



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Jhenny Stumle

Dispens från strandskyddet

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Annika Nilsson

Miljö rätt

HT 2006

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och problemställningar	3
1.3 Metod och material	4
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Disposition	5
<b>2 STRANDSKYDDET I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV</b>	<b>6</b>
2.1 Före det generella strandskyddets införande 1974	6
2.2 Det generella strandskyddet	7
2.3 Strandskydd till skydd för djur- och växtliv	8
2.4 Fakta om behovet av ett förnyat strandskydd	9
<b>3 STRANDSKYDDET I MILJÖBALKEN</b>	<b>11</b>
3.1 Proposition 1997/98:45	11
3.2 Miljöbalkens införande 1999	11
3.3 Syftet med strandskydd	12
3.4 Ett generellt strandskydd	12
3.5 Strandskyddets rättsliga reglering	13
3.6 Generella undantag från strandskydd	13
3.7 Strandskyddsdispens – undantag från det generella strandskyddet	14
3.7.1 Särskilda skäl	14
3.7.2 Intresseavvägning	18
3.8 Principer, formkrav och utformning av beslut gällande strandskyddsdispens	21
3.9 Överklagande och tillsyn	22

<b>4</b>	<b>NATURVÅRDSVERKETS UNDERSÖKNING AV STRANDSKYDDETS TILLÄMPNING</b>	<b>25</b>
4.1	Regeringsuppdrag åt Naturvårddsverket 2001	25
4.2	Naturvårdsverkets rapport 5185	26
4.2.1	Svar på länsstyrelse enkäter	26
4.2.2	Dispensbeslut	26
4.2.3	Domar i strandskyddsmål	27
4.2.4	Naturvårdsverkets förslag till ändringar och sammanfattning av rapport 518529	
<b>5</b>	<b>EGEN UNDERSÖKNING AV PRAXIS</b>	<b>32</b>
5.1	Bakgrund om Hallands län och hanteringen av strandskyddsdispenser	32
5.1.1	Strandskyddsdispenser 060101-060930	32
5.1.2	Sammanfattande kommentarer av dispensbesluten	34
5.2	Bakgrund om Kungsbacka kommun och hanteringen av strandskyddsdispenser	34
5.2.1	Strandskyddsdispenser 060101-061231	35
5.2.2	Sammanfattande kommentarer av dispensbesluten	38
5.3	En jämförelse av granskade dispenser	39
<b>6</b>	<b>FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR</b>	<b>41</b>
6.1	Ett förnyat strandskydd - bakgrund	41
6.2	Tänkbara författningsändringar	41
6.2.1	7 kap. 13 § MB	42
6.2.2	7 kap. 14 § MB	43
6.2.3	7 kap. 15 § MB	43
6.2.4	7 kap. 15a § MB, NY	45
6.2.5	7 kap. 15b § MB, NY	45
6.2.6	7 kap. 16 § MB	45
6.2.7	7 kap. 17 § MB	46
6.2.8	7 kap. 18 § MB	47
6.2.9	7 kap 18a § MB, NY	48
6.2.10	7 kap. 31 § MB	48
6.2.11	19 kap 3a, 3b, 3c § § MB, NY	48
6.2.12	10 § lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	49
6.2.13	12, 12 a § § FOM	50
<b>7</b>	<b>ANALYS - EN DISKUSSION OM STRANDSKYDDETS UTVECKLING</b>	<b>51</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>55</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>56</b>

# Sammanfattning

Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Den första strandskyddslagstiftningen kom 1950 och har, genom ständig utveckling blivit det som vi idag kallar ett generellt strandskydd. Strandskyddet regleras idag i 7 kap. miljöbalken. Att skyddet är generellt innebär att, för att skyddet inte skall gälla, måste särskilda beslut fattas som undantar området. Inom strandskyddade områden kan man ansöka om dispens från det generella förbudet att uppföra byggnader, anläggningar eller andra åtgärder. Det övergripande syftet med uppsatsen är, att undersöka och diskutera hur gällande rätt kring strandskyddsdispens ser ut, och tillämpas i praxis. Den övergripande frågan är om strandskyddsbestämmelsernas syfte uppnås med gällande lagstiftning och dess tillämpning. För att besvara frågan har jag undersökt gällande rätt och hur dispensbestämmelserna tillämpas. Genom undersökningen av gällande rätt, har jag i huvudsak kommit till den slutsatsen att bestämmelserna skulle, med vissa förtydliganden, vara lättare att tillämpa. Idag lämnas, enligt min uppfattning, ett allt för stort utrymme för tolkning av hur bestämmelserna skall tillämpas. Jag åsyftar då främst vad som skall anses som särskilda skäl för dispens, samt hur en intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen korrekt skall utföras. Vissa intressanta förslag till ändringar av gällande rätt, har presenterats i Departementsseriens skrivelse, Ds2005:23 ”Ett förnyat strandskydd”. Utöver förtydliganden av gällande bestämmelser, har det föreslagits vissa nyheter. Några av de mest intressanta nyheterna, enligt min uppfattning, redovisar jag här;

- Länsstyrelserna skall ges möjlighet att, på eget initiativ, ta till sig och överpröva kommunernas dispensbeslut.
- Kommuner med god tillgång på inlandsstränder, skall kunna underlätta regional eller lokal utveckling inom strandskyddade områden i vissa fall.
- Vid genomförande av detaljplan eller områdesbestämmelser inom strandskyddat område, skall om möjligt, fri passage finnas mellan den nya bebyggelsen, eller anläggningen, och vattnet till fördel för allmänhetens möjlighet till fri passage.
- En översyn av vilka områden där det utökade strandskyddet, d.v.s. upp till 300 meter från strandlinjen bör kvarstå eller upphävas, skall genomföras.

Min undersökning av dispensärenden i Kungsbacka kommun och Länsstyrelsen i Hallands län har varit mycket givande när det gäller studien av tillämpningen i första instans fungerar, eller i vissa fall, inte fungerar. Många brister har identifierats och även om undersökningen är högst begränsad sammanfaller den väl med vad man på Naturvårdsverket kommit fram till. Min uppfattning är att gällande rätt, och nuvarande tillämpning, inte klarar att uppfylla syftet med strandskyddet.

# Förkortningar

FL	Förvaltningslagen SFS 1986:223.
FOM	Förordning om områdesskydd, SFS 1998:1 252.
FPL	Förvaltningsprocesslagen SFS1971:291.
Kap.	Kapitel.
Lst.	Länsstyrelsen
MB	Miljöbalken.
MD	Miljödomstolen.
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning.
MÖD	Miljööverdomstolen.
Prop.	Proposition.
PBL	Plan- och bygglagen, SFS 1987:10.
RF	Regeringsformen.
SCB	Statistiska centralbyrån.
Tif.	Förordning om tillsyn enligt miljöbalken, SFS 1998:900.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Som född och uppvuxen på Sveriges största ö, är närheten till vatten viktigt för mig. Att välja att skriva om strandskydd som examensarbete föll sig naturligt, eftersom någon typ av strandskydd är nödvändigt, för att kunna ge alla rätten till den ojämförliga upplevelse närhet till vatten kan ge. Lika självklart är det, att det växt- och djurliv som bara återfinns i dessa områden har en självklar rätt att bevaras.

Det är tio år sedan jag klev in i den mest påkostade sjöbod du troligtvis kan föreställa dig. Gaveln mot bryggan och havet hade den gamla patina man kunde förvänta sig, men när man öppnade portarna som täckte hela gaveln var den glasad från golv till tak, inte dåligt för en bod som skulle innehålla fiskeredskap. Väl därinne fanns allt för en synnerligen bekväm weekend eller ett privilegerat sommarboende. Jag förstod ganska snabbt att detta var en omvandling som låg i utkanten av lagens gråzoner.

”De små stegens tyranni”, kan vara ett sätt att se på tillämpningen av strandskyddsdispensreglerna idag. Det, som började med den goda tanken att den hårt arbetande människan i industrisamhällets framväxt, under vissa förutsättningar skulle kunna ha en liten tillflyktsort vid vattnet; en liten stuga eller möjligheten till camping och friluftsliv, är idag i många områden i Sverige helt överspelat. Idag byggs inte bara sådant som har ett naturligt behov av direkt närhet till vatten. Strandskyddsdispensreglernas tillämpning ger olika utfall i olika delar av landet, trots att detta inte är tanken med dagens generella strandskydd.

## 1.2 Syfte och problemställningar

Den övergripande frågan är om strandskyddsbestämmelsernas syfte uppnås med gällande lagstiftning och dess tillämpning. För att besvara den frågan har jag närmare undersökt följande:

- Hur ser gällande lagstiftning ut?
- Hur tillämpas dispensbestämmelserna?
- Hur tillämpas särskilda skäl?
- Hur tillämpas reglerna om intresseavvägning?
- Skulle förslagen till ändringar i Ds2005:23 ”Ett förnyat strandskydd” kunna säkra och utveckla strandskyddet i framtiden?

## 1.3 Metod och material

De metoder jag valt för att besvara ovanstående frågeställningar, har varit att undersöka gällande lagstiftning, propositioner, departementsskrivelser, rättspraxis samt relevanta utredningar och undersökningar.

Som ett komplement till de undersökningar som föreligger på nationell nivå, har jag granskat hur reglerna tillämpas vid Kungsbacka kommun och Länsstyrelsen i Hallands län under 2006. Denna begränsade empiriska undersökning syftar till att se på materialet ur ett materiellt ändamålsperspektiv, snarare än att utvärdera gällande rätt. Hur kan man öka graden av måluppfyllelse?

Jag har granskat samtliga beslut om strandskyddsdispens som togs under 2006 i Kungsbacka kommun, och januari till och med september 2006 för Länsstyrelsen i Hallands län. Genom denna granskning ville jag få en djupare insyn i om, och hur, dessa två instanser skiljer sig åt i den konkreta tillämpningen av gällande lag. Av särskilt intresse var hur välformulerade besluten var, och hur man motiverade sina beslut för att tillstyrka strandskyddsdispens, eller avslå.

Mitt val att se på dispenshanteringen i en kommun och en länsstyrelse är en avgränsning som får som konsekvens att de slutsatser som kan dras är begränsade. Slutsatserna kan inte, per automatik, appliceras på andra län eller kommuner, men mitt syfte är att redovisa de slutsatser jag kan dra utifrån min begränsade undersökning samt att göra jämförelser med de nationella undersökningar som gjorts.

Utredningen Ds2005:23, *Ett förnyat strandskydd*, utgör ett viktigt och omfattande underlag för uppsatsen. Med hänsyn tagen till att det inte är samma regering som tog fram utredningen som sitter vid makten nu, kan det diskuteras vilken betydelse utredningen kommer att få för nuvarande regering. Vid kontakt med Miljödepartementet, den 29 januari 2007, hänvisades jag till Ruona Burman som är ansvarig tjänsteman och handläggare för strandskyddsfrågorna. Hon meddelade att den nya regeringen hade prioriterat havsmiljö- och klimatfrågorna under hösten 2006, och skulle under våren/sommaren 2007 analysera utredningen och de drygt 120 remissvar som kommit in. Hur den nya regeringen kommer att hantera utredningen finns det ännu inga svar på, annat än att miljödepartementet har börjat analysera den, och det kan naturligtvis leda till olika resultat. De scenarier jag direkt kan tänka mig, är att man antingen helt bortser från den, och tycker att inget skall göras åt strandskyddsfrågorna, eller så gör man en helt ny egen utredning i de frågor man anser angelägna. Man kan också anse den bra nog att jobba vidare från. Allt detta är bara antaganden, och jag väljer därför att se på utredningen som en utredning där förslag till en reformering av strandskyddet framförs. Jag kommer att redogöra både för de förslag jag anser intressanta att gå vidare med, och även för de förslag som jag anser att man inte bör gå vidare med ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv.

## 1.4 Avgränsningar

Detta examensarbete skall omfatta 20 veckors arbete och då är det oundvikligt att många intressanta frågeställningar som uppkommer under arbetets gång måste exkluderas. Fokus i examensarbetet ligger på Miljöbalkens regler om strandskyddsdispens. Jag redogör endast för andra regler om det krävs för förståelsen av arbetet.

Då strandskydd i stort innebär ett grundförbud mot vissa verksamheter inom strandskyddat område, tittar jag i huvudsak på vilka möjligheter som finns att hantera frågorna om dispens på.

Jag undersöker också frågorna om tillsyn, dvs. vilken uppföljning som görs av de dispenser som meddelas. Jag undersöker även dispensbesluts överprövande. Dock behandlas tillsyn och överprövning i begränsad omfattning eftersom de båda ämnena skulle kunna utgöra helt egna separata examensarbeten.

Jag tittar även på relationen mellan kommunernas planmonopol och dispens från strandskyddet. Dock behandlas frågorna endast kortfattat. Min avsikt är endast att synliggöra problematiken.

## 1.5 Disposition

Den inledande deskriptiva delen av uppsatsen innehåller en beskrivning av strandskyddet på ett generellt plan. En kort historisk återblick inleder, den följs av en redogörelse för syftet med strandskyddet och relevanta lagrum i Miljöbalken samt förordningen om områdesskydd.

I kapitel 3 följer en redogörelse för reglerna om strandskyddsdispens enligt Miljöbalken. Kapitel 4 redogör för min undersökning av strandskyddets tillämpning, och då främst genom en redogörelse för Naturvårdsverkets rapport 5185. I kapitel 5 går jag igenom de förslag till förändringar som redovisats i Departementsseriens Ds2005:23, *Ett förnyat strandskydd*, och redogör för hanteringen av strandskyddsdispenser i Länsstyrelsen i Hallands Län samt Kungsbacka Kommun. Uppsatsen avslutas med en analys och en diskussion om strandskyddets utveckling och framtid.

Arbetet avslutas med sammanfattande kommentarer och analys i kapitel 6. I övrigt har jag valt att löpande infoga mina kommentarer och min analys i direkt anslutning till det som behandlats.



## 2 Strandskyddet i ett historiskt perspektiv

### 2.1 Före det generella strandskyddets införande 1974

Den första strandskyddslagstiftningen hade till syfte att ”åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag”.<sup>1</sup> Året var 1950, och tillvägagångssättet innebar att länsstyrelsen kunde bestämma att byggnader inte fick uppföras inom vissa strandområden<sup>2</sup> utan tillstånd. Zonen skulle vara maximalt 300 meter bred. Lagen gällde inte byggnader för jord- eller skogsbruket, fisket, försvaret eller den allmänna samfärdseln, inte heller områden som omfattades av fastställda stads- eller byggnadsplaner. Vissa av dessa undantag kvarstår ännu i nu gällande strandskyddslagstiftning, se kap 3.6. Markägare som drabbades av byggnadsförbudet hade inte rätt till ersättning och brott mot byggnadsförbudet var straffbart.<sup>3</sup>

Som bakgrund till införandet av den första strandskyddslagstiftningen ”Lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden”<sup>4</sup> bör man hålla i åtanke att i början på seklet var Sverige ett utpräglat jordbrukssamhälle där hälften av befolkningen hade sin försörjning genom småskaligt jordbruk och där sju av tio levde på landsbygden. Genom industrialismens framväxt ökade urbaniseringen, och markutnyttjandet längs Sveriges kuster ändrades i många områden drastiskt. Den urbana människan behövde vägar till den ständigt växande bilparken, städerna växte på bekostnad av jordbruksmark, de allmänt goda tiderna gav människorna både mer fritid och pengar att röra sig med. Som en konsekvens av det ökade välbståndet, och de tekniska landvinningarna, kunde människorna röra sig längre sträckor och fritidsboendet växte i omfattning. 1960 hade vi uppskattningsvis ca 300 000 fritidshus i Sverige, i mitten av 90-talet hade dessa ökat till ca 650 000.<sup>5</sup> Naturligtvis är inte alla fritidshus belägna vid vatten, men många är det, och därmed påverkar de på olika sätt allemansrätten.

1953 till 1964 gällde den permanenta strandlagen<sup>6</sup> vartefter den sedan kom att inkorporeras i naturvårdslagen<sup>7</sup> (NVL). Fortfarande var det länsstyrelsen som fattade beslut om vilka områden som skulle skyddas, men nu hade markägare rätt att söka ersättning för intrånget, något som dock mycket

---

<sup>1</sup> Proposition 223/1950.

