från olika former av friluftsliv. För sistnämnda syfte kunde ofta ett lämpligare skydd uppnås genom tillämpning av 14 a, b och c §§ NVL (särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter).<sup>27</sup>

Från strandskyddet fanns två undantagsbestämmelser; den ena i 16 § 3 st. NVL, den andra i 16 a § NVL. Enligt 16 § 3 st. NVL undantogs anläggningar och åtgärder som behövdes för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller rennäringen så länge det inte var fråga om att tillgodose bostadsändamål. För att betraktas som näring krävdes att det inte rörde sig om verksamhet med marginell ekonomisk betydelse för utövaren. Hänvisningen till "fisket" avsåg yrkesfisket.

Enligt samma lagrum undantogs också arbetsföretag med tillstånd enligt 4 kap. NRL, vattenlagen (VL) eller miljöskyddslagen. Vid prövning enligt dessa lagar skulle strandskyddsintressena vägas in, varför prövning enligt NVL inte var nödvändigt.

Enligt 16 § 4 st NVL fick regeringen eller myndighet utsedd av regeringen föreskriva att byggnader, anläggningar eller anordningar vilka kompletterade befintlig bebyggelse på tomtplats fick undantas från förbudet i 16 § 1 st.

---

<sup>25</sup> AR 97:1, s. 32 ff. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 85 ff.

<sup>26</sup> AR 97:1, s. 34 f.

<sup>27</sup> A. a. s. 30 f. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 102.

NVL. Förutsättningen var att lokaliseringen skedde längre ifrån stranden än huvudbyggnaden.<sup>28</sup>

### 2.2.3 Särskilda skäl för strandskyddsdispens

Enligt 16 a § NVL fick länsstyrelsen medge dispens från strandskyddet under förutsättning att särskilda skäl förelåg.<sup>29</sup> Av förarbetena från 1974 framgår inte vad som avses med särskilda skäl. Det enda som sägs är att dispensmöjligheten bör tillämpas restriktivt.<sup>30</sup> Den praxis som växte fram, grundad på regeringsutslag, kom till uttryck i Naturvårdsverkets Allmänna råd 90:5, *Strandskydd*.<sup>31</sup> Dessa rekommendationer kan i sin tur sägas ha haft en kanoniserande inverkan då den struktur som finns där först anammades i Prop. 1993/94:229<sup>32</sup> och numera följs i propositionen till MB.<sup>33</sup> De grunder som kan åberopas som särskilda skäl grupperas enligt följande:

- \* Byggnad, anläggning eller anordning som inte inskränker det allemansrättsliga nyttjandet av strandskyddsområdet.
  - komplementbyggnad
  - ianspråktagen tomtplats
  - ersättningsbyggnad
- \* Byggnad eller anläggning på plats som är väl avskild från strandområdet och som därför saknar betydelse för bad och friluftsliv.
- \* Lucktomt
- \* Anläggning för det rörliga friluftslivets behov och som inte inskränker allmänhetens möjligheter att nyttja stranden.
- \* Vissa anläggningar som måste ligga vid vattnet.
- \* Försvarsanläggning som med hänsyn till sin funktion och avsedda användning måste ligga inom strandskyddsområde.<sup>34</sup>

Nedan följer en utförligare genomgång av de olika grupperna.<sup>35</sup> Därefter diskuteras några andra aspekter av tillämpning av 16 a § NVL vilka faller utanför den skisserade strukturen.

---

<sup>28</sup> AR 97:1, s. 35 ff. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 87 f.

<sup>29</sup> Regeln infördes först i 16 § 3 st. NVL (SFS 1974:1025), men flyttades senare till 16 a § NVL (SFS 1991:641). Detta innebar dock ingen innehållsmässig förändring.

<sup>30</sup> Prop. 1974:166, s. 97.

<sup>31</sup> *Strandskydd*, Allmänna Råd 90:5, Naturvårdsverket, Stockholm 1990. Framställningen innehåller illustrerande rättsfallsreferat för samtliga av de kategorier vilka *särskilda skäl* här indelas i. Jag kommer inte att hänvisa till dessa fall då de snarare är uttryck för en allmän praxis än fall ägnade att markera nytt vägval. Läsaren bör vara uppmärksam på att dessa fall *inte* finns med i den senare utgåvan av allmänna råd (AR 97:1).

<sup>32</sup> Prop. 1993/94:229, s. 8 f.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 88-92. Ironiskt nog frångick NVV denna struktur i AR 97:1 till förmån för en mer differentierad framställning.

<sup>34</sup> Naturvårdsverket, Allmänna råd 90:5, *Strandskydd*, Stockholm, 1990, s. 26.

<sup>35</sup> Grupperingen följer alltså den i AR 90:5. Trots detta kommer jag vidare i detta avsnitt att hänvisa till AR 97:1 beträffande innehållet då denna källa i sak är mest aktuell. Vidare kommer jag att jämte nämnda hänvisningar hänvisa till förarbetena till MB i den

## **Byggnad, anläggning eller anordning som inte inskränker det allemansrättsliga nyttjandet**

Tre typer av skäl faller inom detta område. Det gäller komplementbyggnad, ianspråktagen tomtplats och ersättningsbyggnad.

En komplementbyggnad är en komplettering till en i laga ordning uppförd huvudbyggnad för bostads- eller industriändamål. Gäststuga, fiskebod, jaktstuga och uthus såsom garage, toalett och bastu är vanliga exempel. För att komplementbyggnad skall accepteras som särskilt skäl krävs att den uppförs i omedelbar anslutning till huvudbyggnaden.

Komplementbyggnadens placering får inte resultera i att tomtplatsen kring huvudbyggnaden utvidgas eller utgöra grund för ny fastighetsbildning.

Utrymmet att tillåta uppförande av byggnader och andra anläggningar i direkt anslutning till vattnet är emellertid alltid ytterst begränsat; om möjligt bör stranden hållas fri för att underlätta eller framgent möjliggöra passage.<sup>36</sup>

Enligt 16 § 4 st. NVL kan länsstyrelsen föreskriva att komplementbyggnad/anläggning/anordning får uppföras på tomtplats inom strandskyddsområde om den placeras längre från stranden än huvudbyggnaden.<sup>37</sup>

Inom en redan ianspråktagen tomtplats är allemansrätten utsläckt. En normalstor tomt för fritidsbebyggelse tillåts i allmänhet omfatta ca 2000 m<sup>2</sup> (vid kusten 1500 m<sup>2</sup>). Inom ett område av denna storlek anses fastighetsägaren kunna hävda en hemfridszon.<sup>38</sup> En bedömning måste dock ske i det enskilda fallet, där hänsyn tas till förhållandena på orten.<sup>39</sup> Önskar fastighetsägaren uppföra anläggningar såsom uteplats, flaggstång eller rabatter måste dessa placeras inom den etablerade tomtplatsen. Skulle så inte ske finns en risk att anläggningarna motverkar det rörliga friluftslivets nyttjande av delar av fastigheten där allemansrätt fortfarande råder.

Då en byggnad brunnit ned kan dispens ges för uppförande av ersättningsbyggnad. En förutsättning är dock att den nya byggnaden skall tjäna samma ändamål som den gamla. En ansökan om återuppförande bör göras inom fem år efter branden (jmf 14:8 PBL).<sup>40</sup>

Vidare finns en möjlighet att få återställa ett förfallet, obebott hus om den omgivande marken ännu inte hunnit bli allemansrättsligt tillgänglig. Sker

---

utsträckning som går. Detta sker för att undvika att senare behöva upprepa ett närmast identiskt avsnitt.

<sup>36</sup> AR 97:1, s. 39 f. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 89.

<sup>37</sup> AR 97:1, s. 41. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 88.

<sup>38</sup> AR 97:1, s. 54. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 91.

<sup>39</sup> Tomterna i Stockholms skärgård är stora och ligger glest, att jämföras med västkustens mindre, tätare liggande tomter. AR 97:1, s. 54.

<sup>40</sup> AR 97:1, s. 41. Jmf dock Prop. 1997/98:45, del 2 s. 89 där det sägs att ansökan bör göras inom ett år från brandtillfället givet att försäkringsfrågan är löst.



återuppförandet i avsikt att använda byggnaden för annat ändamål än tidigare gäller vanliga regler för att uppföra ny byggnad.<sup>41</sup>

### **Byggnad eller anläggning på plats som är väl avskild från strandområdet**

Om en plats är väl avskild från strandområdet och därför saknar betydelse för det rörliga friluftslivet kan dispens meddelas för uppförande av byggnad eller anläggning. Situationen som åsyftas är exempelvis den att ett strandområde avskurits av en större väg, gata eller järnväg. Den del av strandskyddsområdet som ligger på den bortre sidan av vägen/gatan etc från stranden räknat kan då sakna betydelse för det rörliga friluftslivet. Det är emellertid inte tillräckligt med blotta existensen av en väg; normalt har förekomsten av en mindre väg (även skogsbilväg) inte den här diskuterade avskiljande effekten. Det är tvärtom så att området ovanför vägen kan vara väl lämpat som utsiktsplats över stranden och vattnet. I sådana fall medges inte dispens.<sup>42</sup>

### **Lucktomt**

I ett redan bebyggt tomtområde kan det återstå en obebyggd fastighet, en så kallad lucktomt. I fall då denna lucktomt utgör den enda fria passagen till stranden bör denna fastighet förbli obebyggd. Lucktomten kan då dels vara av betydelse för friluftslivet, dels ha biologiska värden. Det förekommer dock att lucktomter helt har förlorat sin betydelse för allmänheten (t ex genom närliggande bättre stränder) och växt- och djurliv (om dess biologiska värden är begränsade). I dessa situationer kan dispens beviljas för att bebygga lucktomten. Dispens på denna grund bör dock inte beviljas inom högexploaterade områden.<sup>43</sup>

### **Anläggning för friluftslivets behov**

Friluftslivsanläggningar som inte inskränker allmänhetens möjligheter att nyttja stranden kan ibland tillåtas. Det bör dock prövas om lokaliseringen till strandskyddsområdet är nödvändig. Exempel på anläggningar vilka kan tillåtas är raststugor och vindskydd.<sup>44</sup>

För att få uppföra en brygga vid allmän badplats krävs att bryggan blir tillgänglig för allmänheten. Privatpersoner, tomtföreningar eller båtklubbar kan medges tillstånd att uppföra brygga utanför anspråktagen tomtplats. Dock kan villkor uppställas för tillståndet; ett exempel är att området inte får inhägnas. Vad som gäller för uppförande av bryggor gäller tillika andra badplatsanordningar såsom omklädningsrum och toaletter.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> AR 97:1, s. 42.