<sup>2</sup> Havet, insjöar eller vattendrag.

<sup>3</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s. 55-56.

<sup>4</sup> SFS 1950:639.

<sup>5</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s. 16-18.

<sup>6</sup> SFS 1952:382.

<sup>7</sup> SFS 1964:822.

sparsamt kom att utnyttjas eftersom de flesta dispensansökningar beviljades.<sup>8</sup>

Inkorporationen av strandskyddsreglerna från strandlagen i den nya NVL gjordes utan några egentliga ändringar av strandskyddets innebörd, dock lades byggnader för renskötsel till listan över vilka byggnader som var undantagna från dispenskravet, efter krav från samerna.<sup>9</sup> Markägarnas rätt till ersättning för att de inte fritt fick disponera sin mark togs bort 1972.<sup>10</sup>

## 2.2 Det generella strandskyddet

Det generella strandskyddet infördes 1974 genom en ändring av NVL. Att ett generellt strandskydd infördes, innebar att alla stränder vid havet, insjöar och vattendrag nu skyddades, 100 meter från strandlinjen, d.v.s. såväl ut i vattnet som in över land. Länsstyrelserna kunde utvidga strandskyddet upp till 300 meter, där man ansåg att detta var behövligt med hänsyn till syftet. Länsstyrelserna kunde också undanta områden genom beslut, om de ansåg att området som omfattades av de generella reglerna, uppenbarligen saknade betydelse för det rörliga friluftslivet. Rätten för vissa näringar, att anlägga byggnader nödvändiga för bedrivandet av dessa verksamheter kvarstod, och andra fick rätten att ansöka om dispens hos länsstyrelsen.<sup>11</sup>

Samtidigt med införandet av det generella strandskyddet, infördes också möjligheten för länsstyrelserna att delegera dispensrätten till kommunerna. Delegationen kunde vara partiell eller fullständig. Delegationsmöjligheten, och med den, dispensrätten kommunerna får genom delegationen, har varit, och är, ett område där olika uppfattningar kommer till uttryck. Vissa hävdar att kommunerna väl kan hantera strandskyddsdispenserna på ett utmärkt sätt på lokal nivå, andra är av helt motsatt uppfattning.<sup>12</sup> Jag återkommer i kapitel fyra och fem till hur denna delegationsrätt möjligen har påverkat den utbyggnad vi kan se i vissa områden.

Utvecklingen till det generella strandskyddet är en tydlig skärpning av skyddet. Skärpningen av skyddet måste ses mot en bakgrund av de omfattande nybyggnationerna av fritidshus i områden där även det rörliga friluftslivet har starka intressen.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s. 88-89.

<sup>9</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s. 92.

<sup>10</sup> SFS 1972:779.

<sup>11</sup> SFS 1974:1025.

<sup>12</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. kap.5. s. 127 ff.

<sup>13</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s. 93-94.

## 2.3 Strandskydd till skydd för djur- och växtliv

Redan vid införandet av det generella strandskyddet 1974, förekom diskussioner om inte strandskyddet också borde utökas att omfatta även ett ekologiskt motiverat naturskydd, alltså inte bara ett ”socialt” naturskydd motiverat av betydelsen för det rörliga friluftslivet. Någon sådan ändring ansågs dock inte motiverad vid den tidpunkten.<sup>14</sup>

I regeringens förslag till riksdagen genom propositionen 1993/94, *Strandskydd*,<sup>15</sup> var det dags för nästa stora utvecklingssteg mot ett ytterligare skärpt strandskydd. Genom ändringar i 15 § NVL kom lydelsen att även innefatta ett ekologiskt skydd, ”Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet”. Förändringen trädde i kraft 1 juli 1994.<sup>16</sup> Att utöka strandskyddet till att omfatta växt- och djurlivet är en viktig förändring, även om växt- och djurlivet naturligtvis också delvis skyddats av strandskyddsreglerna tidigare, om än indirekt. Som med allt naturskydd kan man ifrågasätta dess kompatibilitet med det rörliga friluftslivet. Det rörliga friluftslivet kan innebära en stor påfrestning på växt- och djurlivet, framför allt i populära områden med ett stort antal besökare.

I propositionen *Strandskydd* föreslog regeringen även att strandskyddet skulle bli differentierat. I propositionen sägs att ”en differentierad tillämpning av bestämmelserna om strandskydd skall kunna ge ett mer flexibelt strandskydd i mer glest befolkade områden av landet”.<sup>17</sup> Vad som var glest befolkade områden fanns det olika uppfattningar om hos myndigheter och organisationer. Generellt kan man säga att de nordliga länen var mer drivande och positiva än de sydliga och västra.<sup>18</sup> Det utvidgade och differentierade strandskyddet har ifrågasatts. Carl-Otto Lindberg har skrivit en intressant artikel i ämnet. Lindbergs artikel är intressant ur flera aspekter, men det är viktigt att reflektera över hur starkt kritisk han är till att strandskyddets syfte skall vidgas, utan att några lagändringar införs (med hänsyn till det differentierade strandskyddet). Det differentierade strandskyddet skall tydligen vidgas genom uttalanden i förarbeten, ett förkastligt sätt enligt författaren.<sup>19</sup> Michanek & Zetterberg anser att det från rättslig utgångspunkt är en nullitet, eftersom en restriktiv bedömning i varje enskilt fall krävs enligt lagtexten.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s.98.

<sup>15</sup> Prop. 1993/94 Strandskydd.

<sup>16</sup> SFS 1994:854.

<sup>17</sup> Prop. 1993/94 Strandskydd. s. 1.

<sup>18</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. s.178-188.

<sup>19</sup> Lindberg, Carl-Otto. Utvidgat och differentierat strandskydd kommentarer och kritik. Förvaltningsrättslig tidskrift 1994. s 281-290.

<sup>20</sup> Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag AB 2004. s. 213.

Redan enligt 15 § NVL fanns det möjlighet att undanta områden om ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att strandområde som *uppenbart saknar betydelse* för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd”. Ett problem är att strandskyddets syfte har vidgats med hänsyn till växt- och djurlivet, och de flesta områden där vatten möter mark uppstår positiva bryneffekter och rekvisitet *uppenbart saknar betydelse* torde vara svårare att finna när syftet vidgats.

## 2.4 Fakta om behovet av ett förnyat strandskydd

Jag har för avsikt att under denna rubrik, ta upp en del faktabakgrund till varför det föreligger ett behov av ett förnyat strandskydd. Att behovet finns, synes uppenbart när man ser till de identifierade förhållanden som råder. Jag tänker då på den generösa dispensgivningen, den sparsamma tillsynen och de få fall av överklagande som Naturvårdsverket driver vart år.<sup>21</sup>

Kuststränder utgör 4 procent av den totala strandlängden, men cirka 30 procent av den strandnära bebyggelsen sker längs kuststränderna. I en kartläggning av SCB och Boverket mellan 1970 och 1992 visas att bebyggelsetätheten är högst i våra kustkommuner, och tillväxten starkast i de kustområden som utgör riksintresse enligt 4 kap. MB.<sup>22</sup> Man konstaterar att införandet av det generella strandskyddet har minskat takten till 25-50 procent av den som gällde innan detta införande. En trolig orsak, eller mekanism, bakom denna fortsatt omfattande nybyggnation, är att man i dispensprövningen i praktiken tar för liten hänsyn till konsekvenserna i ett längre perspektiv, *de små stegens tyranni*, eller en typ av dominoeffekt och med hänsyn till likställighetsprincipen är då utvecklingen svår att hejda.<sup>23</sup>

Naturvårdsverket registrerar 3000-4000 dispensbeslut årligen.<sup>24</sup> Naturvårdsverkets bedömning är att endast 32 procent av de granskade besluten i enskilda ärenden är välgrundade. Bristerna kan vara formellt slag, och många saknar väsentliga underlag, såsom, kartor och ritningar. Särskilda skäl anges inte, eller är enligt etablerad praxis och förarbeten, inte av den typ att de kan utgöra särskilda skäl. Särskilt noteras att bristerna är påtagliga vad gäller det utökade syftet för djur- och växtliv. Dessutom konstateras att vissa kommuner har en mycket generös inställning till dispens, och att denna inställning medför en risk för att bestämmelserna urholkas och att syftet därmed inte kan upprätthållas på sikt. Risken finns också att detta förhållningssätt minskar förståelsen för syftet.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 32.

<sup>22</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 33.

<sup>23</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 34.

<sup>24</sup> Enligt 28 och 29 §§ FOM skall alla dispensbeslut sändas till Naturvårdsverket och länsstyrelsen .

<sup>25</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 35.

Trots att bara cirka en tredjedel av dispensbesluten är välgrundade, överklagas endast ca 1 procent av alla beslut av Naturvårdsverket, det vill säga mellan 30 och 40 fall om året. Det får naturligtvis stora konsekvenser, inte minst för de generösa kommunerna som "ostört" kan "gödsla" med dispenser, eftersom de sällan får signaler via överklagande att en skärpt tillämpning krävs.<sup>26</sup>

Som redogörs för under rubrik 3.9, är det en begränsad krets som får överklaga enligt MB regler och gällande praxis på området. Därmed lyfts inte tvivelaktiga dispenser upp till prövning på den nivå som skulle vara adekvat.

Med stöd av PBL beslutar kommunerna om detaljplaneläggning av mark inom kommunen. Upphävandet av strandskyddet ligger inom länsstyrelsens kompetens enligt 7 kap. 15 § 2st MB. Kommunerna underskattar ibland behovet av att beakta strandskyddet i planeringen, med det resultatet att mark blir detaljplaneplanerad utan att de särskilda skäl som krävs för upphävandet av strandskyddet iakttas. Detta kan då resultera i att frågan om upphävande i praktiken redan är avgjord, när den formella ansökan kommer in till länsstyrelsen. Rekvisitetet *särskilda skäl*, har kritiserats av såväl kommuner som länsstyrelser av den anledningen att rekvisitetet är bristfälligt preciserat i allmänna råd<sup>27</sup> samt förarbeten.<sup>28</sup> Senaste versionen av dessa allmänna råd gavs ut 1997, och är utarbetade efter 15, 16 och 16a §§ NVL, vilket gör att de är inaktuella, och inte kan anses bidra till en bättre tillämpning av strandskyddsbestämmelserna.<sup>29</sup>

Länsstyrelserna har i stor omfattning delegerat dispensprövningen (hela eller delar av ansvaret i 254 av våra 289 kommuner) till kommunerna men tillsynen (hela eller delar av ansvaret i 116 kommuner) i mindre omfattning.<sup>30</sup> Vad gäller delegationen av dispensprövningen är den ofta delegerad före 1994, vilket innebär att delegationen gjordes innan syftet med skydd för djur- och växtliv infördes. Därmed omfattas inte en bedömning av den biologiska kompetensen som kommunerna bör besitta om de skall kunna fatta beslut i dispensfrågor. Endast 7 länsstyrelser ansåg att kommunerna besatt den biologiska kompetens som krävdes. Enligt Naturvårdsverkets rapport 5185 framgår det dessutom att det finns oklarheter vad delegationerna omfattar.<sup>31</sup>

Slutligen vill jag beröra den så viktiga tillsynsfrågan. Vi har 21 län i Sverige, och 18 av dessa anser sig inte ha resurser att bedriva tillsyn över strandskyddet. Som exempel kan jag nämna Hallands län där 10-15 tillsynsbesök görs årligen.

---

<sup>26</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 35,39.

<sup>27</sup> Naturvårdsverket. Allmänna råd 97:1.

<sup>28</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 36.

<sup>29</sup> 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 39.

<sup>30</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. bilaga 3, sid. 3-10 samt 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 39-40.

<sup>31</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 23.

## 3 Strandskyddet i miljöbalken

### 3.1 Proposition 1997/98:45

Proposition 1997/98:45, del 1 och 2, låg som grund för införandet av en sammanhållen balk där alla de 16 miljölagarna skulle inarbetas, en modernare lagstiftning där en mer sammanhållen syn på miljön skulle skapas. För strandskyddets vidkommande innebar det att Naturvårdslagens bestämmelser gällande strandskydd skulle införas i balken, men även nya paragrafer tillkom som inte hade någon direkt motsvarighet i NVL lydelse.

### 3.2 Miljöbalkens införande 1999

I och med införandet av miljöbalken flyttades reglerna om strandskyddsdispens direkt från NVL till MB, utan någon direkt ändring. Miljöbalken innehåller vissa nyheter som har påverkat strandskyddets utveckling under den tid den har varit i kraft. Miljöbalkens målsättningsstadgande<sup>32</sup> är en nyhet, och för första gången reglerades begreppet *hållbar utveckling* i svensk rätt. Därmed måste också de som har att tillämpa MB:s bestämmelser, anlägga ett långsiktigt synsätt vid bedömningen om strandskyddet skall upphävas, utökas eller om dispens för verksamheter kan beviljas. Även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB påverkar alla åtgärder man vill vidta i miljön, så även inom strandskyddade områden.

Med hänsyn till Sveriges inkorporerande av *Europakonventionen* (den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) i 2 kap. 23 § Regeringsformen kom miljöbalken att påverkas vad gäller strandskydd med hänsyn till intresseavvägningar och den viktiga *proportionalitetsprincipen*.<sup>33</sup> Två nya paragrafer infördes för att säkerställa att beslut inte fattades i strid med nämnda artikel i Europakonventionen, 7 kap. 25-26 §§ MB.

Införandet av Miljödomstolar och Miljööverdomstolen torde även ha påverkat bedömningen i strandskyddsfrågor, men någon utredning i frågan har jag inte sett, utan mest allmän kritik mot dessa domstolar.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> 1 kap 1 § MB.

<sup>33</sup> Artikel 1, skydd för egendom, tilläggsprotokoll 1 av den 20 mars 1952, Europakonventionen.

<sup>34</sup> Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag AB 2004. s. 496-497.

### 3.3 Syftet med strandskydd

Det ursprungliga syftet med strandskydd från strandlagens<sup>35</sup> tillkomst äger alltså giltighet, det vill säga; värdefulla strandområden bör i möjligaste mån bevaras som rekreationsplatser för allmänheten, alltså ett skydd för allemansrätten. Genom att kontrollera bebyggelse och andra anläggningar vid stränderna, skyddas allmänhetens friluftsliv i dessa områden. Utöver syftet att skydda det rörliga friluftslivet, utökades syftet 1994 med ett slags generellt biotopskydd.<sup>36</sup> Ett generellt biotopskydd innebär i detta sammanhang enligt 7 kap. 13 § MB ”att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”. Det dubbla syftet med strandskyddet är naturligtvis inte alltid förenligt, djur- och växtlivet skulle troligen i vissa områden ha bättre förutsättningar om inte området frekventerades av det rörliga friluftslivet.

### 3.4 Ett generellt strandskydd

Strandskyddet är generellt i den meningen att skyddet omfattar 100 meter från strandlinjen (in över land samt ut över vattnet) vid normalt medelvattensstånd, och gäller vid **alla** sjöar, hav och vattendrag. Möjlighet finns till utvidgning till 300 meter om det krävs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Enligt 11 § OF får beslut om utvidgning meddelas av länsstyrelsen. Som exempel på när utvidgning bör ske nämns områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet, se 3 kap. 6 § MB eller då tillgången till fria strandområden är begränsad.<sup>37</sup> Skyddet kan också utvidgas till förmån för en djur- eller växtart som är sällsynt i trakten.<sup>38</sup>

Enligt 7 kap. 15 § MB kan områden som *uppenbart saknar betydelse* för att tillgodose strandskyddets syfte undantas från det generella strandskyddet. Enligt samma paragraf, andra stycket, får det förordnas att ett strandskyddsområde inte skall omfattas av strandskydd, om området omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL om *särskilda skäl* föreligger.

Vid en bedömning om huruvida ett område bör undantas från det generella strandskyddet, dvs. om området *uppenbart saknar betydelse* för att tillgodose strandskyddets syfte, skall enligt förarbetena ett långsiktigt perspektiv anläggas.<sup>39</sup> Med hänsyn till att även den biologiska mångfalden är ett av strandskyddets syften numera, är områden som tidigare ansågs ”icke skyddsvärda”, såsom obetydliga bäckar och tjärnar inte längre möjliga att upphäva strandskyddet för, med hänsyn till bland annat de bryneffekter som uppstår där vatten möter land. Dessutom bör man beakta det faktum att

---

<sup>35</sup> SFS 1952:382.

<sup>36</sup> Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljöretten. Iustus Förlag AB 2004. s. 210.

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 83.

<sup>38</sup> Prop. 1993/94 s. 14.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 84.

även ett område som anses vara av mindre intresse idag kan bli intressant i framtiden.

De *särskilda skäl* som skall bedömas föreligga, så att upphävande av strandskyddet vid detaljplan eller områdesbestämmelser kan beslutas, är samma *särskilda skäl* som krävs för dispens enligt 7 kap. 18 § 1 st. MB, och behandlas under rubrik 3.5. Enligt förarbetena bör beslut om antagandet av detaljplan eller områdesbestämmelser lämpligen anstå, tills beslut fattats i strandskyddsfrågan.<sup>40</sup> Det bör noteras att det kan föreligga en konflikt eftersom planer och områdesbestämmelser antas av kommunerna som har planmonopol, och upphävande av strandskyddet fattas av länsstyrelsen, och oavsett länsstyrelsens beslut i strandskyddsfrågan kan kommunen fatta beslut om antagande av detaljplan eller områdesbestämmelser. Strandskyddet återinträder om området upphör att omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser.

### 3.5 Strandskyddets rättsliga reglering

Strandskyddet regleras i Miljöbalken samt i Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken (FOM)<sup>41</sup>. Det är främst 7 kapitlet 13-18 § § samt 25-26 § § MB som rättsligt reglerar strandskyddet. Eftersom reglerna i Miljöbalken presenteras under rubrik 3.6 – 3.9 beskrivs FOM kort nedan.

I 11 § FOM preciseras att Länsstyrelsen får meddela förordnanden och föreskrifter enligt 7 kap. 14 § 1st (utvidgning av strandskyddet till 300 meter), 15 § (upphävande av strandskyddet) och 17 § 2st MB (generella undantag från förbud enligt 7 kap. 16 § MB).

Enligt 12 § FOM får Länsstyrelsen rätten att förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens som länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § 1st MB. Dock kan inte dispensrätten delegeras vad avser byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg till kommunerna.

### 3.6 Generella undantag från strandskydd

Det finns tre generella undantag från det generella strandskyddet.

- 1) Enligt 7 kap. 17 § 1st 1p MB undantas byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för vissa näringar och som inte avser bostadsändamål. Näringarna som berörs är jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln. Åtgärden skall behövas för den

---

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 84.

<sup>41</sup> SFS 1998:1252.



areella näringen som sådan samt behöva ligga inom strandskyddsområde.<sup>42 43</sup>

- 2) Det andra undantaget ( 7 kap. 17 § 1st 2p) är de verksamheter eller åtgärder som tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1,3,4 § § eller till dem vilka lämnats tillstånd med stöd av balken eller dess föreskrifter. Syftet med att undanta dessa, är att undvika dubbelprövning eftersom förutsättningarna för dispens enligt 7 kap. 18 § måste vara uppfyllda vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken.<sup>44</sup> Detta krav har dock inte överförts till bindande lagtext.<sup>45</sup> Enligt min uppfattning är det inte heller orimligt att ställa sig frågan om detta krav tillämpas.
- 3) Det tredje undantaget är bemyndigande till länsstyrelsen att genom särskilt förordnande för visst område undanta vissa byggnader, anläggningar och anordningar som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden eftersom sådan komplementbyggnad normalt inte minskar strandens tillgänglighet eller påverkar djur- och växtliv negativt.<sup>46</sup>

## **3.7 Strandskyddsdispens – undantag från det generella strandskyddet**

### **3.7.1 Särskilda skäl**

Strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 § MB är ett undantag från huvudregeln och är en individuell prövning. Huvudregeln säger att inom strandskyddat område får inte enligt 7 kap. 16 § MB

- 1) nya byggnader uppföras,
- 2) byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare använts till,
- 3) grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
- 4) andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

---

<sup>42</sup> Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag AB 2004. s. 212.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 87.

<sup>44</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 88.

<sup>45</sup> Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag AB 2004. s. 212, not 93.

<sup>46</sup> Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3, 7 kap. 17 § MB.

- 5) andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

För att dispens enligt 7 kap. 18 § MB skall få meddelas krävs att *särskilda skäl* föreligger. *Särskilda skäl* innebär att bedömningen skall vara restriktiv och huruvida dispens kan lämnas eller ej, beror på många faktorer och i propositionen nämns bland annat anläggningens art och omfattning, områdets betydelse, såväl idag som långsiktigt. Omfattas strandskyddsområdet av några hushållningsbestämmelser enligt 3 eller 4 kapitlet miljöbalken bör normalt dispens aldrig ges.<sup>47</sup> Vägledning för vad som bör anses som *särskilda skäl* kan man finna i miljöbalkspropositionen<sup>48</sup> och exempel på särskilda skäl är:

- a) att platsen ligger på redan ianspråktagen mark
- b) att byggnationen gäller komplementbyggnad eller ersättningsbyggnad
- c) att området är väl avskilt från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv
- d) att bebyggelse sker på en så kallad lucktomt
- e) att anläggningen är avsedd för det rörliga friluftslivet eller i vart fall inte begränsar detta
- f) att anläggningen måste ligga vid vattnet

Det finns en relativt rikhaltig rättspraxis vad gäller tolkningen av vad som kan utgöra *särskilda skäl*. Nedan redovisas några nyare intressanta rättsfall som exempel på då man både ansett att *särskilda skäl* föreligger samt då man inte ansett att *särskilda skäl* föreligger.<sup>49</sup>

#### **MÖD M7808-5, datum för avgörande, 2007-01-23.**

Här var frågan om man kunde anse att platsen för byggnation rörde sig om en lucktomt som skulle kunna utgöra ett *särskilt skäl* för dispens. Lst ansåg att platsen var allemansrättsligt tillgänglig för det rörliga friluftslivet och att området runt platsen var glesbebyggt med några få fastigheter längs med strandlinjen. Platsen kunde därmed inte anses vara en lucktomt på så vis att området skulle ha förlorat sin betydelse för allmänhetens möjlighet till passage, dessutom ligger området inom riksintresse för 3 kap 6 § samt 4 kap 1-2 §§ MB.

Motsatt till Lst. uppfattning fann miljödomstolen att de mindre byggnader som finns vid stranden, samt andra privatiserande åtgärder som har vidtagits i nära anslutning till gränsen mot fastigheten, medför att allmänheten även avhållits från att använda den del där sökanden vill bygga. Man anför att ”området mellan bergshöjden och fastigheten som fortfarande är tillgängligt för allmänheten är relativt begränsat och är

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 89.

<sup>48</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 89 ff.

<sup>49</sup> I övrigt hänvisar jag till miljöbalkskommentarerna (Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3, 7 kap 18, 25, 16 § § MB) som löpande uppdateras och redovisar intressanta domar att fördjupa sig i.

närmast att jämföra med en lucktomt”. Sedan fortsätter miljödomstolen med ett proportionalitetsresonemang som går ut på att allmänhetens intresse av att ha tillgång till strandlinjen och vattnet på just denna begränsade sträcka inte är så stort att det väger tyngre än fastighetsägarens intresse av att få bygga ett hus på den sökta platsen. MD medgav dispens från strandskyddsbestämmelsen för byggande av ett bostadshus.

Miljööverdomstolen anför att trots de privatiserande åtgärder som vidtagits på grannfastigheten ger platsen i läge 1 (den plats som MÖD kan pröva eftersom endast det läget överklagats) inte intryck av att vara privat eller ianspråktagen som tomt, eftersom ett staket skiljer fastigheterna åt. Bergshöjden på andra sidan om platsen är obebyggd och tillgänglig för allmänheten, därmed är området som är tänkt att tas i anspråk inte en lucktomt. Därmed saknas särskilda skäl för dispens och inte heller vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen finns det någon omständighet som utgör särskilda skäl för att meddela dispens från strandskyddet.

*Jag anser i likhet med MÖD att man har tillämpat dispensreglerna på ett felaktigt vis eftersom man inte kan identifiera några särskilda skäl utan låter en ren intresseavvägning råda, såsom att det skulle vara oproportionerligt att inte bevilja sökt dispens och det i sig skulle vara ett särskilt skäl. Något sådant utrymme har inte lämnats i vare sig lagtext eller förarbeten. Den slutsats jag drar av MÖD:s resonemang är att man ställer höga krav på vad som kan anses utgöra lucktomt och det harmonierar väl med hur man uttrycker sig i förarbetena, ”uppenbarligen förlorat sin betydelse för allmänheten/.../”.<sup>50</sup>*

#### **MÖD M7539-05, datum för avgörande 2006-11-08**

Denna dom handlar bland annat om hur man skall förhålla sig till vad som kan anses ha avskärmande effekt på så vis att området saknar betydelse för allmänhetens tillträde. Sökanden vill uppföra två hus inom strandskyddat område och hävdar att stengärdsgården, terrängen och vegetationen gör att tomtplatserna skulle vara avskärmade, och att det därför föreligger särskilda skäl för dispens. Lst. beslutar att dispens ej kan medges, detta beslut upphävs av MD som lämnar dispens. Lst. överklagar och MÖD fastställer Lst. beslut. MÖD konstaterar att området omfattas av riksintresse enligt 3 kap. 6 § samt 4 kap. 1-2 §§ MB, därför skall dispenser prövas med iakttagande av särskild restriktivitet.

Åberopade avskärmande element kommer inte att ha den effekt sökanden hävdar utan om platsen bebyggs så kommer allmänheten avhålla sig från att beträda området som idag är allemansrättsligt tillgängligt. Befintlig bebyggelse närmast stranden saknar hemfridszon

---

<sup>50</sup> Proposition 1997/98:45. Miljöbalk del 2, sid. 89.

vilket inte dessa nya byggnader skulle sakna och kan därför inte ses som ett komplement till de befintliga byggnaderna.

*Min bedömning är att skall sökanden kunna hävda komplettering till befintlig bebyggelse så måste det vara bebyggelse av ungefär samma typ, samt att antingen inte allmänheten avhålls från att beträda området alternativt att den rätten eller möjligheten redan är utsläckt. Naturliga barriärer såsom branta klippor eller vegetation är inte att anse som särskilda skäl utan det skall vara av människan anlagda barriärer, exempelvis järnvägar eller större vägar.<sup>51</sup>*

#### **MÖD M9247-05, datum för avgörande 2006-12-12**

Denna dom är intressant eftersom den enligt min uppfattning behandlar en ansökan om dispens där man skulle kunna ha ansett att sökandens skäl för dispens skulle kunna falla under *särskilda skäl*. Dock ej något av de uppräknade ovan. Frågan är om den omständigheten att området ifråga (beläget i Kungsbacka kommun) omfattas av en gällande avstyckningsplan samt att området delvis ligger bakom befintlig bebyggelse och inte i direkt anslutning till strandlinjen, skulle kunna utgöra ett särskilt skäl.

Bakgrunden är att från 1975 upphävs inte strandskyddet automatiskt vid planläggning enligt PBL. Enligt de övergångsregler som infördes undantogs inte avstyckningsplaner (dock undantogs generalplan, stads- och byggnadsplan). Området som omfattas av avstyckningsplan omfattas således av strandskydd. Det som talar för att dispens inte skall medges är att området är allemansrättsligt tillgängligt och omfattas av riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken samt att strandskyddet för det aktuella området har utökats till 300 meter från strandlinjen. Miljööverdomstolen kommer till den slutsatsen att, "Främst med hänsyn till att området tillhör ett högexploaterat kustområde, där det rörliga friluftslivets intressen särskild skall beaktas, finner Miljööverdomstolen att de allmänna intressena väger tyngre än de enskilda intressena i detta fall". Dispens medges inte.

*Enligt min uppfattning kan det som enskild markägare nog vara svårt att förstå skillnaden mellan alla dessa olika planer som förekommit under framväxten av strandskyddsreglerna, samt att anledningen till att man i detta fall kräver strandskyddsdispens beror på att avstyckningsplanerna inte fanns med bland de andra undantagen vid förändringen 1975.<sup>52</sup> Kungsbacka kommun har i yttrande till MÖD vidhållit sin policy att respektera befintliga byggrätter i gällande planer och att det inte är aktuellt*

<sup>51</sup> Proposition 1997/98:45. Miljöbalk del 2, sid. 89

<sup>52</sup> Avstyckningsplaner som fortfarande är gällande har i fråga om byggrätter, ändringar och upphörande samma verkan som stads- och byggnadsplaner fastställda innan 1978. Det finns därmed inget byggnadsförbud utan huvudregeln är att bygglov skall ges i enlighet med gällande plan. Detta framgår av 17 kap. PBL samt sidan 2-3 i MÖD dom. Dock måste man skilja på prövningen enligt PBL som alltså är till klagandens förmån och det faktum att avstyckningsplanen inte ger denna automatiska rätt enligt MB där strandskydd gäller inom avstyckningsplanen.

*att upphäva avstyckningsplanen. Det visar enligt min mening att kommunen i detta fall är oförstående inför problematiken och som redogjort för i kap. 5 tycks denna kommun i vissa fall vilja hävda rättigheter enligt PBL och bortse från MB bestämmelser. Jag finner MÖD domskäl och domslut helt korrekta men har i detta fall en förståelse för om man skulle ha resonerat annorlunda och kommit fram till att särskilda skäl föreligger.*

### 3.7.2 Intresseavvägning

Utöver att det krävs *särskilda skäl* enligt 7 kap. 18 § MB skall vid bedömningen om dispens skall ges hänsyn tas till 7 kap. 25 och 26 § §. Dessa två paragrafer rör intresseavvägning och kopplas till 7 kap. 13 §, strandskyddets syfte.

Enligt 7 kap. 26 § MB får strandskyddsdispens endast meddelas ”om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte”. Det innebär att förutom att *särskilda skäl* enligt 7 kap. 18 § MB måste föreligga, måste dispensen vara förenlig med skyddets syfte. Detta understryker ytterligare vikten av att en mycket restriktiv syn skall råda, och att det allmänna intresset är av sådan vikt att motstående intressen såväl allmänna som enskilda, får vika om syftet inte kan upprätthållas trots att särskilda skäl föreligger.

7 kap. 25 § MB har tolkats och tillämpats på olika sätt och det finns motstridiga domar som pekar i olika riktningar vad gäller hur den skall tillämpas. Bakgrunden är 2 kap. 18 § 1st. Regeringsformen, där den enskildes egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker rätten att använda mark eller byggnader, med undantaget för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Denna grundsats gäller alla inskränkningar av ägarintressen eller rådighet över fastigheter som görs med stöd av MB. Dessa inskränkningar anses motiverade av ett angeläget miljöintresse och är därmed tillåtna enligt grundlagen.<sup>53</sup> Regeringsrätten har sammanfattat på ett förtjänstfullt sätt hur man bör se på 2 kap. 18 § 1st. RF. samt EKMR ”/.../ bestämmelserna i grundlagen och Europakonventionen tar emellertid i första hand sikte på att utgöra ett skydd för äganderätten. Skyddet förutsätter att det skall röra sig om en faktisk existerande rättighet och inte om mer eller mindre välgrundade förväntningar om att förvärva egendom i framtiden”.<sup>54</sup>

Miljöbalken i sin helhet skall läsas ”i ljuset av” 1 kap. 1 § MB, ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling/.../”. I proposition 1997/98:45 del 2 står det att läsa att ”markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slår vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer”.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3, 7 kap 18 § MB.

<sup>54</sup> RÅ 2001 ref. 72, sid. 4.

<sup>55</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 7.

Det kan också vara till viss ledning att ha hänsynsreglerna i 2 kap. MB med sig när man skall förstå vad 7 kap. 25 § MB egentligen innebär, och hur bestämmelsen bör tillämpas i praktiken.

Närmaste motsvarigheten till 7 kap 25 § MB fanns i 3 § NVL ” Vid prövning av frågor som rör naturvård skall tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen”. Äldre praxis kan därmed i begränsad omfattning vara vägledande om hur tillämpningen skall ske. Under 1996 kom ett antal domar från Regeringsrätten som pekade på att Europakonventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1 om *proportionalitetsprincipen* skulle ge relativt stor tyngd åt det enskilda intresset på bekostnad av relativt starka miljöintressen.