<sup>42</sup> AR 97:1, s. 45. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 89.

<sup>43</sup> AR 97:1, s. 42 f. Prop 1997/98:45, del 2, s. 89.

<sup>44</sup> AR 97:1, s. 43 f. Prop 1997/98:45, del 2, s. 89 f.

<sup>45</sup> AR 97:1, s. 52 f. Prop 1997/98:45, del 2, s. 90.

Några typer av anläggningar anses normalt inskränka allmänhetens tillträde till ett område och därför bör inte dispens medges. Detta gäller campingplatser, golfbanor, idrotts- och friluftsanläggningar.<sup>46</sup> Vad först beträffar campingplatser är dessa i allmänhet inhägnade, varför allmänhetens tillträde begränsas. Campingplatser bör därför placeras utanför strandskyddsområde. På så sätt får såväl campingbesökarna som andra tillgång till stränderna.<sup>47</sup>

Golfbanor kan i förstone synas vara tillgängliga för allmänheten. Under pågående säsong är det dock inte riskfritt att vistas där och i praktiken torde närvaron av en golfbana hålla allmänheten borta. Golfbanor bör därför lokaliseras utanför strandskyddsområde.<sup>48</sup>

Idrottsanläggningar såsom tennisbanor, ridhus och klubbhus är i allmänhet inte tillgängliga för var och en. Oftast saknas också något särskilt behov av närhet till vatten, varför dessa anläggningar bör placeras utanför strandskyddsområdet.<sup>49</sup>

### **Anläggningar som måste ligga vid vattnet**

För vissa typer av friluftsanläggningar är närheten till vatten en förutsättning för ett effektivt utnyttjande. Detta kan vara en grund för att bevilja dispens. Det kan exempelvis gälla anordningar för iläggning, upptagning och uppställning av kanoter och paddelbåtar. Tillåts denna typ av anläggningar bör man söka underlätta framkomligheten för allmänheten. Andra anläggningar som måste placeras vid vattnet är båthamnar, båtbryggor, båthus och pirar. Gemensamt för dessa anläggningar gäller att de inte bör förläggas till områden med stort rekreativvärde. Vidare bör man i möjligaste mån samlokalisera flera anläggningar för att begränsa störningen. Behovet av gemensamma områden för båthus och båtplatser bör beaktas redan i kommunernas översiktsplaner, så att intrånget i strandskyddsområdet kan minimeras.<sup>50</sup>

### **Försvarsanläggning**

Denna punkt skiljer sig från de som diskuterats ovan på så sätt att kommuner inte kan besluta om dessa anläggningar. Istället är det länsstyrelsen som fattar beslut om var försvarsanläggningar skall placeras. De försvarsanläggningar som måste ligga inom strandskyddsområde med hänsyn till sin funktion och avsedda användning kan tillåtas göra det. Exempel på sådana anläggningar är kustbefästning och anordning vid

---

<sup>46</sup> Prop 1997/98:45, del 2, s. 90.

<sup>47</sup> AR 97:1, s. 46 f.

<sup>48</sup> A. a. s. 47 f.

<sup>49</sup> A. a. s. 48 f.

<sup>50</sup> A. a. s. 52 f. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 90.

krigsförtöjningsplats. Vid prövningen av ansökan bör i möjligaste mån hänsyn tas till friluftslivets intressen och de biologiska värdena.<sup>51</sup>

## Övrigt

Vid lokalisering av vindkraftverk till strandskyddsområde sker dispensprövningen enligt samma riktlinjer som gäller för andra byggnader och anläggningar. Restriktivitet kan vara påkallad av flera orsaker. Trots vindkraftverks begränsade storlek kan deras närvaro påverka livsvillkoren negativt för växt- och djurlivet, inte minst fågellivet. Vidare kan närvaron av vindkraftverk göra att ett område mister attraktionskraft för allmänheten. Kommuner bör redan i översiktsplaner redovisa huruvida förutsättningar finns att etablera vindkraftverk. Redan på detta stadium bör samråd ske med länsstyrelsen så att möjliga lokaliseringar inom en större region kan beaktas.<sup>52</sup>

Vid sidan av vindkraftverk skall ytterligare ett slags anläggning nämnas nämligen dammar/viltvatten. Enligt VL krävs tillstånd för vattenföretag som kommer att skada enskilda eller allmänna intressen(3:4 VL).<sup>53</sup> Om ett vattenföretag prövas enligt vattenlagen skall någon prövning inte ske enligt 16 a § NVL. Kommer emellertid vattenföretaget inte att skada allmänna eller enskilda intressen skall prövning ske enligt 16 a § NVL. Då nya vatten anläggs innebär detta ofta betydande påverkan på miljön i såväl positiv som negativ bemärkelse. Är miljöpåverkan sådan att den innebär förbättrade livsvillkor för vissa arter kan detta utgöra särskilda skäl för dispens.<sup>54</sup>

### 2.2.4 Tomtplatsbestämning och villkor för dispens

För att medge dispens kan villkor meddelas.<sup>55</sup> Villkor kan exempelvis meddelas som föreskriver att en anläggning såsom en brygga måste vara tillgänglig för allmänheten. Villkor syftande till att bevara de biologiska värdena är ett annat exempel.<sup>56</sup>

Medges undantag från strandskyddsbestämmelserna skall enligt 16 a § 1 st. NVL länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk

---

<sup>51</sup> AR 97:1, s. 51. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 90 f. Enligt sistnämnda källa kan det finnas skäl att vara mindre restriktiv vid dispensprövningen beträffande försvarsanläggning. I hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB är försvarsintresset prioriterat.

<sup>52</sup> AR 97:1, s. 44 f. Prop. 1997/98: 45, del 2, s. 90. Se även *Etablering av vindkraftverk på land*. Allmänna råd 95:1, Boverket.

<sup>53</sup> SFS 1983:229.

<sup>54</sup> AR 97:1, s. 50 f. 3:4 VL motsvaras av 11:6 MB.

<sup>55</sup> "Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses att en myndighet som enligt författning har rätt att medge undantag från ett förbud får förena ett för den sökande gynnande beslut med villkor." RÅ 1990 ref 12, s. 56. Numera regleras detta i 16:2 2 st. MB, Prop. 1997/98:45, del 2, s. 204.

<sup>56</sup> AR 97:1, s. 56.

som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet. Genom tomtplatsbestämning fastställs gränsen mellan det allemansrättsligt tillgängliga området och det inom vilket markägaren kan hävda en hemfridszon. Tomten måste inte följa fastighetsgränserna; vid fastigheter som innefattar strandskyddsområde finns normalt anledning att begränsa tomtplatsen.

Enligt 16 a § 2 st. NVL upphör ett beslut om dispens att gälla om åtgärden inte påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.<sup>57</sup>

## 2.2.5 Delegation till kommun

Enligt 43 § 2 st. NVL fick länsstyrelsen delegera dispensgivningen enligt 16 a § NVL till kommunal myndighet.<sup>58</sup> Delegationsmöjlighet saknades dock beträffande ärenden om försvarsanläggning eller allmän väg (28 a § 1 st. NVF).<sup>59</sup> Delegationen kunde vara partiell och endast avse vissa områden inom kommunen. Det normala var att länsstyrelsen endast behöll beslutanderätten över områden som klassats som riksintressen. 75 % av kommunerna hade hel eller partiell delegation.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> AR 97:1, s. 54 f. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 91 f.

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 102.

<sup>59</sup> Motsvaras av 12§ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m. m..

<sup>60</sup> Statskontoret, Rapport 1992:28, *Hur påverkas beslut av delegering? -Ett experiment med strandskyddsärenden.*, s. 10. Se även not 132.

# 3 Rättsläget innan MB: praxis m. m.

## 3.1 Statskontorets undersökning 92:28

1992 presenterade Statskontoret en rapport vars syfte var att visa hur en effektanalys kan genomföras.<sup>61</sup> Rapporten behandlade hur bedömningen av strandskyddsärenden påverkats av delegering från länsstyrelse till kommun. Grunden för undersökningen var ett experiment där länsstyrelser och kommuner fick ta ställning till tio ansökningar om dispens enligt 16 a § NVL.<sup>62</sup> Därefter sammanställdes resultatet och analyserades utifrån ett flertal aspekter. Undersökningen innehåller utförliga beskrivningar av tillvägagångssätt, svarsfrekvens och statistisk säkerhet. De eventuella invändningar som skulle kunna göras mot undersökningen vederläggs systematiskt. Nedan följer en redogörelse för beslutet samt de tolkningar av detta som presenteras i rapporten.

Undersökningsdeltagarna hade svarsalternativen *ja*, *nej* och *tveksam*. Trots att alternativet *tveksam* fanns användes det bara i ca 10 % av fallen; detta gällde såväl länsstyrelser som kommuner.<sup>63</sup> Det sammanlagda resultatet av undersökningen visade att länsstyrelserna svarade *ja* i 34 % av ärendena och *nej* i 58 %. Kommunerna å sin sida svarade *ja* i 52 % av ärendena och *nej* i 37 %.<sup>64</sup>

Då fallen studerades vart och ett för sig fann man att länsstyrelserna i samtliga fall oftare avslag ansökan än kommunerna. Dock var variationen stor mellan fallen. Tendensen att kommuner är mer benägna än länsstyrelser att bevilja dispens enligt 16 a § NVL framstod emellertid som entydig.<sup>65</sup>

Ytterligare analys av resultaten gav vid handen att även skillnaderna inom varje beslutsnivå var stora. Länsstyrelserna var inbördes lika oeniga som kommunerna. Endast i två av fallen var samstämmigheten i val av svarsalternativ högre än 80 %. I det ena av dessa fall avslag sju av åtta länsstyrelser dispensansökan. I det andra fallet svarade sju av åtta kommuner ja till dispens.<sup>66</sup> Dessutom var antalet ja-svar hos glesbygdskommun/län märkbart högre än hos tätortskommunerna/län. Detta förklarar till en del de

---

<sup>61</sup> A. a.