Ett viktigt rättsfall som kommenterats mycket i doktrinen och som gäller strandskydd är RÅ 1996 ref. 44 som rör byggnation på en tomt ca 30 meter från stranden i en havsvik, ett område väl lämpat för friluftsliv. Regeringsrätten konstaterar att särskilda skäl föreligger, utan att nämna vilket/vilka det skulle vara, och att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att inte ge dispens och lämnar därmed dispens.<sup>56</sup> Regeringsrätten tog så sent som i december 2001 ett beslut med liknande resonemang, och här skriver man uttryckligen att ”.../ intresset av att kunna bebygga fastigheten är så väsentligt starkare än det allmänna intresset av att upprätthålla strandskyddet att en vägrad dispens framstår som klart disproportionerlig. Särskilda skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna har således visats föreligga”.<sup>57</sup>

Även efter införandet av MB förekommer det att proportionalitetsprincipen ges en tyngd som jag inte kan se ett tydligt lagstöd för. Ett exempel är taget från miljödostolen i Stockholm. Domstolen konstaterar att den skall bedöma om särskilda skäl för dispens föreligger. Sedan tillämpas en ren intresseavvägning där det konstateras att det allmänna intresset att bygga en väg väger tyngre än det allmänna intresset för djur- och växtliv.<sup>58</sup>

Enligt min uppfattning kan det tolkas som att en proportionalitetsbedömning kan utgöra särskilda skäl i sig. För det finns inget stöd, såsom jag uppfattar det, vare sig i förarbeten eller gällande lag. Ett nyligen avgjort mål från MÖD visar att man gärna i domskälen resonerar kring proportionalitetsprincipen. I detta fall även då man kommer till slutsatsen att ingen dispens krävs.<sup>59</sup> Jag kan inte annat än att ställa mig frågande till varför.

---

<sup>56</sup> RÅ 1996 ref. 44, sid. 177.

<sup>57</sup> RÅ 2001 ref. 72, sid. 5.

<sup>58</sup> Miljödostolen, Stockholms tingsrätt, M67-00.

<sup>59</sup> Miljööverdomstolen, Svea Hovrätt, M 6175-05.

I viss litteratur<sup>60 61 62 63</sup> tycks rådande uppfattning vara att Regeringsrätten i vissa domar gjorde en för fri intresseavvägning. Därmed fick proportionalitetsprincipen en för långtgående verkan på bekostnad av det allmänna intresset att skydda miljön i mitten på 1990-talet. Efter MB ikraftträdande torde det inte finnas lika stort utrymme för att hävda det enskilda intresset med hänsyn till vad jag nämnt ovan om Miljöbalkens mål, hänsynsregler samt att dispenser måste vara förenliga med det uttryckliga syftet i 7 kap. 13 § MB.

Naturvårdsverket gav 2002 ut en skrift som heter *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*. Jag kan inte riktigt avgöra vem som är tänkt som adressat till denna korta skrift om totalt 8 sidor, men den har lite formen av ”korta allmänna råd” och skall förmodligen användas att delas ut till den som ansöker om dispens, som en informationsbroschyr. Här har Naturvårdsverket klart uttryckt sin tydliga uppfattning och skriver ”För att få dispens krävs så kallade *särskilda skäl*. Dessutom måste den åtgärd som dispensen avser vara förenlig med strandskyddets syften”/.../. ”Det är däremot inte korrekt att låta bli att bedöma om det finns särskilda skäl. Det är inte heller tillräckligt att enbart ange att dispensen inte strider mot strandskyddets syften. Denna bedömning ska göras utöver kravet på särskilda skäl”.<sup>64</sup>

Enligt min uppfattning är det på intet vis solklart hur MB:s regler om intresseavvägningar skall genomföras. Inte ens i miljöbalkskommentarerna vågar författarna redovisa en tydlig uppfattning i frågan, de skriver: ”Över huvudtaget är det svårt att få ett grepp om samspelet mellan MB:s olika regler om intresseavvägning”.<sup>65</sup>

Min uppfattning är dock att om *disproportionalitet* (att det inte föreligger en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilda förlorar) av lagstiftaren hade ansetts vara ett *särskilt skäl*, hade man i miljöbalkens förarbeten exemplifierat detta. Jag är medveten om att min uppfattning kan kritiseras, och att förarbeten inte har samma tyngd som lag eller förordning, och att de exempel som nämns inte är uttömmande. Jag är dock av den uppfattningen att förarbeten väger mycket tungt inom vår rättstradition samt att exemplifieringar är menade att vara lite ”elastiska”. Att skriva rättsregler med helt tydliga ramar i alla lägen gör att man låser sig, och det skulle rimma illa med miljörätten som disciplin, eftersom den är dynamisk till sin natur. Vi har en rättstradition där vi inte går längre i tvång än vad som krävs

---

<sup>60</sup> Denna uppfattning tycks delas av, Westerlund, Staffan. Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning. Miljörättslig tidskrift 1996, sid. 248 ff.

<sup>61</sup> Denna uppfattning tycks delas av, Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3, 7 kap 25 § MB.

<sup>62</sup> Denna uppfattning tycks delas av, Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag AB 2004. s. 45-46.

<sup>63</sup> Denna uppfattning tycks delas av, Bengtsson, Bertil. Speciell fastighetsrätt miljöbalken. Iustus Förlag AB 2003. sid. 180-181.

<sup>64</sup> Naturvårdsverket. Våra stränder och bestämmelser om strandskydd. 2002. ISBN 620-8003-9.PDF. sid. 4.

<sup>65</sup> Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3, 7 kap 25 § MB.

av syftet bakom en regel, det är inget nytt och genomsyrar hela den offentliga rätten.<sup>66</sup>

### När skall strandskyddsdispens meddelas?

Enligt min uppfattning bör dispensreglerna tillämpas på följande vis:

1. Inom strandskyddade områden gäller som **huvudregel** förbud enligt 7 kap. 16 § MB.
2. Förbudet enligt 7 kap. 16 § MB får endast inskränkas om det föreligger särskilda skäl enligt 7 kap. 18 § MB.
3. Föreligger särskilda skäl får dispens meddelas om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte enligt 7 kap. 26 § MB.
4. Förbudets eller föreskriftens syfte får dock inte vara mer inskränkande än att de enskilda intressena tillgodoses enligt 7 kap. 25 § MB.
5. Resultatet blir då att syftet får inskränkas om de särskilda skälen ligger precis mitt emellan kraven i 7 kap. 25 § MB och 7 kap. 26 § MB, för att uttrycka mig visuellt ”på linjen”.

## 3.8 Principer, formkrav och utformning av beslut gällande strandskyddsdispens

Det finns viktiga principer inom den allmänna förvaltningsrätten och vissa formkrav i MB som skall följas då beslut fattas om strandskyddsdispens. Jag anser att det är viktigt att poängtera att eftersom länsstyrelserna och, i förekommande fall (då dispensrätten är delegerad, 12 § FOM), kommunerna fattar beslut har de att beakta allmänna förvaltningsrättsliga principer. Jag åsyftar då exempelvis, *legalitetsprincipen*, 1 kap. 1 § RF, *självständighetsprincipen*, 11 kap. 7 § RF, *objektivitets- och likhetsprincipen*, 1 kap 9 § RF, *proportionalitets- och behovsprinciperna*, exempelvis Tilläggsprotokoll 1, artikel 1, Europakonventionen, 7 kap. 25-25 § § MB.

Ett väl utformat beslut om dispens från strandskyddet innehåller:<sup>67</sup>

- 1) namnet på fastigheten
- 2) byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden inritad på karta
- 3) översiktskarta samt situationsplan
- 4) uppgifter om annat områdesskydd enligt 7 kap. MB eller riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB
- 5) beskrivning av områdets värden samt påverkan på dessa värden
- 6) är påverkan på dessa värden acceptabel
- 7) de särskilda skäl som ligger till grund för dispensen<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Strömberg, Håkan. Allmän förvaltningsrätt. Liber Ekonomi. 22 uppl. 2003. sid. 68

<sup>67</sup> Naturvårdsverket. Våra stränder och bestämmelser om strandskydd. 2002. ISBN 620-8003-9.PDF. sid. 5



- 8) de villkor som ställs för dispensen
- 9) tomtplatsavgränsning, 7 kap. 18 § MB
- 10) en besvärshänvisning om hur och till vem beslutet kan överklagas

### 3.9 Överklagande och tillsyn

Endast den sökande kan överklaga en nekad dispens.<sup>69</sup> Kommunala dispensbeslut överklagas till länsstyrelsen och beslut fattade av länsstyrelsen överklagas till Miljödomstolen. Beslut om dispens kan överklagas av den sökande, berörd kommun,<sup>70</sup> Naturvårdsverket, samt vissa natur- och miljöskyddsföreningar.<sup>71</sup> Den som anses berörd av ett beslut fattat med stöd av MB regler anses vara sakägare och därmed äga talerätt. Så är inte fallet vad gäller beviljade dispenser, där anses inte enskilda vara berörda, och har således inte heller talerätt, det kan vara en nackdel om man ser till det allmänna miljöintresset.

Även om beslut om dispens som fattas på kommunal nivå sänds i kopia till Länsstyrelsen och Naturvårdsverket kan det ifrågasättas om inte vissa kommuners frikostiga dispensgivning skulle bromsas något, om exempelvis Länsstyrelsen gavs rätten att överklaga. Kanske skulle då kommunerna tvingas att vara något mer tydliga i sina beslut. Jag tänker då framför allt på vilka särskilda skäl man i det enskilda fallet grundar dispensen på.

Det finns ett flertal domar från MÖD som behandlar frågan om vem som kan vara taleberättigad. En mycket tydligt och informativ dom är MÖD 2001:29 varför jag väljer att återge relativt stora delar av dess innehåll.

#### ***MÖD 2001:29***

Miljööverdomstolen hade att pröva om ägaren av en grannfastighet hade rätt att överklaga miljö- och byggnämndens beslut att medge grannarna dispens från strandskyddsreglerna för att uppföra ett bostadshus med garage på sin fastighet.

MÖD konstaterar att det i tidigare miljörettslig lagstiftning inte har funnits någon enhetlig definition av vem som är sakägare och i den egenskapen har rätt att föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Sakägarbegreppet har i stället getts olika innebörd vid tillämpningen av olika lagar. Praxis enligt NVL har varit att ägaren till en grannfastighet inte haft rätt att överklaga ett beslut varigenom dispens från strandskyddsreglerna medgetts. För talerätt har krävts äganderätt eller annan särskild rätt till den fastighet som dispensbeslutet direkt rör. Frågan är om införandet av miljöbalken har medfört någon förändring.

---

<sup>68</sup> I begreppet *det/de särskilda skäl* som anges torde även innebära att även det enskilda intresset eller intressena bör beskrivas samt vilken vikt de skall ges.

<sup>69</sup> 16 kap. 12 § 1st 1p MB.

<sup>70</sup> MÖD M6017-02 samt Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljöretten. Iustus Förlag AB 2004. sid. 345.

<sup>71</sup> 16 kap. 13 § MB.

Enligt MB:s förarbeten framgår att syftet har varit att införa ett enhetligt sakägarbegrepp på den processuella sidan.<sup>72</sup> Bestämmelsen om sakägares talerätt i 16 kap. 12 § 1st 1p MB anger att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, d.v.s. samma huvudsakliga lydelse som 33 § 2st FPL och 22 § FL.

Frågan om det materiella innehållet i miljöbalkens sakägarbegrepp har behandlats i förarbetena där följande framgår:

”Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttryckssätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressen skall beaktas vid prövningen. Reglernas ändamål blir alltså styrande för vilka som anses som sakägare”.<sup>73</sup>

MÖD konstaterar vidare att det knappast är möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare och att en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. De anser att gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt, och därmed en generös tillämpning avses. Enligt regeringens praxis är det tillåtet att i naturvårdslagsärenden åberopa enbart allmänna intressen.<sup>74</sup> En annan sak är att den som överklagar måste på ett eller annat sätt kunna anses vara berörd i enlighet med vad som ovan diskuterats för att anses som sakägare.

Vidare anför MÖD att vid bedömningen av talerätsfrågan får ledning sålunda sökas främst i de för den aktuella prövningen tillämpliga reglerna, då framförallt de intressen som skall beaktas vid tillämpningen av de skilda materiella reglerna i miljöbalken. I likhet med NVL har det inte intagits någon regel i MB om skyldighet att höra t.ex. ägaren av en grannfastighet innan ett dispensbeslut meddelas. Strandskyddet avser att skydda allmänna intressen inte att skydda en grannes enskilda intresse.

Enligt MÖD ger de nu redovisade strandskyddsreglerna tillsammans med bestämmelsen i 16 kap. 12 § 1st 1p MB, jämte lagmotiven till miljöbalken, inte stöd för en utvidgning av kretsen taleberättigade för

---

<sup>72</sup> Proposition 1997/98:45 del 1, s. 482-486.

<sup>73</sup> Proposition 1997/98:45 del 1, s. 482-486.

<sup>74</sup> RÅ 1994 ref. 9.

denna typ av mål, inte heller med beaktande av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Ägaren av grannfastigheten anser att han har talerätt med hänsyn till att hans fastighet påverkas i form av sänkt marknadsvärde samt att bygglov och strandskyddsdispensärendet har behandlats samtidigt av miljö- och byggnämnden och därför borde samma sakägarbegrepp tillämpas. Han anser också att hans allemansrätt inskränks samt att han borde ges möjlighet att företräda det allmänna intresset, särskilt som Naturvårdsverket har otillräckliga resurser att bevaka det allmänna intresset.

MÖD konstaterar att dispens från strandskyddet faller under MB prövning och bygglovsärendet prövas enligt PBL, och olika överprövningsmöjligheter föreligger.

MÖD avslutar sina domskäl med att konstatera att det saknas stöd i MB samt dess förarbeten för att enskilda skall kunna ges talerätt genom att åberopa allemansrättsliga förhållanden. Att Naturvårdsverket har otillräckliga resurser att bevaka det allmänna intresset i mål och ärenden enligt 7 kap. miljöbalken, påverkar inte bedömningen. Därför finner MÖD i likhet med länsstyrelsen och miljödomstolen, att ägaren till grannfastigheten inte är berörd av beslutet om strandskyddsdispens på sådant sätt att han har rätt att överklaga miljö- och byggnämndens avgörande i den delen. Överklagandet skall därför avslås.

Frågan om grannars talerätt har varit uppe till prövning vid fler tillfällen. I ett mål från september 2004 hänvisar MÖD till ovanstående mål och kommer inte till någon annan slutsats i frågan och därmed gör jag den bedömningen att det får anses klarlagt att det gällande rättsläget är att grannar inte har talerätt i mål om strandskyddsdispens.<sup>75</sup> Inte heller länsstyrelsen har talerätt och möjlighet att överklaga fattat beslut om dispens som sedan överklagas av Naturvårdsverket.<sup>76</sup>

För den operativa tillsynen över strandskyddsområden svarar länsstyrelsen och de kan i sin tur delegera tillsynen till en kommunal nämnd.<sup>77</sup> Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning vilket innebär ”sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”.<sup>78</sup> Hur tillsynen skall bedrivas regleras i huvudsak i 26 kap. MB. Som tidigare beskrivits under rubrik 2.4 anser 18 av 21 länsstyrelser att de inte har resurser att bedriva tillsyn över strandskyddet. Detta i kombination med att Naturvårdsverket utnyttjar sin rätt att överklaga dispensbeslut synnerligen sparsamt gör att en frikostig dispensgivning kan fortlöpa relativt ostört.

---

<sup>75</sup> MÖD 2004:55.

<sup>76</sup> MÖD 2004:54.

<sup>77</sup> Bilaga till Tif. A17.

<sup>78</sup> 3 § Tif.

# 4 Naturvårdsverkets undersökning av strandskyddets tillämpning

## 4.1 Regeringsuppdrag åt Naturvårdsverket 2001

Naturvårdsverket fick i april 2001 i uppdrag av miljödepartementet att kartlägga vissa centrala frågor inom strandskyddet.<sup>79</sup> Skälen till Regeringens uppdrag till Naturvårdsverket var att frågor om hur strandskydds-bestämmelserna tillämpas och i vad mån bestämmelsernas syfte tillgodoses hade aktualiserats i olika sammanhang på senare tid. Även frågor om ett stärkt strandskydd respektive lättnader i strandskyddsbestämmelserna har diskuterats och Regeringen ansåg sig behöva ett bredare underlag som belyste dessa frågor. Regeringen uppdrog åt Naturvårdsverket att kartlägga:

- i vilken utsträckning länsstyrelserna delegerat beslutsbefogenheter och tillsynsansvar till kommunerna
- hur länsstyrelserna har tillämpat 7 kap. 14, 15 § § MB om utvidgning samt att vissa områden inte skall omfattas av strandskydd samt bestämmelsen om omprövning i 11 § lagen (1998:811 om införande av MB)
- hur länsstyrelser och kommuner har tillämpat 7 kap. 18 § MB om dispens, 7 kap. 17 § sista st. MB om komplementbyggnader samt tillsynen av strandskyddsbestämmelserna

Med bakgrund av kartläggningen analysera tillämpningen av bestämmelserna, bedöma om tillämpningen leder till att strandskyddets syften nås samt om så bedöms lämpligt, lämna förslag till åtgärder.

Naturvårdsverket skulle vidare utreda:

- förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck
- förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader avseende strandskyddsbestämmelserna i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling, såsom turism och friluftsliv.

---

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 2001-04-26, M2001/1992/Na.

Detta uppdrag resulterade i Naturvårdsverkets rapport 5185 som jag redogör för i valda delar nedan.

## 4.2 Naturvårdsverkets rapport 5185

Naturvårdsverket redovisade i april 2002 det uppdrag som de gavs av regeringen enligt 4.1 ovan. Rapporten heter *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*. Naturvårdsverket har enligt uppdraget kartlagt och analyserat hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas och har utarbetat förslag till förbättringar av tillämpningen samt förutsättningar för lättnader respektive skärpningar av strandskyddet.

### 4.2.1 Svar på länsstyrelse enkäter

Naturvårdsverkets rapport bygger i stora delar på den enkät som samtliga 21 länsstyrelser fått sig tillhanda och besvarat. Enkäten och svaren återfinns i sin helhet i bilaga 3 till rapporten och svaren är sammanställda av SCB som även givit kommentarer till sin sammanställning. Frågorna som ställdes var indelade i åtta huvudområden.<sup>80</sup>

- delegation
- omprövning av strandskyddet enligt övergångsbestämmelser
- avgränsning av strandskyddet
- tillämpningen av 7 kap. 14 § 1st MB, utvidgning
- upphävande av strandskyddsbestämmelserna
- komplementbyggnader m.m. 7 kap. 17 § 2 st MB
- tillsyn
- planering enligt PBL

### 4.2.2 Dispensbeslut

Utöver enkäten till länsstyrelserna gjorde Naturvårdsverket en genomgång av de dispensbeslut som tillställdes verket under april samt juni månad 2001. Dispenserna granskades och bearbetades statistiskt. En mall med 13 parametrar användes.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. Bilaga 3, in fine.

<sup>81</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. Bilaga 4, sid. 1.

- Syftet med dispensen (t.ex. typ av byggnad),
- Beaktas syftena med strandskyddsbestämmelserna i beslutet, såväl för friluftslivet som för bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet,
- Finns det underlag så att Naturvårdsverket kan bedöma att strandskyddets syften har beaktats i beslutet,
- Vilket särskilt skäl motiverar dispensen,
- Bedömer Naturvårdsverket att det angivna särskilda skälet är korrekt,
- Vilken omfattning har strandskyddet i det aktuella området,
- Tar dispensen allemansrättsligt tillgänglig mark i anspråk,
- Omfattas området av riksintresse för naturvården eller friluftslivet,
- Anges villkor för dispensen i beslutet,
- Finns det tomtplatsavgränsning i besluten,
- Var den beslutande myndigheten enig om beslutet,
- Är beslutet formellt riktigt,
- Naturvårdsverkets samlade bedömning av beslutet.

### **4.2.3 Domar i strandskyddsmål**

Ett tredje viktigt underlag, dvs. utöver länsstyrelse enkät och genomgång av beslut om dispenser, är genomgången av 92 domar och beslut i strandskyddsdispensmål som fattats av miljödomstolarna under perioden januari 1999 till oktober 2001.

I 80 fall rörde domarna dispensbeslut, i 38 av dem tillämpades NVL regler, och i åtta domar medgavs dispens och resterande 30 meddelades avslag.

42 domar hade avgjorts enligt MB regler. I nio mål medgavs dispens, i 31 mål meddelades avslag. I två mål undanröjdes Lst. avslagsbeslut då det rörde åtgärder för fiske resp. lantbruk. I fem mål ändrade MD ett avslagsbeslut från Lst. Tolv av de genomgångna domarna rör återställningsåtgärder. Av dessa ansågs att två mål inte vara dispenspliktiga, tre medgavs dispens i efterhand och i resterande sju meddelades avslag. Naturvårdsverket har i huvudsak intresserat sig i sin sammanställning för två centrala problem i MD domar, resonemang kring proportionalitet samt skydd för djur- och växtliv. Vad gäller proportionalitet konstateras att när resonemang kring proportionalitet har förts, verkar jämvikt råda mellan avslag och medgivande till dispens. De konstaterar också att vissa domstolar verkar regelmässigt resonera kring proportionalitet, samt att ”några domstolar synes utföra själva bedömningen av om det finns särskilda skäl i

en avvägning mellan de intressen som strandskyddet syftar till och den dispensökandes enskilda intresse att få bygga”.<sup>82</sup>

Enligt min uppfattning är det en felaktig tillämpning av dispensbestämmelserna eftersom strandskyddets syfte inte kan eller skall vägas, det är redan gjort vid beslutet om införande av generellt alternativt utvidgat strandskydd.

Vissa MD gör först en bedömning om särskilda skäl föreligger och därefter ytterligare en prövning enligt 7 kap. 25-26 § § MB. Vid dessa tillfällen saknas ofta en redogörelse för vilken tyngd de motstående intressena skall anses ha i förhållande till varandra och i några av domarna verkar snarare göras en allmän rimlighetsbedömning på oklar grund.<sup>83</sup>

Skydd för djur- och växtliv synes det föras ett sparsamt resonemang kring. Endast i sex av 40 domar har något resonemang förts och i fyra av dessa konstaterades bara att den inte framkommit några omständigheter som kunde medföra att dispensen skulle medföra försämringar för djur- eller växtliv. I de andra två fallen ledde hänsynen till djur- och växtliv till avslag i ett fall och dispens i det andra.

Sju domar från Miljööverdomstolen granskades av Naturvårdsverket. Fem av dessa mål hade avgjorts i sak, men endast två mål bedömdes enligt MB regler och i ett av dessa två fall ansågs åtgärden inte vara dispenspliktig eftersom den föll in under 7 kap. 17 § MB<sup>84</sup>. Det andra ärendet gällde en 110 m kulvertering av en bäckravin. MÖD bedömde att bäckravinen hade ”för biotopen normala naturvärden” och gjorde en proportionalitetsavvägning och ansåg att starka skäl talade för dispens och fastställde MD domslut att bevilja dispens.<sup>85</sup>

Naturvårdsverket konstaterar också att MÖD har tagit ställning i frågan om talerätt för grannar i strandskyddsmål. Strandskyddets syfte enligt 7 kap 13 § 2st MB är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, och bevara goda livsvillkor på land och vatten för djur- och växtlivet. Det innebär att strandskyddet avser att skydda allmänna intressen och ändamålet är inte att skydda grannars enskilda intressen. Naturvårdsverket konstaterar att vare sig MB (16 kap. 12 § 1 st 1p MB) eller dess förarbeten ger något stöd för att utöka kretsen av taleberättigade till att omfatta grannar.<sup>86</sup>

Naturvårdsverkets kartläggning har visat att strandskyddsbestämmelserna, som de tillämpas idag, inte leder till att strandskyddets syften nås långsiktigt

---

<sup>82</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. Bilaga 5, sid. 1.

<sup>83</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. Bilaga 5, sid. 2.

<sup>84</sup> MÖD M 8591-99.

<sup>85</sup> MÖD M856-01.

<sup>86</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. Bilaga 5, sid. 4 samt MÖD 2001:29.

och att detta beror på brister, såväl i bestämmelserna som i tillämpningen av dem.<sup>87</sup>

#### **4.2.4 Naturvårdsverkets förslag till ändringar och sammanfattning av rapport 5185**

Under rubrik 4.1 har jag redogjort för regeringens uppdrag till Naturvårdsverket, och nedan redogörs för Naturvårdsverkets bedömningar och förslag till åtgärder.

##### ***Lättnader i strandskyddsbestämmelserna***

Jag inleder med de förslag till lättnader avseende strandskyddet som man i rapporten föreslår. De lättnader som föreslås är att undanta de minsta sjöarna och vattendragen<sup>88</sup> från det generella strandskyddet, men med kvarstående rätt för länsstyrelserna att införa strandskydd om det behövs. Man vill dessutom minska det generella strandskyddsområdet till 50 meter för vattendrag som är mellan 1 – 6 meter breda. Man föreslår också att i vissa delar av norra Sverige upphäva strandskyddet för att stimulera regional utveckling, förordnandet om upphävande om skall bara få ske enligt vissa kriterier, dessa är<sup>89</sup>

- Att området skall tillhöra Mål 1 område enligt EU: s strukturfonder
- Att området skall omfatta del av detaljplan fastställd enligt PBL
- Att om möjligt skall fri passage finnas för allmänheten längs med strandlinjen och den planerade bebyggelsen/anläggningen
- Att området inte får medföra väsentlig försämring för rödlistade arter eller annars särskilt skyddsvärda arter
- Att förordnandet inte får medföra att områden som har särskild betydelse för friluftslivet omfattas

Ytterligare förslag till lättnad är att länsstyrelsen får en utvidgad rätt att föreskriva att undantag från strandskyddet inte behöver sökas för vissa komplementbyggnader inom områden som redan är ianspråktagna för bebyggelse, och skall uppföras inom fastställd tomtplats som därmed inte inkräktar på ett allemansrättsligt tillgängligt område.

##### ***Skärpningar i strandskyddsbestämmelserna***

Som förslag till skärpningar införs en ytterligare nivå på det generella strandskyddet, vid dispens skall *synnerliga skäl* föreligga i de områden länsstyrelsen förordnar. Vad gäller detaljplan, där planen ändras eller ersätts, skall förordnande om upphävt strandskydd omprövas. Då en ny detaljplan

---

<sup>87</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 3-4.

<sup>88</sup> Sjöar med areal mindre än 0,5 hektar och vattendrag under 1 meters bredd.

<sup>89</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 5.



inrättas skall alltid, om möjligt, en fri passage förbehållas allmänheten mellan strandlinjen och den verksamhet som avses med planen.<sup>90</sup>

Den omfattande delegationen av rätten att meddela dispens begränsas så att rätten för länsstyrelserna att delegera till kommunerna, inte är tillåten inom nationalparker, statliga naturreservat eller Natura 2000 områden.

Rapporten föreslår vidare att en anmälningsplikt för de areella näringarnas behov av byggnader, anläggningar etc. inom strandskyddat område. Man vill också avskaffa reglerna som underlättar att uppföra enklare fritidshus i områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet i 4 kap. 4 § MB.<sup>91</sup>

Som konsekvens av den kartläggning som gjorts föreslås även följande:<sup>92</sup>

En bättre samordning mellan strandskyddsbestämmelserna och annan lagstiftning. Med annan lagstiftning åsyftas PBL, fastighetsbildningslagen, väglagen, järnvägslagen samt andra lagar som rör infrastruktur. Genom att frågan om strandskydd skall vara avklarad innan beslut kan fattas enligt dessa lagar anser Naturvårdsverket att man lyfter upp strandskyddet, och de sökande får en bättre bild av förutsättningarna. Detta förfarande torde vara mer resurseffektivt.

Förtydligande av syftet i 7 kap. 13 § MB så att det framgår att syftet är långsiktigt och att allemansrättsligt nyttjande av stränderna är ett skyddssyfte samt att syftet nås genom iakttagande av bestämmelserna i 7 kap. 14-18 §§ MB.

Förtydligande som visar att beslut om upphävande eller utvidgning av strandskydd skall ändras på samma sätt som det infördes.

Att Naturvårdsverket uppdaterar *allmänna råd* med hänsyn till MB regler och att i densamma skall centrala begrepp i lagstiftningen beskrivas samt att en metod för att kartlägga och bedöma strändernas värde ur strandskyddssynpunkt i första hand med hänsyn till djur- och växtlivet samt att en samlad utbildningsinsats görs för att förbättra förståelsen för strandskyddet. I dessa nya *allmänna råd* föreslås också att det skall redogöras för vad som kan utgöra särskilda skäl, med syfte att tillämpningen av bestämmelserna skall förbättras.

Att förutsättningarna för upphävande av strandskyddet i samband med DP anges direkt i författningstext, syftet är även här att tillämpningen skall förbättras.

---

<sup>90</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 6.

<sup>91</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 7.

<sup>92</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. sid. 8-11.

Att 7 kap. 16 § MB ändras så att en ändring av byggnaden inte får medföra att allemansrättslig tillgängliga områden tas i anspråk samt att punkterna 4 och 5 samma paragraf blir begripliga vad avser djur- och växtskyddet med syftet att tillämpningen skall förbättras.

Att tillsynen förbättras, samt att länsstyrelsernas delegationsbeslut avseende strandskyddsdispens och tillsyn bör ses över inom 1 år efter att föreslagna lagändringar i bilaga 2 i rapporten trätt ikraft.

Att ordningen för överprövning av beslut om dispens ändras så att länsstyrelserna får möjligheten att överklaga kommunala dispensbeslut till miljöprövningsdelegationerna. Länsstyrelsen föreslås kartera ständerna i de områden där strandskyddet övervägs att skärpas med hänsyn till införandet av rekvisitet *synnerliga skäl* för dispens.

I rapportens bilaga 2 finns förslag till författningsändringar men jag väljer att inte gå igenom dessa förslag, delvis av utrymmesskäl men också av den anledningen att i förslaget till ett förnyat strandskydd, DS 2005:23 har inte alla förslag anammats och vissa har ändrats och därmed redogörs förslag till författningsändringar i kapitel 5.

# 5 Egen undersökning av praxis

## 5.1 Bakgrund om Hallands län och hanteringen av strandskyddsdispenser

Hallands län utgör 1,3 procent av Sveriges yta och inom länet bor 3,1 procent av Sveriges befolkning eller cirka 275000 innevånare, vilket gör Halland till det 11e mest befolkade länet i landet. Befolkningstätheten är 50.1 inv./km<sup>2</sup> att jämföra med snittet i riket som är 21.6 inv./km<sup>2</sup>. Det innebär att man kommer på 5:e plats bland de mest befolkningstäta länen. I länet finns 6 kommuner, Falkenberg, Halmstad, Hylte, Kungsbacka, Laholm och Varberg.<sup>93</sup>

Hallands län har delvis delegerat dispensrätten till kommunerna i länet och delegationerna gjordes mellan 1975 och 1994.<sup>94</sup> Länsstyrelsen har förbehållit sig dispensrätten inom vissa områden, och handlägger dispensärenden vid hela havskusten, Lygnern, Sundsjön, Stensjön, sjöarna inom centralhalländska bokskogsområdet, Fegen, ett område kring Simlångssjöarna och Tönnersjö, Sjöaltesjön, Stensån och St. Stensån (områdena finns markerade på kartor), och respektive kommun handlägger dispensärenden vid alla övriga sjöar och vattendrag.<sup>95</sup>

Hallands län har omfattande information om strandskyddet och dispensreglerna på sin hemsida ([www.n.lst.se](http://www.n.lst.se)) och dessutom en nedladdningsbar blankett för dispensansökan.<sup>96</sup> Denna blankett är enligt min uppfattning är synnerligen välkonstruerad och synes vara utarbetad efter de kriterier som jag har angett under 3.8 och torde borga för att den sökande får en god bild av vad som krävs för att en ansökan skall kunna handläggas.