<sup>62</sup> Statskontoret, Rapport 1992:28, s. 14. Det rörde sig om verkliga ärenden där namnen fingerats. Urvalet var inte representativt då rena "stämpelärenden" valts bort. De ärenden som valdes rymdes inom spannet "tämligen lättbedömda" till "gränsfall". A.a. s. 16.

<sup>63</sup> A.a. s. 18 f.

<sup>64</sup> A. a. s. 19.

<sup>65</sup> A. a. s. 20 f.

<sup>66</sup> A. a. s. 21.

varierande svaren inom beslutsnivåerna.<sup>67</sup> Till detta kommer att handläggare med liten erfarenhet av strandskyddsärenden oftare avviker från praxis.<sup>68</sup>

Kommunernas benägenhet att bevilja dispens oftare än länsstyrelserna kan till en liten del förklaras med okunskap. De kommuner som sällan behandlar ansökningar har sämre kunskaper om lagen och praxis än de kommuner där ansökningar ofta förekommer.<sup>69</sup>

Den främsta förklaringen till att kommunerna är mer dispensbenägna än länsstyrelserna är att de finner strandskyddsbestämmelserna för restriktiva.<sup>70</sup> Naturvårdsverket överklagar normalt bara fall där det är uppenbart att fel har begåtts; gränssfallen lämnas därhän. Då kommunerna vet att så är fallet kan de genom att vara generösa i sin dispensgivning i praktiken göra utrymmet för dispens större.<sup>71</sup>

## 3.2 Glesbygdslänens undersökning

På regeringens uppdrag undersökte tre glesbygdslän 1992 förutsättningarna för en mindre restriktiv tillämpning av strandskyddsbestämmelser i glesbygden i inlandet.<sup>72</sup> De tre rapporterna från berörda länsstyrelser kompletterades av NVV med egna sammanställningar av behandlade ärenden och studier utförda av SCB. Resultatet utmynnade i ett förslag vilket publicerades i prop. 1993/94:229, *Yttrande över Länsstyrelsernas i Norrbottens, Jämtlands och Kronobergs rapporter om bebyggelse inom strandskyddsområde i glesbygd*.<sup>73</sup>

Det förslag NVV avgav föranledde inte någon uttrycklig lagändring. Däremot låg förslaget till grund för de överväganden angående differentierat strandskydd som angavs i prop. 1993/94:229.<sup>74</sup> Innebörden var i korthet att strandskyddsbestämmelserna skulle kunna tillämpas mer differentierat i glesbygder med riklig tillgång till vattendrag, förutsatt att bebyggelsestrycket var lågt och avståndet till större tätorter stort. I och med införandet av MB tar lagstiftaren avstånd från dessa överväganden då de inte anses ta tillräckliga hänsyn till behovet av att skydda friluftslivet och naturmiljön.<sup>75</sup> På denna punkt är alltså rättsläget ett annat efter införandet av MB. Då det tidigare läget endast råde under en begränsad tid är det emellertid möjligt att övervägandena inte hunnit få fullt genomslag i praxis. Det är därför tänkbart att förändringen i praktiken blir måttlig.

---

<sup>67</sup> A. a. s. 22 ff.

<sup>68</sup> A. a. s. 26 f.

<sup>69</sup> A. a. s. 35.

<sup>70</sup> A. a. s. 36. Kommunerna gav det som svar på en öppen fråga i undersökningen.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Prop. 1993/94:229, s. 6.

<sup>73</sup> Bilaga 1, s. 16-18. Detta utgör dock en sammanfattning av en längre version; Yttrande överlämnat 93-04-02, 318-610-93 Np.

<sup>74</sup> Prop. 1993/94:229, s. 11 ff.

<sup>75</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 88 f.

### 3.3 Proportionalitetsprincipen

Vid inkorporeringen i svensk rätt av *Europakonventionen för mänskliga rättigheter* diskuterades frågan om proportionalitetsprincipen. Bl a anfördes att inkorporeringen inte skulle innebära någon förändring för sådana allmänna rättsprinciper som proportionalitetsprincipen, vilken redan vunnit hävd i svensk rätt. Dock anfördes inget härutöver om innebörden av principen.<sup>76</sup> Av praxis, vilken skall diskuteras nedan, framgår principens huvudsakliga innehåll. Denna beskrivning omtalas numera i motiven till MB. Där sägs att:

En inskränkning från det allmänna sida av enskilds rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. En myndighets ingripande mot enskild får alltså inte gå utöver vad som är erforderligt för ändamålets vinnande.<sup>77</sup>

Under mitten av 1990-talet kom ett antal uppmärksammade avgöranden från RegR. Målen gällde NVL och innebar att proportionalitetsprincipen tillämpades.<sup>78</sup> Utgången blev i flera fall att det enskilda intresset befanns väga tyngst. Nedan följer först referat och diskussion av fallen. Därefter presenteras det nya rättsläge som införandet av MB innebär beträffande proportionalitetsprincipen.

#### 3.3.1 Proportionalitetsprincipen i praktiken

Avgörandet RÅ 1996 ref 40 gällde utvidgning av ett naturreservat. Länsstyrelsen i Uppsala län utvidgade genom beslut enligt 7 § NVL naturreservatet Örskär. Syftet bakom utvidgningen var att bevara skärgårdsön från moderna exploateringsföretag. För att trygga ändamålet meddelades föreskrifter enligt 8 - 10 §§ NVL och 9 § NVF. Föreskrifterna innehöll bl a förbud mot att avverka, röja eller skogsodla annat än i enlighet med fastställd skötselplan. En person som önskade avverka skog överklagade beslutet till regeringen, som avlog. Ansökan om rättsprövning togs emellertid upp av RegR som upphävde regeringens beslut och återförvisade ärendet. Förhållandet mellan inskränkningen i fastighetsägarens rådighet och nyttan för det allmänna diskuterades. Grunden för avslaget var att man inte ansåg att fastigheten var av sådan märklig beskaffenhet att det funnits fog för att införliva den med naturreservatet.

---

<sup>76</sup> Prop. 1993/94:117, s. 39 f.

<sup>77</sup> Ibid. Jmf också RÅ 1996 Ref 56, s. 22.

<sup>78</sup> Endast ett mål gällde dock strandskyddsdispens.

I fallet RÅ 1996 ref 44 ansökte en person om dispens från strandskyddsbestämmelserna enligt 16 a § NVL. Personen i fråga önskade bebygga en lucktomt i ett område som ansetts vara av riksintresse för friluftslivet enligt NRL 3 kap. RegR biföll yrkandet med hänvisning till proportionalitetsprincipen. Man fann det visat att området inte var av någon större betydelse för friluftslivet. Vidare ansåg man att det allemansrättsliga nyttjandet av fastigheten inte skulle inskränkas i någon högre grad. Den ringa skada som eventuellt kunde uppkomma för det allmänna stod inte i proportion till den skada det skulle innebära för sökanden att inte få nyttja sin fastighet på önskat sätt.

Avgörandet RÅ 1996 ref 56 gällde en ansökan om lov att plantera skog inom ett område som vid tiden var åkermark. Länsstyrelsen förbjöd arbetsföretaget enligt 20 § 2 st. NVL. Motivet var att den aktuella marken ingick i ett bevarandeprogram för odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Gården som helhet utgjorde ett unikt exempel på en markslagsstruktur som tidigare varit rådande inom området. RegR fann, vid tillämpning av proportionalitetsprincipen, arbetsföretaget tillåtligt. Visserligen konstaterades att skogsplantering på den aktuella marken kunde antas få negativa konsekvenser på naturmiljön. Dessa ansågs emellertid inte vara av sådan art att de rättfärdigade den inskränkning i möjligheterna att bruka fastigheten som ett förbud mot skogsplantering skulle innebära.

Samstämmigheten mellan de refererade avgörandena antyder att en ny, möjligen liberalare praxis var under framväxt. Flera av de remissinstanser som behandlade förslaget till MB tycks ha uppfattat saken så.<sup>79</sup> Inte minst förstärks detta intryck av att nära samtliga underinstanser i de aktuella målen avstyrkte. I ljuset av Statskontorets undersökning om tillämpning av strandskyddsdispenser förefaller en eventuell uppluckring av strandskyddet ha legat väl i linje med åtminstone åtskilliga kommuners uppfattning. Huruvida en uppluckring av strandskyddet överensstämmer med lagstiftarens intentioner är mer tveksamt. Om också lagstiftaren lade grunden för en mer generös tillämpning av strandskyddsreglerna genom sina överväganden i prop. 1993/94:229, gällde detta uteslutande strandskydd i glesbygd under vissa premisser. Någon generell uppluckring avsågs inte; tvärtom innebar samma lagförslag en förstärkning av strandskyddet, då syftet med skyddet utökades till att omfatta bevarandet av goda livsvillkor för växt- och djurarter.

---

<sup>79</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 308, 317, 322.



### 3.3.2 Proportionalitetsprincipen efter MBs införande

I motiven till 7:25 MB diskuteras proportionalitetsprincipen utförligt.<sup>80</sup> Mot den just skisserade bakgrunden framstår detta som välmotiverat. Proportionalitetsprincipens innehåll (balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på inskränkningar) sägs speglas av 2:18 RF.<sup>81</sup> Sistnämnda lagrum stadgar som förutsättning för att ta enskilds egendom i anspråk, att så sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen (härmed avses huvudsakligen naturvårds- och miljöintressen).<sup>82</sup> I motiven till MB sägs att de syften som ligger till grund för hela MB är av sådan karaktär att de är att betrakta som angelägna allmänna intressen. Syftena bakom strandskyddet, tryggheten av förutsättningar för allmänhetens friluftsliv och bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtarter, har avsevärd tyngd. Hänsyn har tagits till enskilda intressen genom att strandskyddet inte avses inkräkta på pågående markanvändning (d v s undantagen för de areella näringarna i 7:17 MB). Vidare förbjuds inte befintliga, lagenliga byggnader och anläggningar. För det fall att ingrepp är påkallade av naturvårdsskäl sker de exempelvis med stöd av reglerna om naturreservat.<sup>83</sup> Den just skildrade avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen kompletteras med dispensmöjlighet för de fall där allmänna intressen endast marginellt eller inte alls berörs (7:18 MB). Avvägningen är densamma som gjorts sedan tidigare av riksdagen. Det sägs i motiven till MB att avvägningen är förenlig med 2:18 RF. Vidare sägs att avvägningen även fortsättningsvis skall ligga till grund för MB:s reglering av detta område.<sup>84</sup> Någon förändring av rättsläget avses alltså inte. Frågan återstår då hurudant det tidigare rättsläget var.