### 5.1.1 Strandskyddsdispenser 060101-060930

Länsstyrelsen i Hallands Län avgjorde arton ärenden om strandskyddsdispens under perioden 1 januari 2006 till den 30 september 2006. I femton fall beviljades sökt dispens och i tre fall avslogs sökt dispens. Femton av de arton dispensärendena rörde bostadshus, övriga var garage, klubbstuga och tekniköverbyggnad med ett ärende var.

---

<sup>93</sup> <http://www.sna.se/webbatlas/lan/halland.html>, 2007-01-18, kl. 12:37.

<sup>94</sup> Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Rapport 5185, April 2002. bilaga 3, sid. 3.

<sup>95</sup> <http://www.n.lst.se/n/amnen/Samhallsplanering/Strandskydd/index.htm>, 2007-01-18, kl.12:44.

<sup>96</sup> <http://www.n.lst.se/n/Blanketter/Miljö/Strandskydd.htm>, 2007-01-18, kl. 12:50.

### ***Beslut om avslag av sökt dispens***

Alla tre beslut om avslag rör bostadshus. Gemensamt för besluten är att jag anser att besluten faller väl in under de kriterier som anses vara viktiga för ett bra beslut enligt 3.8. Motiveringar enligt nedan.

- Beslut 521-7222-05, särskilda skäl saknas, inget resonemang kring strandskyddets syfte eller proportionalitet förs.
- Beslut 521-1288-06, särskilda skäl saknas, inget resonemang kring strandskyddets syfte eller proportionalitet förs.
- Beslut 521-4963-06, särskilda skäl saknas, inget resonemang kring proportionalitet men man konstaterar att det inte anses styrkt att livsvillkoren för djur- och växtliv inte väsentligen försämras.

### ***Beslut om bifall av sökt dispens***

Samtliga beslut faller väl in under kriterierna för väl utformade beslut enligt 3.8. I samtliga beslut anges om marken i sin helhet får tas i anspråk. I de flesta fall görs en tomtplatsavgränsning som är mindre än fastigheten. Merparten av dispensererna är förenade med villkor enligt 16 kap. 2 § MB, och i dessa beslut gäller. Villkor om att staket eller annat som tydligt avgränsar tomtplatsen skall sättas upp. Samtliga dispenser grundas på de särskilda skäl som anses godtagna i förarbeten och praxis, se under rubrik 3.7.

Enligt min uppfattning saknas ett något mer omfattande resonemang kring påverkan på växt- och djurlivet, oftast konstateras endast med en mening att, *åtgärderna kan inte anses medföra någon betydande negativ påverkan på växt- och djurlivet i området*. Nedan redovisas fördelningen vad gäller rekvisitet särskilda skäl. Vissa dispenser faller in under flera av nedanstående skäl, jag har då valt att redovisa beslutet under det som jag uppfattar som ”huvudskälet”

- att platsen ligger på redan ianspråktagen mark, beslut, 521-12266-05, 521-4612-06, 521-3983-06, 521-6151-06, 521-9210-06
- att byggnationen gäller komplementbyggnad eller ersättningsbyggnad, beslut 521-10120-05, 521-573-06, 521-7222-05, 521-4074-06, 521-4226-06, 521-9350-06
- att området är väl avskilt från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv, beslut, 521-8587-05, 521-7911-06, 521-5404-06, 521-10322-06
- att bebyggelse sker på en s.k. lucktomt, beslut, 521-8853-05

*Ett dispensärende som jag anser något bristfälligt är beslut 521-722-05 som gäller byggnation av fyra (fritids)bostäder. Länsstyrelsen resonerar som om dessa skulle vara lämpligare än de två gamla militära förrådsbyggnader*

*som för närvarande är där. Om dessa revs skulle de nya bostäderna räknas som ersättningsbyggnader. Jag kan förstå resonemanget såtillvida att det ser säkert trevligare ut, men det är en stor skillnad på hemfridszonen kring ett militärt förråd och en bostad med tomt. Jag saknar ett resonemang som i så fall kommer till slutsatsen att bostäderna inte kommer att avhålla allmänheten från att röra sig i området, i varje fall inte mer än de befintliga militärförråden. Naturligtvis kan min oro angående bristerna i beslutet vara helt obefogad och bero på att jag inte gjort syn på platsen.*

### **5.1.2 Sammanfattande kommentarer av dispensbesluten**

*Länsstyrelsen i Hallands län har under den perioden jag har granskat inte enligt min uppfattning avvikit ifrån gällande bestämmelser, utan man har beaktat om särskilda skäl föreligger eller inte. Det har inte heller varit några märkliga egna "konstruktioner" utan allt har väl sammanfallit med vad som anses som gällande rätt. Det enda jag anser något tvivelaktigt är dispensbeslutet om ersättningsbyggnaderna (bostäderna istället för militärförråden). Jag ser som mycket positivt att man har en omfattande information på sin hemsida samt länkar till viktiga dokument och Naturvårdsverket m.fl. och visar att man vill hjälpa dem som avser att söka dispens. Kommer sökanden rätt från början kan det säkert i viss mån verka avhållande för de som direkt kan se att de inte har några särskilda skäl. Jag anser också att blanketten för dispensansökan är tydlig, visar vad som krävs, samt är utformad på ett, även för en ickejurist, begripligt språk.*

## **5.2 Bakgrund om Kungsbacka kommun och hanteringen av strandskyddsdispenser**

Kungsbacka kommun utgör 0,1 procent av Sveriges yta och i kommunen bor 0,7 procent eller cirka 69 000 innevånare (2005), vilket gör Kungsbacka till den 28:e mest befolkade kommunen i riket. Befolkningstätheten är 114 inv./km<sup>2</sup> (2005) att jämföra med snittet i riket som är 21,6 inv./km<sup>2</sup>. Det innebär att man kommer på 44:e plats bland de mest befolkningstäta kommunerna.<sup>97</sup> Kungsbacka kommun gränsar i norr till Göteborgs kommun och Mölndals kommun, i öster och söder till Marks kommun och Varbergs kommun.

Som redogjorts för under 5.1 har Kungsbacka kommun en begränsad rätt att besluta om strandskyddsdispenser inom kommunen eftersom länsstyrelsen i Hallands län har förbehållit beslutanderätten sig vad gäller havskusten samt en del av de inre vattnen och större sjöarna. Kommunen antog 2006 en ny översiktsplan och har även dokumentet *Mål för bostadsbyggande* som

---

<sup>97</sup> <http://www.sna.se/webbatlas/kommun/kungsbacka.html>, 2007-01-18, kl. 16:01.

uppdateras vart annat år och som redogör för de detaljerande målen inom varje bebyggelseutvecklingsområde. Kungsbacka kommun räknar med att växa med 800-1000 personer årligen enligt ÖP06.<sup>98</sup>

Kungsbacka kommun har en relativt kortfattad information om strandskyddet i kommunen och hänvisar till tjänstemännen i kommunen eller att dispens söks hos länsstyrelsen. Några exempel på vad som kan krävas för att få dispens finns inte, inte heller någon mall eller blankett för dispensansökningar.<sup>99</sup>

## 5.2.1 Strandskyddsdispenser 060101-061231

Kungsbacka kommun avgjorde 44 ärenden om strandskyddsdispens under perioden 1 januari 2006 till den 31 december 2006. I 43 fall beviljades sökt dispens och ett fall rörde återkallelse av dispensansökan. 26 av de 44 dispensärendena rörde bostadshus, övriga rörde, nätstationer, garage, komplementbyggnader, ridhus, pumpstation och annan markanvändning. I vissa fall rörde dispenserna fler än ett bostadshus i samma dispensbeslut och till vissa dispensansökningar om enbostadshus tillkom garage och andra komplementbyggnader. Jag har systematiskt gått igenom varje dispens och studerat dem utifrån kriterierna om vad ett väl utformat dispensbeslut bör innehålla enligt rubrik 3.8, samt om särskilda skäl anges och hur man i så fall motiverar beslutet.

### *Bifall till sökt dispens*

Ser man till kriterierna för väl utformade beslut enligt 3.6 finns mycket att önska. Nedan redogörs för vad jag funnit för resultat.

- Namnet på fastigheten framgick av samtliga beslut.
- Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden inritad på karta, endast i 31 fall framgick av beslutet att det fanns en bifogad karta till beslutet som man kallade *situationsplan*, översiktskartor nämndes inte i något beslut
- Uppgifter om annat områdesskydd enligt 7 kap. MB eller riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB, redovisades inte i något beslut.
- Beskrivning av områdets värden samt påverkan på dessa värden och är påverkan på dessa värden acceptabel? Här fanns endast en standardformulering *Förvaltningen bedömer vidare att åtgärden inte har någon betydande inverkan på växt- och djurliv i området. Vad denna bedömning baseras på framgår inte och jag ställer mig frågande till att ”goda livsvillkor för djur- och växtliv” enligt 7 kap.*

<sup>98</sup> Kungsbacka översiktsplan 2006. s. 81.

<sup>99</sup> <http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage.aspx?id=3425>, 2007-01-18, kl.18:44.

13 § MB är synonymt med *betydande inverkan på växt- och djurliv*. I sex beslut berördes inte frågan i huvudtaget.

- Inga villkor har ställts för någon av dispenserna
- I samtliga ärenden har man tagit upp frågan om tomtplatsavgränsning enligt 7 kap. 18 § MB. Oftast omfattas dock all mark inom fastigheten i fråga, och enligt förarbetena<sup>100</sup> bör en tomtplats i allmänhet inte omfatta mer än 2000 kvadratmeter. I resterande fall har man hänvisat till att fastigheten får tas i anspråk i enlighet med bifogad situationsplan.
- Besvärshänvisning om hur och till vem beslutet kan överklagas, har bifogats i 38 ärenden.

De särskilda skäl som ligger till grund för dispensen redovisas nedan. Det bör påpekas att några dispenser tangerar fler än ett särskilt skäl. I åtta ärenden kan jag inte utläsa vad det särskilda skälet är, sju beslut gäller enbostadshus och ett ärende ett ridhus. I några av de åtta besluten uppfattar jag inte angivna särskilda skäl som "giltiga" sådana, sett till förarbeten och praxis, utan kommunen tycks ha varit väl kreativa.

Ett beslut gäller en lucktomt, sex beslut gäller ianspråktagen mark, sju beslut gäller komplement- eller ersättningsbyggnad. 20 beslut motiveras med att området är väl avskilt från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv. I några av dessa är jag tveksam till om motiveringen skulle hålla i en rättslig prövning. Jag har valt ut ett antal beslut som jag ställer mig frågande till därför att jag anser att de är så pass bristfälligt motiverade att de inte enligt min uppfattning kan anses utgöra korrekta beslut, inte ens om man bortser från det jag redogjort för ovan vad gäller övriga brister i besluten.

### ***Beslut 2006-0788***

Frågan om dispens för detta ridhus med tillfartsväg har varit uppe till beslut två gånger, i juni samt i september 2006. Vid första tillfället glömde man att ta in i beslutet att vägen omfattades, därmed behövdes ytterligare en "runda" kring samma ärende. Motiveringen för dispens skiljer sig inte åt, utan är detsamma i beslutet från juni som i september, man konstaterar att området utgör åkermark och att allmänhetens möjlighet att nå ån inte förändras på grund av föreslagen åtgärd. Nämnden framhåller också att platsen är lämplig med hänsyn till landskapsbilden och avstånd till omkringliggande bebyggelse. Sökanden framhåller att den nya vägen som ger ökad tillgänglighet skall anses utgöra ett särskilt skäl. Nämnden för ingen fortsatt diskussion i ärendet utan konstaterar att särskilda skäl föreligger. Inte ens med en extensiv tolkning av vad som kan utgöra särskilda skäl hittar jag något i detta ärende.

---

<sup>100</sup> Proposition 1997/98:45. Miljöbalk del 2. s. 91.

### ***Beslut 2006-1601***

Beslutet om dispens gäller flyttning av en komplementbyggnad som är belägen inom 300 meter från sjön Lygnern som omfattas av utökat strandskydd. Min tveksamhet kring beslutets riktighet rör de särskilda skälen samt ett eventuell formellt fel. Vad gäller de särskilda skälen konstaterar man att flyttningen av komplementbyggnaden kommer att ske inom ianspråktagen mark. Ingen diskussion förs om huruvida man utökar hemfridszonen och på så vis begränsar allmänhetens tillträde osv. Med andra ord kan det föreligga särskilda skäl, men det kan jag inte utläsa av beslutet. Formellt sett uppfattar jag det som om kommunen har fattat beslut utom sitt kompetensområde då Länsstyrelsen förbehållit sig dispensrätten vad gäller sjön Lygnern, se rubrik 5.3.

### ***Beslut 2006-0821***

Beslutet rör nybyggnad av enbostadshus. Fastigheten är bebyggd med ett bostadshus och tre komplementbyggnader. Sökanden begär dispens för att ersätta befintligt bostadshus. Nämnden beviljar dispens för uppförande av bostadshus på fastigheten men villkorar inte beslutet med en rivning av det befintliga, inte heller anges att det nya skall byggas på samma plats. Inget resonemang kring 7 kap. 26 § MB, vilket jag nog hade förväntat mig.

### ***Beslut 2006-1377 samt 2005-1791***

Beslutet rör nybyggnad av två (resp. ett) bostadshus inom 100 meter från en bäck. I detta beslut konstateras bara att tomtplatserna är avskilda från bäcken och att framtida byggnation inte bedöms hindra allmänhetens tillträde till bäcken. Jag ställer mig frågan var finns de särskilda skälen. Är tomtplatserna så avskilda att man anser att *området är väl avskilt från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv?* Då skulle det också vara lämpligt att beskriva hur de är avskilda, med en stor väg, stenmur, eftersom detta får betydelse i bedömningen om det kan anses som särskilda skäl eller ej.

### ***Beslut 2006-0288***

Beslutet rör nybyggnation av enbostadshus, även om man inleder med att *ansökan avser förhandsbesked om nylokalisering av enbostadshus* så konstaterar jag att det måste vara ett misstag. Sökanden begär nämligen dispens från rådande strandskydd vid Glamsjön. Nämnden konstaterar att placeringen av ett bostadshus inte *begränsar allmänhetens tillgänglighet till sjön* samt att det är kuperad terräng och det finns en gångstig som underlättar allmänhetens tillträde till sjön. Att lokaliseringen inte strider mot syftet i 7 kap. 13 § MB, är inte ett särskilt skäl, inte heller att det finns en gångstig som underlättar.

### ***Beslut 2006-0344***

Beslutet rör nybyggnation av enbostadshus. Nämnden konstaterar att placeringen av ett bostadshus inte *begränsar allmänhetens tillgänglighet till bäcken* samt att *de nya byggnaderna* (var det inte bara ett hus?) *i förhållande till strandlinjen ligger i linje med befintlig bebyggelse.* Vad menar man här? Är det en lucktomt, är området väl avskilt?



### ***Beslut 2005-1910***

Beslutet gäller nybyggnad av ett enbostadshus och fastigheten är idag obebyggd men framtida nybyggnad skall ersätta en byggnad som revs 2002. Inga särskilda skäl anges annat än att de konstaterar att sådana föreligger. Jag ställer mig då frågan, vad för byggnad var det som revs 2002 och ligger det inom rimlighetens gränser för vad som kan anses som ersättningsbyggnad, fyra år senare?

### ***Beslut 2006-0608,0424,1298,1435***

Alla dessa beslut liknar varandra och därför väljer jag att behandla dem gemensamt. I alla beslut anges att *förvaltningen bedömer att särskilda skäl för att medge dispens från strandskyddsbestämmelserna föreligger då tomtplatsen och vattenområdet skiljs åt av en väg*. Frågor som genast dyker upp är: menar man att *området är väl avskilt från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv?* Vad är det för typ av väg osv?

### ***Beslut 2006-0924, 2005-1973***

Även dessa väljer jag att behandla gemensamt eftersom här går nämnden emot arbetsutskottet. Båda rör nybyggnation av tre respektive ett, bostadshus och nämnden förklarar till skillnad från arbetsutskottet, att *med hänsyn till vattendragets ringa betydelse, att gällande förbud enligt 7 kap. 16 §, MB inte utgör hinder för nybyggnation /.../*. Att ett vattendrag anses ha ringa betydelse utgör inte ett särskilt skäl. Om vattendraget har så ringa betydelse att man kan anse att det *uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften* kan det undantas med stöd av 7 kap. 15 § 1 st MB. Att så skulle vara fallet i detta ärende framgår inte av beslutet.