Som diskuterats ovan var möjligen en uppluckring av strandskyddet under framväxt i praxis; att tala om ett stabilt rättsläge förefaller därför tveksamt. Möjligen kan man göra följande tolkning. Lagstiftaren väljer att inte se de diskuterade avgörandena som uttryck för en pågående förändring av tillämpningen av strandskyddet. I stället ses de som en generell påminnelse om att proportionalitetsprincipen är en grundprincip i svensk rätt och att något därutöver inte åsyftats.

Denna tolkning haltar såtillvida att lagstiftaren fortsättningsvis för diskussionen som om man hyste en annan uppfattning. Sålunda innehåller motiven efter konstaterandet att någon ändring av avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen inte skall ske, ett utförligt resonemang om hur *litet* utrymmet är för dispens.<sup>85</sup> Dessutom bör man ha i åtanke att den förändring av strandskyddsreglerna som sker i och med införandet av MB går i stärkande riktning vad skyddet beträffar.

---

<sup>80</sup> A. a. s. 320 ff, del 2, s. 97.

<sup>81</sup> SFS 1994:1468.

<sup>82</sup> Prop. 1993/94:117, s. 15 f.

<sup>83</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 321 f.

<sup>84</sup> A. a. s. 322.

<sup>85</sup> Ibid.

Sammanfattningsvis kan sägas att lagstiftaren väljer att bortse från att de aktuella avgörandena eventuellt kan ha förändrat rättsläget. Detta till trots sker diskussionen i motiven just som om lagstiftaren i likhet med andra berörda faktiskt uppfattat förändringen. En rimlig slutsats att dra är att det oförändrade rättsläge som åsyftas är det som rådde innan de diskuterade domarna avgavs.

## 4 Rättsläget innan MB: allemansrätt

Allemansträtten är så viktig att den omnämns i regeringsformen. I 2:18 3 st. RF står sålunda att alla "skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten."<sup>86</sup> Vad som avses med allemansrätt sägs dock inte; i själva verket finns inte någon legaldefinition. Allemansträtten är en för Sverige unik sedvanerätt som ger andra än fastighetsägaren rätt att nyttja mark. Allemansträttens viktigaste innebörd är att det står var och en fritt att färdas över annans mark utan fastighetsägarens tillstånd så länge detta sker utan att marken skadas. Vidare innebär allemansrätten en rätt att vistas (mer långvarigt) på annans mark samt rätt att ta naturprodukter. Gränserna för allemansrätten är omdebatterade och i viss mån oklara. Säkert är emellertid att det ytterst kan bli fråga om tillämpning av straffstadganden. Således begränsas rätten att ta väg av stadgandet i 12:4 BrB om tagande av olovlig väg, samt stadgandet om hemfridsbrott i 4:6 BrB. I 12:2 BrB återfinns regler som begränsar rätten att ta naturalster.<sup>87</sup>

### 4.1 Allemansträtten och tomtbegreppet

Allemansträtt gäller all mark som inte är att betrakta som tomt. Tomtbegreppet är därför av stor betydelse; icke desto mindre finns varken någon legal eller annan klar definition av begreppet. Tomtbegreppets oklara innehåll vållar inte sällan konflikt just beträffande stränder. I situationer där det är osäkert huruvida en strand ligger inom tomtplatsen eller ej kan det finnas starka intressen för såväl fastighetsägare som det allmänna att hävda den för den egna parten mest gynnsamma ståndpunkten oavsett rimligheten. Det är dessutom ett problem att en fastighetsägare kan frestas att söka utvidga sin tomt genom att uppföra anläggningar i anslutning till en strand. Är dessa anläggningar uppförda utan tillstånd anses inte allemansrätten utsläckt, men likafullt kan de hålla åtminstone mer diskreta personer på avstånd. Skulle otillåtna anläggningar utgöra en reell störning för strandskyddets syfte kan länsstyrelsen anmoda fastighetsägaren att återställa stranden enligt 39 § 1 st. NVL jämfört med 37 § 1 st. 2 p. NVL.<sup>88</sup> Det är enligt 17 § NVL också förbjudet för fastighetsägare sätta upp skyltar eller stängsel i ett försök att hålla allmänheten borta.<sup>89</sup>

Även om tomtbegreppet är oklart finns några riktlinjer. Inom en tomtplats skall ägaren kunna hävda en hemfridszon. Hemfridsbrott regleras i 4:6 BrB. Där stadgas att med hemfridsbrott avses att någon "olovligen intränger eller

---

<sup>86</sup> Lagrummet är på flera sätt svårtolkat; se Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm, 1996.

<sup>87</sup> Bengtsson, 1997, s. 186 ff.

<sup>88</sup> Bengtsson, 1995, s. 28 f.

<sup>89</sup> 17 § NVL motsvaras numera av 26:9 1 st. och 26:11 MB samt 4 § LGS.

kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg.”<sup>90</sup> Straffet är normalt böter. Hur stort område som skall anses falla under hemfridskyddet är beroende av ett flertal faktorer såsom byggnadstyp, vegetation och topografi.<sup>91</sup> Hemfridszonen runt bostäder är relativt stor, mindre runt ekonomibyggnader och obefintlig vid anläggningar som badbryggor. Avgörande är förhållandena på platsen. Ett insynsskyddat hus kan man få passera så nära som på 10-15 meters avstånd, medan 60-70 meters avstånd kan vara lagom för ett hus som ligger fritt synligt.<sup>92</sup> Generellt brukar tomtplatser för fritidsbebyggelse tillåtas omfatta 2000m<sup>2</sup>, vid kusten 1500 m<sup>2</sup>.<sup>93</sup>

## 4.2 Allemansrätten och stränderna

Strändernas betydelse för det rörliga friluftslivet kan knappast överskattas. De nyttjas inte bara för sol och bad; naturupplevelser anses ofta särskilt värdefulla då de njuts vid vattendrag. En förutsättning för att alla skall få möjlighet att nyttja stränderna är allemansrätten. Dels ger den rätt att passera över fastigheten för att nå vattenbrynet. Dels ger den en rätt att åtminstone tillfälligt kvarstanna och uppleva naturen.

Rätten att passera över en fastighet för att nå vattnet begränsas, vilket diskuterats ovan, av fastighetsägarens rätt till hemfrid. Vidare ger stadgandet i 12:4 BrB fastighetsägaren skydd mot tagande av olovlig väg.<sup>94</sup>

Det är självklart att den rätt att vistas på fastighet som följer av allemansrätten av fastighetsägaren kan upplevas som en större belastning än rätten att passera över fastigheten. Rätten att göra kortare uppehåll på annans mark är odiskutabel.<sup>95</sup> Att vistas på en strand under en hel dag faller inom vad som är allemansrättsligt tillåtligt. Är vistelsen emellertid längre än så och sker exempelvis i samband med tältning är det rättsliga läget mer oklart. Eventuellt är ett dygns tältning vad som är allemansrättsligt skyddat. En avgörande betydelse torde tältarens uppförande ha; en hänsynsfull tältare har större utsikter att tillåtas stanna under längre tid.<sup>96</sup> Att ett område omfattas av strandskydd inverkar inte på rätten att nyttja det allemansrättsligt för tältning. En annan sak är att det kan finnas föreskrifter som inskränker rätten att vistas inom ett område till skydd för djur- och växtliv.<sup>97</sup> En inte helt

---

<sup>90</sup> SFS 1962:700.

<sup>91</sup> I fallet RÅ 1991 ref 54 (Nävekvarn) behandlades frågan om stängselgenombrott inom strandskyddsområde. NVVs yrkande om stängselgenombrott bifölls bara delvis. RegR fann att några av de yrkade genombrotten låg inom tomtmark och avsåg talan i den delen. Möjligen kan slutsatsen dras att en större byggnad ger fastighetsägaren en utökad hemfridszon.

<sup>92</sup> Bengtsson, 1995, s. 17 f.

<sup>93</sup> AR 97:1, s. 54. Jmf avsnitt 2.2.4.

<sup>94</sup> SFS 1962:700.

<sup>95</sup> En förutsättning för denna rätt är naturligtvis att marken inte skadas.

<sup>96</sup> Bengtsson, 1995, s. 39 ff.

<sup>97</sup> NVL 14 b § jmf m. NVF 15§ 1 och 2 p.

ovanlig situation är att landstigning vid kobbar och mindre öar förbjuds under fåglarnas häckningstid.

Man bör observera att en husvagn som uppställts eller en husbåt vilken förtöjts under en längre tid är att betrakta som byggnad, och alltså omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Med längre tid avses en period som är längre än en normal semester om några veckor.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Didón m fl., *Plan och Bygglagen*, del 2, 1995, supplement 1 maj 1996s. 8:6.

## 5 Miljöbalken

Utvecklingen på miljöområdet har varit mycket stor under 1980- och 90-talen. Växande problem har lett till ett likaledes växande intresse för, och därmed ökade kunskaper om miljöfrågor. Den svenska lagstiftningen på området har under denna tid varit svåröverskådlig då miljöfrågorna reglerats i ett stort antal lagar. Vidare har dessa lagar inte varit skrivna på ett sådant sätt att de förmått möta de förändringar som ägt rum.<sup>99</sup> Från lagstiftarens sida har man därför under hela 90-talet arbetat med att taga fram en miljöbalk.<sup>100</sup> Ambitionen har varit att genom denna balk skapa en enhetlig, modern och lättöverskådlig miljölagstiftning.

Miljöbalken antogs av riksdagen i juni 1998 och träder i kraft 1 januari 1999.<sup>101</sup> Bland de lagar som ingår kan nämnas naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), vattenlagen (1983:291), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. samt lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Flera remissinstanser ansåg att ytterligare lagar, främst delar av plan- och bygglagstiftningen, bort ingå i miljöbalken. Som skäl mot en sådan utökning har regeringen främst angett att lagverkets omfattning inte får utgöra ett hinder mot dess effektiva tillämpning, och att därför en gräns måst dragas någonstans.<sup>102</sup>

Miljöbalken indelas i sju avdelningar. Varje avdelning innehåller i sin tur flera kapitel.

Avdelning ett innehåller övergripande bestämmelser för hela lagen. Bland annat behandlas hänsynsregler, hushållningsregler och miljö kvalitetsnormer i särskilda kapitel.

Avdelning två behandlar skydd av naturen. Ett kapitel innehåller regler om områdesskydd ( däribland strandskydd), ett annat regler om skydd för djur- och växtarter.

Avdelning tre omfattar särskilda bestämmelser om vissa verksamheter. Här återfinns bl a kapitel som behandlar miljöfarlig verksamhet, förorenade områden, genteknik, avfall och producentansvar.

Avdelning fyra reglerar prövningen av mål och ärenden.

Avdelning fem innehåller bestämmelser om tillsyn m.m.

Avdelning sex behandlar påföljder.

Avdelning sju omfattar regler om ersättning och skadestånd.

---

<sup>99</sup> Prop. 1997/98: 45, del 1, s. 154.

<sup>100</sup> Se Bengtsson, 1997, s. 221 för en sammanfattning av de utredningar som ligger bakom arbetet.

<sup>101</sup> SFS 1998:808.

<sup>102</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 185 f.

## 5.1 Förhållandet MB - PBL

Miljöbalken gäller parallellt med lagstiftningen i PBL. Därmed är inte sagt att de är oavhängiga av varandra. Enligt 16:4 MB får dispens eller tillstånd inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Därigenom får lokaliseringsbedömning enligt PBL indirekt betydelse vid tillämpningen av balkens bestämmelser. De ökade miljöhänsyn som ligger till grund för hela miljöbalkens utformning kan å andra sidan också sägas få ett indirekt genomslag i plan- och bygglagstiftningen genom att tolkning av och avvägning mellan intressen enligt 3 kap. MB kommer att ske med andra förtecken än tidigare.

Enligt motiven till följdlagstiftningen till MB krävs inte några genomgripande förändringar av PBL. De ändringar som införs är främst motiverade av införandet av miljö kvalitetsnormer.<sup>103</sup> Beträffande områdesskydd enligt 7 kap. MB sägs att dessa områden normalt är så värdefulla att de faller in under begreppet riksintressen enligt 3:6 MB. Därför saknas anledning att införa ytterligare en skyddstyp i PBL; det huvudsakliga skyddet skall dock utgöras av det i 7 kap. MB.<sup>104</sup>

## 5.2 Strandskyddsregleringen i miljöbalken

I 7:13-18 MB behandlas strandskyddsområde. Lagtexten följer nära den tidigare regleringen i NVL, med undantag för att redaktionella förändringar gjorts vad gäller paragrafindelningen. Vidare har några smärre innehållsmässiga förändringar skett, men stommen är den samma. Nedan följer därför först en översiktlig genomgång av lagrummen och i avsnittet därefter en utförligare diskussion av de förändringar som skett.<sup>105</sup> De lagrum som till sitt innehåll stämmer med tidigare lagstiftning kommer alltså inte att diskuteras ingående. För en fylligare framställning hänvisas till avsnitt 2.2 ovan.

Den tidigare 15 § 1 st. NVL motsvaras numera av 7:13 MB. Där anges strandskyddets syfte.

15 § 2 st. NVL motsvaras av 7:14 1 st. MB vari strandskyddsområdets omfattning anges. Regeln i 7:14 2 st. MB innebär att ett beslut om utvidgat strandskydd börjar gälla omedelbart även om det överklagas. Motsvarande innehåll fanns tidigare i 41 § NVL.

Tidigare reglerades regeringens och länsstyrelsernas möjligheter att upphäva strandskyddet för särskilt strandområde i 15 § 3 och 4 st. NVL. Dessa möjligheter regleras nu i 7:15 1 och 2 st. MB. I 7:15 2 st. MB ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att förordna att ett

---

<sup>103</sup> Prop. 199/98:90, s. 156 ff.

<sup>104</sup> A. a. 168 f.

<sup>105</sup> En shematisk uppställning av vilka lagrum som motsvarar varandra, samt vilka som är nya återfinns som bilaga B.

område som skall omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL inte skall omfattas av strandskydd. 7:15 2 st. in fine MB innehåller en nyhet (eller ett förtydligande). Där stadgas att om ett sådant område skulle upphöra att ingå i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.

Förbuden mot att uppföra byggnader och anläggningar inom strandskyddsområde fanns tidigare i 16 § 1 st. NVL. Detta lagrum motsvaras i MB av 7 kap. 16 §. Nya är formuleringarna i punkterna 4 och 5 där anläggningar, anordningar eller andra åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter förbjuds.

Enligt 16 § 2 st. NVL fick regeringen eller av regeringen utsedd myndighet utfärda föreskrifter varigenom allmänhetens aktiviteter inom strandskyddsområde kontrollerades. I huvudsak motsvaras detta av stadgandet i 7:30 MB.

I 16 § 3 st. NVL reglerades undantagen från strandskyddet. Undantagen återfinns numera i 7:17 1 st. MB.

Regeln i 16 § 4 st. NVL att regeringen eller myndighet som regeringen beslutar får föreskriva undantag från förbuden i 16 § 1 st. för komplementbebyggelse/anläggning som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden motsvaras av 7:17 2 st. MB.

Dispensmöjligheten i 16 a § NVL återfinns i 7:18 MB.

Genom 7:25 MB införs en regel vars innebörd kan sägas vara ett slags proportionalitetsprincip. Där stadgas att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse enligt 7 kap. MB inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses. Regeln motsvarar inte helt den i 3 § 1 st. NVL, vars innebörd var att hänsyn skulle tas till enskilda och allmänna intressen vid prövning av naturvårdsfrågor.

I 7:26 MB stadgas att dispens enligt bl a 18 § samma kapitel endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte.

Slutligen finns i 7:31 MB möjligheten för regeringen eller myndighet som regeringen beslutar att delegera befogenheterna enligt 7:18 MB till kommun. Denna delegationsmöjlighet motsvaras av möjligheten i 43 § 2 st. NVL.<sup>106</sup>

Reglerna i NVL angående täkt, markavvattning och vilthägn motsvaras i MB av bestämmelser i olika kapitel. Stadgandet i 18 § NVL om täkt motsvaras av 12:1 - 5 §§ MB. Markavvattning (18 c § NVL) regleras nu i 11:13 - 14 §§ MB. I 11:14 2 st. ges länsstyrelsen befogenhet att meddela dispens från ett förbud mot avvattning meddelat av regeringen enligt paragrafens första stycke. Förutsättningen är att särskilda skäl föreligger. Regeln om vilthägn i 24 § NVL motsvaras av 12:11 MB.

---

<sup>106</sup> Jag ställer mig något frågande till placeringen av lagrummet. Om också den tidigare delegationsmöjligheten var placerad sist i NVL förefaller det mig ändå som att en naturligare placering hade varit efter 7:18 MB.



## 5.3 Förändringarna i strandskyddsregleringen

Som framgått ovan är förändringarna i strandskyddsregleringen tämligen begränsade. De ändringar som trots allt skett innebär ofta att motiven förtydligas.

Av motiven till 7:15 1 st. MB framgår att då strandskyddets syfte utökats har utrymmet för att upphäva strandskydd krympt. Skall strandskyddet upphävas bör detta föregås av en utredning om hur detta kommer att påverka flora och fauna i området. Att området för närvarande inte är av intresse för strandskyddets syften innebär inte att det måste förbli ointressant; framtida utveckling är svår att förutse.<sup>107</sup>

Enligt motiven till 7:15 2 st. fordras i princip samma förutsättningar för upphävande av strandskyddet som krävs för dispens enligt 7:18 MB. I 7:15 2 st. in fine MB stadgas att om ett område som undantagits från strandskydd (p g a detaljplan eller områdesbestämmelser) upphör att omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser återinträder strandskydd. Detta innebär ingen praktisk förändring av det tidigare rättsläget, men i formellt hänseende gick detta inte att utläsa ur 15 § 4 st. NVL. Strandskyddet återinträder utan att något beslut måste fattas härom.<sup>108</sup>

Lydelsen av 7:16 2p. MB har ändrats för att förtydliga gällande rätt. Numera står att byggnader inte får ändras "så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål" än tidigare. Det är alltså inte avsikten bakom ändringen utan hur byggnaden faktiskt kan användas som är avgörande.<sup>109</sup>

I 7:16 4 och 5p. finns den kanske största förändringen i strandskyddet. Där stadgas förbud mot att uppföra anläggningar eller anordningar eller vidta andra åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.<sup>110</sup> I praktiken kan detta sägas innebära en konkretisering av det utökade syfte strandskyddet fick 1994.

Strandskyddet är enligt den fjärde punkten differentierat. Det är endast anläggningar eller åtgärder som försvårar allmänhetens tillträde till ett allemansrättsligt tillgängligt område eller väsentligen försämrar livsvillkoren för växt- och djurarter som berörs. Anläggningar eller åtgärder som inte inkräktar på strandskyddets syfte omfattas inte av förbudet. Beträffande skyddet för växt- och djurarter kan följande sägas. Det är huvudsakligen livsbetingelserna som utgör förutsättning för flora och fauna som skyddas,

---

<sup>107</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 84.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> A. a. s. 86.