## **5.2.2 Sammanfattande kommentarer av dispensbesluten**

*De 44 granskade dispensbesluten i Kungsbacka kommun har mycket i övrigt att önska, jag avser inte att upprepa allt jag kommenterat ovan, men några sammanfattande kommentarer blir det. En av mina första tankar när jag läste besluten var att om man har lite "tunt på fötterna" borde man inte i så fall försöka använda sig av de vedertagna begreppen om vad som anses som särskilda skäl? De framgår tydligt av såväl förarbetena till miljöbalken och i kommentarerna till miljöbalken och jag utgår från att dessa kommentarer finns tillgängliga för såväl kommunens tjänstemän som nämndemän. Varför har man inte anammat den blankett som man använder på Länsstyrelsen? Det skulle åtminstone säkra att man visste att man fick med allt som krävs i ett väl formulerat beslut. I många beslut konstateras vilken status området har i förhållande till översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner, men varför blandar man in att förhandsbesked beviljas? Det är ju en separat prövning enligt PBL och har inte med beslut om strandskyddsdispens att göra. Kanske tror man att det väger upp de annars ofta "fattiga" särskilda skälen. Man tycks för övrigt ha en överlag kreativ uppfattning om vad som är särskilda skäl. Att besluten i inget fall redovisar*

*fastighetens status vad gäller 3 kap. 6 § MB med skydd för det rörliga friluftslivet eller om områdena omfattas av skydd enligt 4 eller 7 kap. MB, är enligt min uppfattning synnerligen illa eftersom jag kan konstatera att kommunen har väldigt detaljerade kartor i både ÖP som i skriften Mål för bostadsbyggande där riksintresseområden, Natura 2000 osv. tydligt framgår.*

*Överhuvudtaget saknas det många av de viktiga underlagen i besluten. Vad som finns i tjänstemännens mappar kan jag inte veta, och skall inte heller behöva veta, ett beslut skall vara så pass korrekt att det uppfyller de allmänna krav man kan ställa på ett förvaltningsrättsligt beslut. Att inte heller något resonemang kring intresseavvägning och syfte enligt 7 kap. 13, 25-26 §§ MB förs i någon av besluten ser jag som en tydlig indikation på att något måste göras, kanske är det dags för Länsstyrelsen i Hallands län att återkalla den rätt Kungsbacka kommun givits att meddela strandskyddsdispenser.*

### **5.3 En jämförelse av granskade dispenser**

När man jämför hur länsstyrelsen i Hallands Län hanterar strandskyddsdispenser med Kungsbacka kommuns hantering, kan man se vissa tydliga skillnader. För att helt kunna förstå dessa skillnader måste man nog intervjua ett flertal tjänstemän respektive politiker, och det ligger dessvärre utom detta arbetes ramar. Trots detta anser jag att en jämförelse utifrån den information som finns är intressant.

Kommunen å sin sida beslutar i väsentligen fler ärenden än Länsstyrelsen. Kommunen har endast dispensrätt över de områden som länsstyrelsen inte förbehållit sig rätten att besluta över. Det innebär att kommunen i stort fattar beslut över relativt små vattendrag, eller inlandsstränder om man vill uttrycka sig så. Det handlar om bäckar, åar, tjärnar osv.

Kan det vara så, att man från kommunens sida anser att dessa vattendrag inte ens borde omfattas av strandskyddet, och därför hanteras dispensbesluten med mindre noggrannhet, om man ser till innehåll och formuleringar, än länsstyrelsens beslut som berör havskusten och de stora sjöarna i kommunen? Eller är det vetskapen om att risken för att Naturvårdsverket kommer att granska och överklaga besluten är i princip obefintlig, som gör att man hanterar dispensererna som man gör? Genomgående torde det dock vara så att kommunerna, som har det yttersta ansvaret för kommunens utveckling vill öka sin attraktivitet och av det skälet brister i efterlevnaden av lagar och förordningar. Otvivelaktigt är det ju så att bebyggelse med närhet till vatten är attraktivt, och som kommun finns det alltid ett intresse av att öka sitt befolkningsunderlag för att kunna behålla och utöka sitt serviceunderlag, sin infrastruktur osv. Att då hantera strandskyddsdispenser på ett mer "lättamt" sätt är i viss mån i deras intresse. Vid någon punkt finns dock risken att man "biter sig i svansen" då kommunen börjar förlora i attraktivitet, för om accessen till vatten

försvinner för flertalet av kommunens innevånare och bara förbehålls en lite grupp av kommunens innevånare torde kommunens totala attraktivitet som boendekommun minska.

Länsstyrelsen å sin sida måste ta ett helhetsgrepp om hela regionen och har en överblick som gör att de ser konsekvenserna i hela regionen av en för frikostig dispenshantering. Dessutom kan man nog förvänta sig en högre kompetens på länsstyrelse nivå, än på det kommunala lokala planet, bland annat vad det gäller skyddet för djur- och växtliv; resurser såsom biologer, marinbiologer osv. Avsaknaden av politiker på beslutsnivå torde också borga för en professionellare handläggning och beslutsgång. I tre fall refererade ovan, så kördes tjänstemännen på kommunen över då de hade föreslagit avslag på dispensansökan. Jag kan naturligtvis inte veta om politikerna i detta fall hade rätt då de meddelade dispens, men som redogjort för ovan ställer jag mig tveksam till beslutets riktighet.

Oavsett om Kungsbacka kommun anser eller inte anser, att de små vattendragen borde exkluderas och inte omfattas av strandskyddet, är det en intressant fråga att fundera kring; borde alla vattendrag omfattas av strandskydd, skall ingen nedre gräns finnas? Ser man till friluftslivets nyttjande av vissa områden torde det vara så att vissa områden inte har någon, och kommer inte heller att få någon, betydelse för allmänhetens friluftsliv. Men eftersom syftet med strandskyddet också innefattar skyddet för djur- och växtliv har just många av dessa ”små vattendrag” en mycket viktig betydelse och kan därmed inte undantas. Granskningen av dispenser visar tydligt att Kungsbacka kommun inte för någon diskussion kring påverkan på djur- och växtliv utan på sin höjd konstaterar att dispensen *inte har någon betydande inverkan på djur- och växtliv*. Inte i något fall görs någon beskrivning av djur- och växtliv, eller hur detta påverkas.

Det jag kan konstatera som ett faktum efter genomgången av samtliga dispenser är att den väcker många frågor och att det verkar som om undersökningen som gjordes 1992, och som refereras av Segrell<sup>101</sup> i hans avhandling, fortfarande har relevans. Det som undersökningen konkluderade var att kommunerna var mer villiga att tillåta bebyggelse i strandskyddat område än länsstyrelserna, och det stämmer med min högst begränsade granskning av en kommun och en länsstyrelse.

Min sammanfattande reflektion av granskningen är att Kungsbacka kommuns dispensbeslut är mindre välgrundade än länsstyrelsens, och att det i många fall saknas ett underlag som gör att man vid en granskning kan få en bild av områdets lämplighet, jag tänker då i huvudsak på riksintressen och djur- och växtliv. Att bevilja dispens även i de fall då inte särskilda skäl föreligger, bedömer jag som mest anmärkningsvärt, under förutsättning att jag gjort en riktig tolkning.

---

<sup>101</sup> Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995. sid. 135.

# 6 Förslag till förändringar

## 6.1 Ett förnyat strandskydd - bakgrund

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dåvarande Miljödepartementet) remitterade Naturvårdsverkets rapport 5185 till 128 remissinstanser, alla länsstyrelser, 41 kommuner samt andra centrala myndigheter, intresseorganisationer och ideella föreningar för att få synpunkter på Naturvårdsverkets rapport för att sedan sammanställa synpunkterna till en skrivelse. Skrivelsen *Ett förnyat strandskydd DS 2005:23* är resultatet av den sammanställningen. Skrivelsens huvudsyfte är att redogöra för de förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser som blivit resultatet av den remissrunda som gjordes. Rapporten är på 176 sidor plus bilagor.

I skrivelsen identifieras tre kategorier av problem:<sup>102</sup>

1. Brister i tillämpningen vid såväl prövning som tillsyn
2. Generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning
3. Bristande legitimitet, delvis på grund av att samma bestämmelser gäller oavsett graden av ianspråktagna områden

Den generösa dispensgivningen, få överklaganden och sporadisk tillsyn medför att våra stränder successivt tas i anspråk. I skrivelsen förslås ändringar i miljöbalken för att komma tillrätta med ovanstående problem. Det bör dock poängteras att tillämpningsproblem kan bara delvis avhjälpas genom ny lagstiftning, utöver ny lagstiftning krävs vägledning, utbildning, information, samt tillsyn över dem som tillämpar strandskyddsreglerna.<sup>103</sup>

## 6.2 Tänkbara författningsändringar

Förslagen till författningsändringar utarbetades av miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet då Sverige hade en socialdemokratisk regering.<sup>104</sup> Idag har vi en koalitionsregering bestående av partier från det traditionellt borgerliga blocket. Hade den socialdemokratiska regeringen fortsatt att inneha regeringsmakten kan man, med förmodligen större sannolikhet, än idag, anta att hela skrivelsen med författningsändringarna varit just konkreta förslag till ändringar i gällande författningar. Med anledning av att Sverige nu har en annan regering kontaktade jag Ruona Burman, tjänsteman och ansvarig vid miljödepartementet för strandskyddsfrågan och ställde några frågor.

<sup>102</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid 3.

<sup>103</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd, sid. 41.

<sup>104</sup> September 2004 – Juni 2005

Först av allt ville jag naturligtvis veta hur den nuvarande regeringen har ställt sig till skrivelsen. Burmans svar var att den nuvarande regeringen hade prioriterat havsmiljö och klimatfrågorna under sin första tid i regeringsställning. Men regeringen skall troligen under senare delen av våren analysera skrivelsen samt de drygt 120 remissvar som man fått in till departementet.

De trender man kunde se i remissvaren var att samtliga kommuner som svarat ansåg att kommunerna skulle få ett mer omfattande självstyre, eller helt själva fatta beslut på kommunal nivå i strandskyddsdispensfrågor. Vissa kommuner ansåg också att regleringen av strandskyddsdispenser skulle flyttas från MB till PBL.

Naturskyddsföreningens inställning är att lättnaderna och flexibiliteten i förslagen är för långtgående och kommer att ytterligare försvaga strandskyddet. Övriga remissinstanser spretar åt olika håll.

Jag undrade också hur nuvarande regering ställer sig rent konkret till de förslag till författningsändringar som skrivelsen innehåller. Enligt Burman är det för tidigt att svara på den frågan. De har alla valmöjligheter, det skulle kunna bli en helt ny utredning, eller en utredning med den gamla som bas, eller så lägger man hela frågan på is.

Jag väljer därför att redovisa huvuddragen i skrivelsens förslag till ändringar, utifrån ett hypotetiskt perspektiv. Med ett hypotetiskt perspektiv menar jag att jag redogör för förslagen som föreslås, och kommenterar dem utifrån att det skulle kunna vara ett tänkbart scenario, och vilka konsekvenser det skulle kunna få.

Skrivelsen föreslår förändringar av 7 kap. 13-15, 16-18 samt 31 §§ MB. Dessutom föreslås införande av nya bestämmelser, 7 kap. 15 § a-b §§, 18 a §, 19 kap. 3 a-c §§ (med ny rubrik) MB. Förslaget till ändring gäller också 10 § (lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken) samt 12 § FOM. Nedan redogörs för förslagen och tänkbara konsekvenser för strandskyddet.

### **6.2.1 7 kap. 13 § MB<sup>105</sup>**

Ändringen består av två förtydliganden, att *långsiktighet* samt att den *allmansrättsliga tillgången till stränderna* skrivs ut direkt i paragrafen. Syftet med ändringen är tydliggöra syftet, någon direkt ändring av vad som gällt tidigare är det inte eftersom detta tydligt framgått i förarbetena till lagen. Men med tanke på den fortsatta relativt höga utbyggnadstakten i strandskyddade områden är det enligt min uppfattning bra att tydliggöra

---

<sup>105</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 11, 49-52.

både *långsiktigheten* och den *allemansrättsliga tillgången*. Men i praktiken torde inte dessa ändringar göra någon skillnad.

### 6.2.2 7 kap. 14 § MB<sup>106</sup>

Förutsättningarna för inrättande av utökat strandskydd ändras så att det framgår av lydelsen att det skall vara *nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syften*. Därmed blir paragrafens formulering skarpare än nuvarande lydelse, det innebär att det kommer att bli svårare att utöka strandskyddet, förhoppningsvis med det resultatet att motiveringarna i utökade områden blir mer genomarbetade och därmed får större genomslagskraft, och viktas tyngre då dispens prövas inom området. Eller som man i skrivelsen uttrycker sig, ”risken finns att sådana svagt grundade beslut skapar grogrund för en alltför generös dispensgivning, vilket i sin tur urholkar bestämmelsernas styrka”.<sup>107</sup> Man exemplifierar vilka områden som kan tänkas omfattas av en eventuell ändring av paragrafens lydelse och dessa är områden som omfattas av 7 kap. MB, 4 kap. 2-8 §§ MB, 3 kap. 6 § MB samt övrig kust och skärgård som inte redan förlorat sin betydelse på grund av exploatering, grunda havsbottnar, välbesökta friluftsområden eller områden som besitter sådan potential, tätortsnära strövområden samt övriga ekologiskt känsliga områden som saknar annat skydd.

Länsstyrelserna föreslås att få i uppdrag att göra en översyn över befintliga områden med utökat strandskydd, för att sedan fatta beslut om de uppfyller de nya kraven eller om det är lämpligt att upphäva det utökade strandskyddet, utan att man för den skull behöver motivera upphävandet med att *området uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syfte* såsom krävs enligt lydelsen i nuvarande 7 kap. 15 § MB.

Enligt min bedömning är det viktigt att lagstiftaren, på ett eller annat sätt, säkrar att områden där man utökar strandskyddet, har stöd i syftet med strandskyddet. En viktig anledning är att de rättsvårdande instanserna skall kunna väga intressen mot varandra och då ha tydliga underlag som visar varför ett område bör omfattas av strandskydd. Annars riskerar reglernas legitimitet att urvattnas, något som inte gagnar förståelsen för strandskyddet.

### 6.2.3 7 kap. 15 § MB<sup>108</sup>

Denna paragraf behandlar när strandskyddet skall upphävas. Som jag anført ovan krävs för ordinarie upphävande av det utökade strandskyddet (alltså inte i samband med den föreslagna översynen enligt ovan) att *området uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syfte*.

Den föreslagna förändringen av denna paragraf består i att man vill exemplifiera vad som kan anses som särskilda skäl i samband med

<sup>106</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 12, 53-57.

<sup>107</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 53.

<sup>108</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 12-13, 58-69.

upphävande av strandskyddet med hänsyn till inrättande av detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär att något av de särskilda skälen måste vara ”tillämpligt samt att åtgärden i fråga skall kunna hävdas väga tyngre än intresset av ett bevarat strandskydd inom området i fråga”.<sup>109</sup> Utöver det som räknas som särskilda skäl enligt 7 kap. 16 § MB, föreslås även att åtgärder som bidrar till lokal/regional utveckling i vissa kommuner som anses ha god tillgång på inlandsstränder, eller att åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen, skulle kunna utgöra särskilda skäl. Som ventil finns en skrivning som säger att om det i övrigt finns särskilda skäl kan strandskyddet upphävas.

Merparten av detta förslag torde stärka strandskyddet genom att man tydligt exemplifierar vad som anses som särskilda skäl för tillämparna. Huruvida man på kommunalt plan kommer att ta mer hänsyn till strandskyddet i planprocessen genom detta förslag till ändring är svårt att veta. Som jag tidigare påpekat är planerna och den processen styrd av PBL, och strandskyddet som hanteras enligt MB blir ofta åsidosatt i dessa processer. Beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser tillhör kommunens monopol, och oavsett om strandskyddsdispens beviljas eller inte, kan kommunen fatta beslut om plan och bygga därefter, med visst förbehåll för att länsstyrelsen utnyttjar sin rätt enligt 12 kap. 1-3 §§ PBL att upphäva kommunens beslut, men då krävs att strandskyddsområdet ligger inom riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB (12 kap. 1 § 1st 1p PBL).