<sup>110</sup> 7:16 4p. innehåller även ett förbud mot anläggning som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett allemansrättsligt tillgängligt område. Denna aspekt diskuteras ovan i avsnitt 2.2.2.

inte de exemplar som vid en viss tidpunkt lever på platsen.<sup>111</sup> De anläggningar som åsyftas i fjärde punkten kan exempelvis vara staket, bersåer, grillplatser, vägar, flaggstänger, bryggor och pirar.<sup>112</sup>

Enligt femte punkten förbjuds andra åtgärder som väsentligen försämrar livsbetingelserna. Sådana åtgärder kan till exempel vara spridande av gödsel och bekämpningsmedel, trädfällning samt grävning.<sup>113</sup> Åtgärderna kan dock vara tillåtna förutsatt att de utförs inom någon areell näring.<sup>114</sup>

Dispensregeln i 7:18 MB innebär i princip inte någon förändring jämfört med tidigare rättsläge. En skillnad är dock att motiven till regeln är mycket utförliga beträffande vad som avses med "särskilda skäl"; tidigare reglerades detta genom praxis.<sup>115</sup> För samtliga av de särskilda skäl som kan finnas gäller att de begränsas av skyddet för naturmiljön. Behovet av skydd för växt- och djurlivet skall alltid vägas in i dispensprövningen.<sup>116</sup> Vidare betonas i motiven vikten av att dispensgivningen är restriktiv. Strandskyddets syften är långsiktiga. Det innebär att områden, vilka idag inte nyttjas i någon högre grad ändå bör anses skyddsvärda. Vidare sägs att enstaka dispenser, vilka var för sig innebär små ingrepp, kan ackumuleras så att den sammantagna effekten blir betydande.<sup>117</sup>

En meddelad dispens får tidsbegränsas enligt 16:2 1 st. MB. Detta bör till exempel ske då dispens meddelas för övernattningsstuga åt yrkesfiskare.<sup>118</sup>

7:25 MB innehåller ett slags proportionalitetsprincip. Då lagrummet diskuterats ovan (avsnitt 3.3.2.) kommer här endast att göras ett kort tillägg. Enligt lagrummet skall hänsyn "tas även till enskilda intressen." Utgångspunkten för områdesskydd är alltså allmänna intressen. I 3 § NVL stadgades att hänsyn skulle tas till övriga allmänna och enskilda intressen och att utgångspunkten därvidlag skulle vara reglerna i NRL. Någon exakt motsvarighet finns inte i 7:25; avvägningarna anses nu ske genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.<sup>119</sup>

I 7:26 MB sägs att dispenser endast får meddelas om det är förenligt med förbudets syfte. Någon motsvarande regel innehöll inte NVL. Bestämmelsen i 7:26 MB understryker åter vikten av att dispensgivningen är restriktiv.

Enligt 7:30 1 st. MB får regeringen eller myndighet utsedd av regeringen utfärda föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt 7 kap. MB. Föreskrifterna får även gälla ordningen inom området i övrigt. Förutsättningen för att meddela sådana föreskrifter är att de

---

<sup>111</sup> 8 kap. MB innehåller bestämmelser för direkt skydd av arter.

<sup>112</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 86 f.

<sup>113</sup> A. a. s. 87.

<sup>114</sup> Jmf undantagen i 7:17 1 p. MB.

<sup>115</sup> Jmf avsnitt 2.2.3.

<sup>116</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 90.

<sup>117</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 322. Jmf även 7:26 MB.

<sup>118</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 91.

<sup>119</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 97.

behövs för att tillgodose syftet med områdesskyddet. Den bestämmelse som fanns intagen i 16 § 2 st. NVL gällde bara strandskydd; 7:30 MB gäller generellt alla typer av områdesskydd.

Beträffande föreskrifterna framgår av motiven att någon förändring av rättsläget inte skett. Föreskrifterna kan innebära förbud mot åtgärder som annars varit allemansrättsligt tillåtna. Vidare kan föreskrifterna fortfarande göras gällande mot såväl markägare som andra med särskild rätt till marken.<sup>120</sup>

## 5.4 Allemansrätten enligt MB

Efter införandet av MB finns inte längre någon motsvarighet till 1 § 1 st. NVL vari stadgades att naturen var tillgänglig för var och en enligt allemansrätten. Måhända har lagstiftaren funnit att stadgandet i RF 2:18 3 st. täcker behovet i detta avseende.

Allemansrättens innehåll och gränser förblir oreglerade även efter införandet av MB. Däremot innehåller 7:1 MB en regel om att nyttjare av allemansrätten, och även andra naturbesökare, måste visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Lagrummet har mer vittgående konsekvenser än vad som först anas av den diskreta utformningen. Vad som avses är att miljöbalkens generella regler (t ex hänsynsreglerna) skall gälla organiserat friluftsliv. Av hänsynsregeln följer således att verksamhetsutövaren måste vidta nödvändiga försiktighetsmått. Aktsamhetsregeln innebär att särskilt känsliga områden skall undvikas.

Någon generell anmälningsplikt för organiserat friluftsliv införs inte. Däremot kan sådan anmälningsplikt föreskrivas enligt 12:6 MB (motsvarigheten till 20 § NVL).<sup>121</sup>

För strandskyddets vidkommande innebär möjligheten till anmälningsplikt att krav i högre grad än tidigare kan komma att ställas på nyttjare av stränderna. (Typiskt sett torde stränder höra till sådana känsliga och attraktiva områden där anmälningsplikt med fog kan införas.) Kanske kan anmälningsplikten visa sig vara ett effektivt skydd mot kraftigt slitage på strandmiljöer.

## 5.5 Kritiken mot MB

Att införa en miljöbalk för att samordna den splittrade miljölagstiftningen har av många uppfattats som ett angeläget mål. Överlag har också de flesta remissinstanser som granskat miljöbalksförslaget varit positiva.<sup>122</sup> Några kritiska röster har dock höjts mot förslaget i dess helhet, och även positiva remissinstanser har kritiserat särskilda aspekter och formuleringar. Här

---

<sup>120</sup> A. a. s. 102.

<sup>121</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 300 ff.

<sup>122</sup> Det granskade förslaget var SOU 1996:103, *Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*.

kommer endast att diskuteras kritik som berör strandskyddsbestämmelserna, och denna diskussion kommer att bli tämligen kortfattad.

*Juridiska fakultetsnämnden och Centrum för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, underkände förslaget i dess helhet. Juridiska fakultetsnämnden ansåg att förslaget i det närmaste inte innebar någon förstärkning av områdesskyddet i NVL. Därmed ansåg fakultetsnämnden att Sverige även fortsättningsvis inte skulle leva upp till internationella åtaganden om att skydda biotoper och arter.<sup>123</sup> Beträffande det generella undantaget för de areella näringarna i 7:17 1 st. MB<sup>124</sup> ansåg man att ett mer differentierat undantag borde övervägas, då inskränkningen i strandskyddet innebär en kraftig begränsning.<sup>125</sup> Vidare ansåg man att problemet i 7:17 2 st. MB<sup>126</sup> med dubbelprovning, som enligt motiven försvinner, i själva verket kvarstår. Angående samma lagrum anfördes vidare, att då regeringen prövar miljöfarlig verksamhet enligt bestämmelser i 17 kap. MB<sup>127</sup> beaktas inte hur en anläggnings fysiska placering påverkar friluftslivets förutsättningar. Då någon provning inte sker enligt 8 kap. MB kvarstår en lucka i lagen.<sup>128</sup>

Den främsta invändning som riktats mot förslaget till strandskyddsbestämmelserna gäller kommunernas tillämpning av dispensregeln. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet utgör inget undantag i detta hänseende. Fakultetsnämnden anser att dispensprovningen generellt bör ligga hos länsstyrelsen och att delegationsmöjligheten bör tas bort.<sup>129</sup> Fullt så kategorisk är inte den allmänna uppfattningen hos remissinstanserna, men oro över att strandskyddet riskerar att urholkas genom generös dispensgivning uttrycks bl a av länsstyrelser, kommuner och LO.<sup>130</sup>

---

<sup>123</sup> Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet, Remissyttrande Dnr 5283/96 (Miljödepartementet, Dnr M96/2857/1), s. 48.

<sup>124</sup> I SOU 1996:103 motsvaras detta av 8:15 1 p.

<sup>125</sup> Juridiska fakultetsnämnden, Remissyttrande Dnr 5283/96, s. 50.

<sup>126</sup> I SOU 1996:103 motsvaras detta av 8:15 2p.

<sup>127</sup> I SOU 1996:103 motsvaras detta av 19 kap.

<sup>128</sup> Juridiska fakultetsnämnden, Remissyttrande Dnr 5283/96, s. 50.

<sup>129</sup> A. a. s. 50, 52.

<sup>130</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 308.

## 6 FBL

En viktig del av strandskyddet regleras genom de villkor som uppställs för fastighetsbildning. Behovet att från statsmakternas sida reglera fastighetsbildningen är av gammalt datum. Så tidigt som under 1600-talet uppstod lantmäteriväsendet, och under mitten av 1700-talet infördes de första stora skiftesreformerna. Tanken då var att de starkt splittrade ägorna försvårade ett rationellt jordbruk. Då fastigheterna var grunden för skattskyldigheten fanns ett statligt intresse av att fastigheterna gav största möjliga avkastning.<sup>131</sup> Motiven för dagens reglering är måhända fler, men de är knappast väsensskilda; det handlar om att på lämpligaste sätt inrätta fastighetsindelningen. Lämpligheten kan exempelvis gälla trafikplanering, vatten- och avloppsanslutningar och avkastning av jordbruksarealer. Genom lagreglering uppnår man såväl en planmässigt önskvärd ordning som kontroll. Den viktigaste lagstiftningen på området återfinns i 1970 års fastighetsbildningslag (FBL).<sup>132</sup> Denna kompletteras av Anläggningslagen och Ledningsrättslagen, vilka jag dock inte behandlar nedan då de inte är av särskilt intresse för strandskyddet.

### 6.1 Allmänt om villkor för fastighetsbildning

FBL innehåller regler om nybildning av fastighet, fastighetsreglerande åtgärder, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering. De två sistnämnda regelområdena lämnar jag emellertid därhän.

Begreppet fastighetsbildning rymmer såväl nybildning av fastighet som fastighetsreglerande åtgärder. För båda dessa typer av åtgärder gäller vissa gemensamma regler vilka återfinns i 3 kap. FBL. Enligt 3:1 1 st. FBL krävs för att fastighetsbildning skall få ske att den nya/ombildade fastigheten blir varaktigt lämpad för sitt ändamål. Vilka kriterier som vägs in vid bedömningen blir beroende av vilken typ av fastighet det är fråga om. Till detta kommer ett aktualitetskrav; den tänkta användningen av fastigheten måste antas komma till stånd inom överskådlig tid (2 st.).

Ytterligare ett villkor för att fastighetsbildning skall få ske är att den inte strider mot redan upprättade detalj- eller fastighetsplaner eller områdesbestämmelser. Ett begränsat utrymme för avvikelser finns dock så länge inte syftet med planen eller bestämmelserna motverkas (3:2 1 st. FBL). Hänsyn skall även tas till naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning så att syftet inte motverkas (3:2 2 st. FBL). Beträffande denna regel finns dock en dispensmöjlighet. Sålunda kan länsstyrelsen eller förordnad kommunal

---

<sup>131</sup> Bengtsson, 1997, s. 66 ff.

<sup>132</sup> Omtryckt SFS 1992:1212.

myndighet medge undantag från bestämmelser som avses i 3:2 2 st. FBL enligt 3 st. I 4 och 5 st. regleras besvärsgången i dessa ärenden. Dispensmöjligheten är av stort intresse för strandskyddet varför jag återkommer till den nedan.<sup>133</sup>

I 3:3 FBL stadgas att fastighetsbildning i område vilket saknar detaljplan inte får ske om åtgärden försvårar områdets ändamålsenliga användning.<sup>134</sup>

I 5-8 §§ finns särskilda bestämmelser för jord- och skogsbruk och fiske. Vad beträffar jord- och skogsbruket är grundtanken att fastighetsbildning inte får motverka den ekonomiska lönsamheten hos den berörda fastigheten. Angående fisket är det fiskevården som skyddas.<sup>135</sup>

3:9-10 FBL innehåller undantagsbestämmelser. 9 § innebär en lättnad från kravet på att en nybildad fastighet skall bli varaktigt lämpad för sitt ändamål. Kravet är då att fastighetsindelningen förbättras och att en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas. 10 § tillåter fastighetsbildning i strid mot reglerna till skydd för jord- och skogsbruk om åtgärden är "till övervägande nytta från allmän synpunkt".

## 6.2 FBL och strandskyddet

FBL innehåller ingen uttrycklig reglering av strandskyddsfrågor. Problematiken ryms främst inom 3:1 och 3:2 FBL, men även andra lagrum vars innehåll är av snarast processuell art har visat sig besvärliga.

En svårighet i sammanhanget utgörs av att sökanden har flera möjliga tillvägagångssätt. Antingen kan sökanden själv söka och beviljas dispens enligt 16 a § NVL eller kan lantmäterimyndigheten göra en sådan ansökan å sökandens vägnar enligt 4:10 a FBL. Vid båda dessa förfaringssätt skall länsstyrelsen (eller kommunen om delegation skett) göra en tomtplatsbestämning.<sup>136</sup>

Har sökanden inte begärt dispens enligt 16 a § NVL kan ändå en prövning göras av lantmäterimyndigheten (LM). LM bör i en sådan situation råda sökanden att först ansöka om dispens enligt 16 a § NVL. Om en sålunda sökt dispens meddelas utgör strandskyddsbestämmelserna inte

---

<sup>133</sup> SFS 1997:339.

<sup>134</sup> SFS 1987:124.

<sup>135</sup> SFS 1993:1340.

<sup>136</sup> Enligt 3:2 3 st. FBL får länsstyrelse delegera befogenhet att medge undantag från strandskyddsbestämmelserna till *kommunal* myndighet. I prop. 1993/94:229, s. 8 sägs att "På förekommen anledning [min kursiv] vill regeringen påpeka att det inte finns någon bestämmelse i naturvårdslagen som ger ytterligare möjligheter för en länsstyrelse att överlåta rätten att besluta om strandskyddsdispens eller att upphäva strandskyddet till en annan myndighet, t ex en fastighetsbildningsmyndighet. Ett upphävande av strandskyddet kan inte lagligen beslutas för framtida avstyckningar som görs av en fastighetsbildningsmyndighet."

vidare något hinder för fastighetsbildningen. Om dispens inte lämnas inställs fastighetsförrättningen (3:2 2 st. FBL). Skulle sökanden inte ansöka om dispens trots uppmaning därom, skall LM pröva om fastighetsbildningen motverkar syftet med strandskyddet. Om ansökan inte kan bifallas ställs förrättningen in. Om däremot LM finner att syftet inte motverkas utgör strandskyddsbestämmelserna inte längre något hinder för fastighetsbildningen. Detta befriar emellertid inte sökanden från att ansöka om dispens enligt 16 a § NVL.<sup>137</sup>

I fall då en fastighetsbildningsåtgärd i förstone inte syns tillåten med hänsyn till 3:1 FBL kan resultatet ändå bli ett annat genom tillämpning av dispensregeln i 3:9 FBL. Ett fall från HD kan vara belysande. NJA 1979 s 466 gällde fastighetsreglering där mark skulle överföras från två för fritidsändamål avsedda fastigheter till en jordbruksfastighet. De aktuella fastigheterna skulle genom regleringen ha för stora arealer för att vara lämpliga som bostadstomter enligt länsstyrelsen. Länsstyrelsen ansåg vidare att allemansrätten skulle utsläckas vid stranden. HD gick på fastighetsägarnas linje. Den tänkta fastighetsregleringen innebar en klar förbättring, även om den inte var idealisk.

Det dessutom uppställda kravet på att en mer ändamålsenlig fastighetsindelning ej får motverkas är inte att uppfatta som så långtgående att hinder för fastighetsreglering föreligger så snart en väsentligen idealisk fastighetsindelning ej skulle komma till stånd; med en sådan tolkning skulle 3 kap 9 § knappast ha någon funktion alls att fylla såsom undantagsreglering för fall då lämplighetsvillkoren i 3 kap 1 § ej är uppfyllda i fråga om fastighets belägenhet eller omfång.<sup>138</sup>

Att en idealisk fastighetsreglering någonsin skulle komma till stånd bedömde emellertid HD som osannolikt. En idealisk reglering skulle innebära att det strandskyddade området tillfördes jordbruksfastigheten, men då denna mark inte var möjlig att bruka föreföll det inte troligt att någon framtida fastighetsägare skulle vara intresserad av att förvärva området (den nuvarande var det inte). Den ansökta regleringen var därför den bästa man kunde förväntas åstadkomma. Vidare fann HD att den ansökta regleringen inte stred mot syftet med strandskydd då den aktuella stranden inte var av en sådan beskaffenhet att den begagnades i någon nämnvärd utsträckning av det rörliga friluftslivet.

Praxis är rikhaltig beträffande frågan om fastighetsbildning skall anses strida strandskyddets syften. De flesta fallen har gällt bildande av bostadsfastighet inom allemansrättsligt tillgängligt strandområde. Generellt sett har HD varit mycket restriktiv med att tillåta sådan fastighetsbildning.

NJA 1971 s. 421 gällde avstyckning av mark för fritidsändamål inom ett strandskyddsområde. Ansökan avlogs då avstyckningen ansågs motverka syftet med strandskyddsbestämmelserna. Av betydelse var risken för att

<sup>137</sup> Sven-Gösta Jonzon, Lars Delin & Bertil Bengtsson, *Naturvårdslagen, en kommentar*, 3:e uppl., Stockholm 1988, s. 123 ff.

<sup>138</sup> NJA 1979 s 466, citat från s.474 f.

allmänheten skulle uppfatta marken som privat och därför hindras i sin rörelsefrihet.

I NJA 1981 s 581 avslog HD en begärd avstyckning av fastighet för nybyggnation inom strandskyddsområde. Avgörande blev dels att eventuell bebyggelse på den tänkta avstyckningen skulle inverka menligt på förutsättningarna för ostört friluftsliv på närliggande obebyggda strandområden, dels att en prövning inte enbart bör ta hänsyn till den föreliggande situationen.

Ett fall där fastighetsbildning tilläts var NJA 1981 s. 1155. Målet gällde en fastighetsbildning där en jord- och skogsbruksfastighet samt en sk restfastighet avsågs bildas. HD fann att även om restfastigheten inte var idealisk var förbättringen i övrigt sådan att fastighetsbildningen godtogs enligt 3:9 FBL. Strandskyddets syfte ansågs inte motverkat då sex mil långa orörda stränder i området stod till allmänhetens förfogande.

### 6.3 Fastighetsbildning efter MBs införande

Den följdlagstiftning till MB som införs påverkar FBL i mycket liten utsträckning. Den enda materiella förändringen i själva lagen rör regler om markavvattnings.<sup>139</sup> I den utsträckning som FBL hänvisar till VL och NVL kan dock detta indirekt få betydelse. Kopplingen till 15 och 16 a §§ NVL är i sammanhanget av särskild betydelse. Strandskyddets syfte utökades visserligen redan 1994 till att omfatta miljöhänsyn, men i och med införandet av MB har denna aspekt kommit i fokus på ett sådant sätt att den omöjliga kan behandlas styvmoderligt. En fastighetsbildning som påverkar livsbetingelserna negativt får inte komma till stånd.

Att strandskyddets syfte utökats och hänsynen till de biologiska värdena stärkts gör att delar av praxis torde mista sin betydelse. Att en strand bedömts som svårtillgänglig och därför varit utan intresse för det rörliga friluftslivet kan ha gjort den av *särskilt intresse* för djur- och växtliv av just den anledningen. En ostörd livsmiljö torde i någon utsträckning göra livsvillkoren bättre för flora och fauna. Om syftet med fastighetsbildningen inte är sådant att strandlivet störs finns fortfarande möjligheten att den kan tillåtas. Kommer däremot fastighetsbildningen att resultera i t ex ett hårdare nyttjande av stranden torde möjligheterna för att åtgärden skall komma till stånd ha minskat efter MBs införande.

---

<sup>139</sup> Prop. 1997/98:90, s. 292.



## 7 Avslutning

Den nya miljöbalken innebär inte någon större förändring vad strandskyddet beträffar. De förändringar som genomförs går dock i en skärpande riktning vad gäller miljökraven. Detta berör kanske främst fastighetsägare, vars möjligheter att utnyttja strandområden inom fastigheter minskar. Påverkas de biologiska värdena mycket negativt av en åtgärd skall den i princip inte tillåtas. Emellertid är det inte omöjligt att även en friluftslivsidkande allmänhet berörs. Den anmälningssplikt som kan införas beträffande organiserat friluftsliv kan ha en skyddande effekt på strandmiljöer genom att styra undan en tillströmmande allmänhet från känsliga områden.

Av motiven till miljöbalken framgår klart att miljöhänsynen sätts främst. Huruvida detta kommer att få genomslag bland rättstillämparna återstår att se. Det är inte osannolikt att en viss osäkerhet kommer att råda den närmsta tiden. I ljuset av den kommunala praxisen beträffande strandskyddsdispenser är det svårt att tro att införandet av miljöbalken innebär någon skillnad i tillämpningen. Det är trots allt samma människor som tidigare som skall avgöra ärendena. Vad man kan hoppas är att en sträng praxis från överinstansernas sida skall ändra kommunernas uppfattning om var gränsen går. Vad som också återstår att se är om den framtida tillämpningen proportionalitetsprincipen blir så okomplicerad och okontroversiell som motiven antyder. Säkert är dock att rättsområdet är i högsta grad levande, och att någon stagnation inom utvecklingen knappast kan förutses inom en överskådlig framtid.

# Bilaga A

## Ansvarsbestämmelser

I 37 § 1 st. 2 p. NVL stadgades att den som bröt mot 16 § 1 st. 1 p., eller 16 § 1 st. 2 p. (om gärningen inte var ringa) eller mot föreskrift som meddelats enligt 16 § 2 st. kunde dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Ansvar förutsatte culpa eller uppsåt. 29:8 1 st. 5 p. MB motsvarar 37 § 1 st. 2 p. NVL. I 29:11 1 st. stadgas att om gärningen är ringa döms inte till ansvar.

Enligt 39 § 1 st. NVL kunde den som överträtt beslut enligt bl a 37 § 1 st. 2 p. föreläggas att åstadkomma rättelse. Detta regleras numera i 26:1 2 st. och 26:9 MB.

## Besvärsgången

Ett beslut av kommun i dispensärende enligt 16 a § NVL överklagades hos länsstyrelsen (40 § NVL). Länsstyrelsens beslut i samma ärende överklagades hos regeringen. Efter miljöbalkens införande gäller fortfarande att kommuners beslut angående strandskyddsdispenser överklagas hos länsstyrelsen (19:1 2 st. MB). Länsstyrelsens beslut skall emellertid överklagas hos miljödomstol (19:1 3 st., 20:2 2 st.)

## Rätt att överklaga

Enligt förvaltningslagen kan endast de vilka ett beslut angår överklaga beslutet (22 § FL). Ett beslut i naturvårdsärende angår markägaren, nyttjanderättshavare eller annan med särskild rätt till marken, däremot inte ägare till grannfastighet.<sup>140</sup> NVV hade rätt att överklaga beslut enligt NVL (40 § 2 st. 3 m. ). Även kommuner ansågs ha rätt att överklaga.<sup>141</sup>

Numera ges rätt att överklaga åt den som domen/beslutet angår i 16:12 1 st. 1 p. MB. Samma rätt ges myndighet, kommunal nämnd eller annan som enligt vad som föreskrivs i balken eller föreskrift meddelad med stöd av balken getts rätt att överklaga (16:12 1 st. 4 p. MB). Enligt 22:6 1 st. MB får Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Enligt 22:6 ges kommuner rätt att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

---

<sup>140</sup> AR 97:1, s. 62.

<sup>141</sup> Ibid. Även AR 90:5, s. 48.

## Kungörelse m. m.

Regler om kungörelse och expediering av beslut enligt 15 § NVL fanns i 22 § NVF (12 § NVF). Detta regleras numera i 27 och 28 §§ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m. m..

## Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelserna i 45 och 48 §§ NVL berörde bl a strandskydd. Enligt 45 § skulle förbud, föreläggande, förordnande eller tillstånd som meddelats med stöd av 1 eller 2 §§ Strandlagen anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i NVL. 48 § NVL behandlade ersättningsrätt vid stängselgenombrott.

Enligt 4 och 5 §§ lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP) skall föreskrifter, tillstånd, dispenser, förbud osv. fortsätta att gälla som om de meddelats enligt motsvarande bestämmelser i MB om inte annat föreskrivs.<sup>142</sup> Beträffande strandskyddet finns särskilda bestämmelser i 10 - 12 §§ MP.

I 10 § MP sägs att strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte skall omfattas av strandskydd om något annat inte beslutats.

Enligt 11 § MP skall förordnanden om undantag från strandskydd enligt 15 § 2 st 1 m NVL lydelsen innan 1 juli 1994, omprövas enligt 7:13 MB senast 30 juni 1999, annars upphör förordnandet.

Slutligen innebär 12 § MP att bestämmelsen om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder upphör (7:18 2 st. MB), skall från och med 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före 1 augusti 1991. Därmed klargörs ett tidigare osäkert rättsläge.<sup>143</sup>

Med stöd av 28 a § 1 st. NVF kunde länsstyrelse förordna dispensbefogenhet enligt 16 a § NVL (förutom beträffande allmän väg eller försvarsanläggning) helt eller delvis skulle ankomma på kommun. Ett sådant förordnande sker numera enligt 12 § Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m. m. Ett förordnande som skett enligt 28 a § 1 st. NVF anses meddelat med stöd av 12 § Förordningen om områdesskydd enligt samma förordnings övergångsbestämmelser 4.

---

<sup>142</sup> Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

<sup>143</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 610.

# Bilaga B

NVL	SFS	MB
3 § 1 st.	1991:641	1:2, 2:2-7, 7:25-26
3 § 2 st.	1991:641	7:8, 16:4
15 § 1 st.	1994:854	7:13
15 § 2 st.	1994:854	7:14 1 st
15 § 3, 4 st.	1994:854	7:15 1, 2 st.
16 § 1 st.	1991:641	7:16 1-3 p.
16 § 2 st.	1991:641	~ 7:30
16 § 3, 4 st.	1991:641	7:17 1, 2 st
16 a §	1991:641	7:18
17 § 1 st.	1991:1696	26:11
17 § 2 st.	1991:1696	4 § LGS
17 § 3 st.	1991:1696	26:9 1 st.
18 § 1 st	1991:641	12:1 o 3 st.
18 § 2 st. 1 m.	1991:641	- (jmf 12:2 1 st.)
18 § 2 st. 2 m.	1991:641	16:2 2 st.
18 § 2 st. 3 - 6 m.	1991:641	12:3
18 § 3 st.	1991:641	12:4
18 § 4 st.	1991:641	4 st.
18 § 5 st.	1991:641	24:5 2 st.
18 a §	1992:1097	12:5
18 b §	1992:1097	26:3 3 st.
18 c §	1991:641	11:9, 12, 13,15
24 a § 1 st.	1982:1097	12:11 1 o 2 st.
39 1 st.	1994:1418	26:1 2 st., 26:9
37 §	1995:829	29:4, 29:7-9, 29:11-12
40 § 1 st	1995:829	- (jmf 19:1 2 st)
40 § 2 st. 1 m.	1995:829	19:1 3 st., 20:2 2 st.
40 § 2 st. 2 m.	1995:829	18:1
40 § 2 st. 3 m.	1995:829	23:1
40 § 3 st.	1995:829	16:12, 22:6
40 § 4 st.	1995:829	- (jmf 21:7 2 st.)
41 §	1995:829	~ 7:14 2 st.
43 § 1 st.	1991:641	-
43 § 2 st.	1991:641	7:31, 26:3 3 st.
43 § 3 st.	1991:641	-
-	-	7:15 2 st. in fine
-	-	7:16 4-5 p.

Denna översikt är inte fullständig; den är endast avsedd som hjälpreda. I de fall lagrum i NVL har en ungefärlig motsvarighet i MB har detta angetts genom ~. I de fall motsvarighet saknas (gäller i båda riktningarna) har detta angetts genom -.

# Litteraturförteckning

## LITTERATUR

- Bengtsson, Bertil, *Allemansrätt och markägarskydd*, 2:a uppl., Stockholm 1966.
- Bengtsson, Bertil, *Allemansrätten*, Statens Naturvårdsverk,\* meddelande 3/1979, Solna 1979.
- Bengtsson, Bertil, *Allemansrätten - Vad säger lagen?*, 2:a uppl., Naturvårdsverket, Stockholm 1995.
- Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm 1996.
- Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt, med förslaget till miljöbalk*, 6:e uppl., Uppsala 1997.
- Bergfors, Ulrika, *Allemansrätten ur rättsekonomisk synpunkt, historia, regelverk och dagsläge*, Sveriges lantbruksuniversitet, inst. för skogsekonomi, arbetsrapport 115, Umeå 1990.
- Etablering av vindkraftverk på land*. Allmänna råd 95:1, Boverket.
- Hur påverkas beslut av delegering? Ett experiment med strandskyddsärenden*, Statskontoret 1992:28, Stockholm 1992.
- Jensen, Ulf & Cervin, Ulf, *Mark- och miljö rätt*, 11:e uppl., Stockholm 1996.
- Jonzon, Sven-Gösta, Delin, Lars & Bengtsson, Bertil, *Naturvårdslagen, en kommentar*, 3:e uppl., Stockholm 1988.
- Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet, Remissyttrande Dnr 5283/96 (Miljödepartementet, Dnr M96/2857/1).
- Landahl, Tore & Nordström, Olof, *Fastighetsbildningslagen, en kommentar*, 2:a uppl., Stockholm 1991.
- Michanek, Gabriel, *Svensk Miljö rätt*, 2:a uppl., Uppsala 1993.
- Strandskydd*, Allmänna Råd 90:5, Naturvårdsverket, Stockholm 1990.
- Strandskydd, tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16a §§*, Allmänna råd 97:1, Naturvårdsverket, Stockholm 1997.
- Yttrande över Länsstyrelsernas i Norrbottens, Jämtlands och Kronobergs rapporter om bebyggelse inom strandskyddsområde i glesbygd*, överlämnat 93-04-02, 318-610-92 Np. Sammanfattning finns i prop. 1993/94:229, bilaga 1, s. 16-18.

\*Statens Naturvårdsverk, i Solna, heter numera Naturvårdsverket och är beläget i Stockholm.

## PROPOSITIONER

1974:166  
1993/94:117  
1993/94:229  
1997/98:45, del 1 och 2.  
1997/98:90

SOU 1996:103, *Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.*

## SFS

1962:700  
1982:1097  
1983:291  
1984:301  
1986:223  
1987:12  
1987:124  
1987:939  
F 1990:268  
F 1991:79  
F 1991:2011  
1991:641  
1991:1696  
1992:1097  
1992:1368  
1993:1340  
1994:854  
1994:1418  
1994:1468  
1995:829  
1997:339  
1998:808  
1998:811  
1998:813  
1998:814  
F 1998:1252

# Rättsfallsförteckning

NJA 1971 s. 421

NJA 1979 s. 466

NJA1981 s. 581

RÅ 1996 ref 40

RÅ 1996 ref 44

RÅ 1996 ref 56