Den lättnad som man föreslår genom att införa ett särskilt skäl som skall ge viss möjlighet till regional och lokal utveckling, tycks vara bra och neutralt underbyggd genom kopplingen till 12 § FOM (i ev. förändrat skick). De kommuner som uppfyller kriterierna för *god tillgång på inlandsstränder*, är de kommuner där bebyggelsepåverkan vid inlandsstränder uppgår till högst 10 %, samt att tillgången av inlandsstränder uppgår till minst 50 meter obebyggd inlandsstrand per invånare (2004-12-31). 61 kommuner i Sverige uppfyller kriterierna och dessa är i huvudsak belägna i Smålands inland norra Västra Götaland, Värmland, Dalarna och Norrland.<sup>110</sup>

Detta förslag sammanfaller inte med vad Naturvårdsverket föreslog i sin rapport 5185. Där föreslog man att lättnaderna i strandskyddet skulle sammanfalla med de sk. Mål 1 områdena. Att man sedan i rapporten exemplifierar vad som *inte* kan aktualiseras och i sig utgöra särskilda skäl ger en mycket tydlig indikation på att om lättnader med hänsyn till regional eller lokal utveckling skall åberopas så skall dessa rymmas inom de särskilda skäl som exemplifierats.

---

<sup>109</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 60.

<sup>110</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 179-183.

## 6.2.4 7 kap. 15a § MB, NY<sup>111</sup>

Denna nya paragraf innebär att vid beslut om upphävande enligt 7 kap. 15 § MB skall beslutet förenas med villkor. Det första villkoret innebär att om möjligt skall fri passage för allmänheten finnas mellan bebyggelsen eller anläggningen. Det andra villkoret innebär att vid ersättande eller ändring av DP/områdesbestämmelse skall beslutet om upphävande omprövas.

Detta förslag finner jag synnerligen tilltalande. Att man omprövar beslutet för upphävande vid ersättande eller ändring borgar för att man inte kringgår kravet på särskilda skäl, något som annars kanske skulle kunna vara lockande om man, utan restriktioner, kan ändra och ersätta planer.

Att lämna en passage längs med vattnet kompenserar naturligtvis inte fullt ut för den inskränkning som en byggnad eller anläggning medför i strandskyddat område, men man ger åtminstone allmänheten en möjlighet att exempelvis promenera längs med vattnet, men att en sådan passage möjliggörs utgör i sig inget skäl att upphäva strandskyddet.<sup>112</sup>

*Om man kan tillåta sig att ha favoriter bland de föreslagna förändringarna tillhör denna en av mina. Jag bedömer det nämligen troligt att den kan få en verklig betydelse för allmänhetens access till vattnet.*

## 6.2.5 7 kap. 15b § MB, NY<sup>113</sup>

För närvarande regleras strandskyddets återinträde när DP eller områdesbestämmelser upphör att gälla i 7 kap. 15 § 2st MB. Att införa denna nya paragraf gör att man skiljer på upphävandet av strandskyddet och när strandskyddet permanent återinträder. Ändringen kan sägas vara av teknisk karaktär, och ändrar inte innebörden av principen om återinträde men för tydlighetens skull regleras frågorna separat.

## 6.2.6 7 kap. 16 § MB<sup>114</sup>

I denna paragraf föreslås ändringar i andra, fjärde och femte punkten. Andra punkten ändras såtillvida att ändringen av byggnadens ”användning ändras på ett sätt som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, eller som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtliv”.

Detta förslag till ändring kan ses som en reaktion på den praxis som utvecklats, och som lett till att det har varit svårt att hindra privatisering av byggnader som tidigare haft en enkel övernattningsmöjlighet och utvecklats

---

<sup>111</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 13-14, 70-73.

<sup>112</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 71.

<sup>113</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 14, 74.

<sup>114</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 14-15, 78-86.



till fullvärdiga bostadshus. Som exempel på denna utveckling kan nämnas MÖD Mål 2790-00 där domstolen tolkar den nuvarande regeln så att finns redan en enkel övernattningsmöjlighet, så anses inte en ändring/utveckling till ett bostadshus vara en ändring *för väsentligen ett annat ändamål*. Med en sådan typ av tillämpning kan svårligen en utveckling stävjas som innebär att enkla ekonomibyggnader som exempelvis, sjöbodar eller båthus lagligen blir bostäder. Dessutom medför tillägget om skydd för djur- och växtliv att det syftet också skall tillgodoses vid tillämpningen av paragrafen.

Ändringen i fjärde samt femte punkten består i att man ändrar *väsentligen försämrar till väsentligen förändrar*, syftet är att koppla till effekterna av en ändring eller åtgärd. Strandskyddets båda syften avses i punkterna. Till viss del innebär detta en lättnad eftersom bestämmelserna inte längre kommer att omfatta sådana ändringar som inte har någon inverkan på strandskyddets syften.

*Eftersom den enskilde själv gör bedömningen under straffansvar om ändringen, eller åtgärden, faller under paragrafens tillämpningsområde, är det enligt min uppfattning, viktigt att paragrafen är tydlig med vad som menas. Vad som kan anses som en försämring torde vara mer diskutabelt än vad som är en förändring. Jag uppfattar förändring som ett mindre värdeladdat uttryck vilket torde ge mindre utrymme för egna extensiva bedömningar.*

## 6.2.7 7 kap. 17 § MB<sup>115</sup>

Förändringen av denna paragraf består i ett tillägg av en tredjepunkt i första stycket som undantar byggandet av vägar och järnvägar i den meningen att dessa byggnationer inte innefattas av förbuden i 7 kap. 16 § MB om fastställd arbetsplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg, finns. Andra stycket föreslås ändras så att länsstyrelsen i ökad omfattning ges rätten att besluta om undantag för dispens för vissa *komplementåtgärder till en huvudbyggnad*, anläggningar osv. inom fastställd tomtplats, respektive inom 25 meter från huvudbyggnad, dock ej närmare vattnet än 25 meter.

Med hänsyn till att många dispenser som söks rör byggande inom tomtplats där åtgärden i de flesta fall får en begränsad inverkan på strandskyddets syften, kan den administrativa bördan minska för de dispensprövande myndigheterna med föreslagna förändring.<sup>116</sup> Vad gäller byggandet av järnväg och väg torde vinsten med den föreslagna ändringen vara att strandskyddet kommer in tidigare i planprocessen, istället för som nu då dispensprövningen kommer in i princip då planprocessen är så gott som färdig eftersom en dispens förfaller efter två år. Med förändringen förutsätts länsstyrelsen ta tillvara strandskyddets intressen tidigt i processen.

<sup>115</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 15-16, 87-92.

<sup>116</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 88

Tillstyrker inte länsstyrelsen arbetsplanen eller järnvägsplanen, får frågan avgöras av regeringen.

*Min bedömning är att om frågan om strandskyddet kommer in tidigare i en process, måste det vara positivt. Om detta förslag kommer att få ett annat utfall än idag har jag dock svårt att förutspå. Vad gäller länsstyrelsens möjlighet att meddela generella undantag från dispens kan det säkerligen underlätta arbetsbördan. Jag ställer mig dock tveksam till att man i någon större omfattning kommer att nyttja möjligheten, i vart fall inte i de "heta" kustlänen där jag förmodar att länsstyrelserna vill behålla en god kontroll över de strandnära aktiviteterna.*

## **6.2.8 7 kap. 18 § MB<sup>117</sup>**

Denna bestämmelse föreslås genomgå en omfattande ändring. Det föreslås att de situationer där *särskilda skäl* föreligger redovisas i lagtexten. Att exemplifiera direkt i lagtext torde underlätta för tillämpningen, och då förhoppningsvis minimera de fall där en felaktig tolkning av vad som avses med *särskilda skäl* får sitt uttryck i dispensbesluten. Sedan är det naturligtvis en annan sak att vad som ryms inom exemplifieringen är en bedömningsfråga, och kan ge olika resultat beroende på hur man bedömer till exempel rekvisitet *-väl avskilt genom mänsklig aktivitet*; räknas vägar dit? Hur bred skall den i så fall vara? Bedömningsproblematiken är något som måste prövas genom tillsyn och överprövningsmöjligheter. Utöver de särskilda skäl som är fastlagda i praxis föreslås att man inför dispens i följande fall (förslag följt av mina kommentarer i kursiv text):

- verksamheten eller åtgärden har en påtaglig fördel av ett strandnära läge och inte hindrar ett hållbart nyttjande av stranden i en kommun med god tillgång till inlandsstränder.

*Jag har relativt utförligt kommenterat vad god tillgång till inlandsstränder innebär under 7 kap. 15 § MB ovan. Syftet med denna ändring är att underlätta lokal och regional utveckling. Eftersom man valt ett transparent system för att välja vilka dessa områden är, ser jag inga direkta risker med denna föreslagna förändring. Det är förvisso en lättnad i strandskyddet men med tanke på vår befolkningsstruktur ser jag det som orimligt att inte anpassa lagtexten till verkligheten, och skall "hela Sverige leva" torde det krävas att man kan göra skillnader som har en tydlig lokal eller regional anknytning. Som exempel anges campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé och försäljning av fiskprodukter.*

- beslutet avser ett en- eller tvåbostadshus i anslutning till samlad bebyggelse<sup>118</sup> i en kommun med god tillgång till inlandsstränder.

<sup>117</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 16-17, 93-104

<sup>118</sup> samlad bebyggelse är 10-20 bostadshus, butiker, industrilokaler etc.

*Här avses någon form av förtätning eller utökning av befintliga områden för att underlätta lokal och regional utveckling, se mina kommentarer ovan.*

- åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet.

*”Skyddslagstiftningen innebär att strandskyddet är det allmänna intresse som har störst tyngd, d.v.s. vägningen av allmänna intressen är redan avgjord genom lagens konstruktion”.<sup>119</sup> Det som exemplifieras som eventuellt tillåtna åtgärder är olika typer av infrastruktur anläggningar, handikappanpassningar eller som krävs av naturvårds-, miljö eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddat område.*

- det i övrigt finns särskilda skäl.

*Denna kategori särskilda skäl gäller i princip det som även hittills gällt, nämligen i huvudsak situationer då strandskyddet normalt sett inte skadas och är som jag ser det ett oundvikligt tillägg eftersom framtiden inte går att förutse i alla avseenden.*

### **6.2.9 7 kap 18a § MB, NY<sup>120</sup>**

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka kommuner som enligt 15 och 18 §§ skall anses ha god tillgång på inlandsstränder. Denna bestämmelse får sedan läsas med 12 § FOM som kommenteras nedan.

### **6.2.10 7 kap. 31 § MB<sup>121</sup>**

Genom att ändra bestämmelsens lydelse från *förordna att en kommun till besluta att kommunen* istället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §, är meningen att ett beslut fattas efter en ansökan av kommunen att överta dispensprövningen i kommunen, inte att länsstyrelsen ensidigt förordnar så.

### **6.2.11 19 kap 3a, 3b, 3c §§ MB, NY<sup>122</sup>**

Med rubriken *Statlig kontroll beträffande strandskyddsdispenser* föreslås införande av tre nya bestämmelser i 19 kap. MB som behandlar förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning. Syftet med införandet är att möjliggöra för länsstyrelserna att på eget initiativ ta till sig, och överpröva kommunala dispensbeslut enligt 7 kap. 16 § MB.

---

<sup>119</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 103-104

<sup>120</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 17

<sup>121</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 17

<sup>122</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 18-19, 109-114

I två fall skall länsstyrelsen pröva kommunens beslut, om 1) *värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen åsidosätts* eller om 2) *beslutet innehåller betydande formella brister*. Länsstyrelsen har tre veckor på sig besluta om en prövning skall göras eller inte. Länsstyrelsens beslut att pröva beslutet får inte överklagas. Skulle länsstyrelsen finna att kommunens beslut brister enligt 1 eller 2 ovan skall länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.

Detta förslag syftar till att skärpa tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna på den kommunala nivån. Att det krävs råder det inget tvivel om efter den sammanställning som Naturvårdsverket gjort till sin rapport 5185. 85% av strandskyddsdispenserna fattas av kommunerna (97 kommuner har full dispensrätt, 146 kommuner har partiell dispensrätt), 16 % av de kommunala dispenserna angav ej korrekta särskilda skäl, 33 % saknade tomtplatsavgränsning och totalt sett ansågs länsstyrelsernas dispens beslut vara mer tillfyllest än kommunernas, som i hög grad var behäftade med formella fel och brister.<sup>123</sup>

*Eftersom Naturvårdsverket endast använder sin besvär rätt på ca. 1% av inkomna dispensbeslut som uppgår till 3000-4000 årligen och anser att det föreligger grund för överklagande i ca. 65% av fallen måste enligt min uppfattning någon form av tillvaratagande av de allmänna miljöintressena införas. Eftersom att tillåta allmänheten anses som uteslutet i vår rättstradition (vilket jag för övrigt anser är rimligt) kvarstår någon form av förvaltningsmyndighet.*

*Att länsstyrelsen skulle vara bäst för uppgiften torde vara troligt, de har den lokala och regionala kunskapen som krävs, vilket inte Naturvårdsverket kan ha på rikspanet. Precis som har invänts mot 12 kap. 1 § PBL så är detta delvis ett "intrång" på det kommunala självstyret enligt 1 kap. 1 § RF samt 1 kap. 1 § kommunallagen men någon bättre lösning har inte man kommit fram till i vare sig Naturvårdsverkets rapport 5185 eller denna nu kommenterade skrivelse. Att återkalla rätten att meddela dispens från kommunerna ser jag som mer ingripande än nuvarande förslag. Förslaget kommer säkert att resultera i krav på mer resurser hos länsstyrelserna för denna kontroll. Min bedömning är att detta är ett förslag som omsatt i lag skulle göra stor skillnad och stärka strandskyddet.*

## **6.2.12 10 § lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken<sup>124</sup>**

För att fånga upp de områden som före strandskyddets införande 1975 ingick i planer vilka exkluderades vid införandet av det generella strandskyddet föreslås att när dessa planer ändras, ersätts eller upphävs så skall strandskydd inträda. Denna ändring syftar till att fånga upp de områden som inte fångas upp av 7 kap. 15 § 2 st MB, där bara områden som

<sup>123</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 110

<sup>124</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 20, 119-121

tidigare omfattats av strandskydd rymt. Det torde vara rimligt att man inte gör skillnad på planer antagna och fastställda före 1975 och dem som antas och fastställs efter. Strandskyddet är lika intressant oavsett år då plan antogs.

### **6.2.13 12, 12 a §§ FOM<sup>125</sup>**

Förordningen om områdesskydd enligt MB föreslås förändrad på så sätt att kommunerna skall ansöka om dispensrätten hos Länsstyrelsen, som sedan i sin tur beslutar om den rätten. Att delegera dispensrätten föreslås begränsas så att tillsynen enligt 10 § FOM också måste överlåtas på en kommunal nämnd. Man knyter helt enkelt tillsynen till dispensrätten. Länsstyrelsen får dock inte delegera dispensrätten vad gäller (undantaget är områden inom tomtplats):

- byggande av allmän väg eller försvarsanläggning,
- områden som är skyddade enligt 7 kap. MB (som ej är beslutade av kommunen)
- områden som omfattas av 3 kap. 6 § MB eller 4 kap. 2-8 §§ MB
- övriga kust och skärgårdsområden

Dessutom skall det tydliggöras att länsstyrelsen har rätt att återkalla beslut om dispensrätt från en kommun.

*Alla ovanstående tydliggöranden och ändringar syftar naturligtvis till en stramare tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Att dispensrätten är något kommunen får ansöka om och kan bli av med, innebär att man förbehåller vissa områden Länsstyrelsens prövning. Jag anser att detta är lämpliga skärpningar med hänsyn till vad som framkommit om kommunernas hantering, även om det finns variationer mellan kommunerna så torde det vara i det allmännas intresse att vissa områden förbehålls en "säker" bedömning på en nivå där tjänstemän, och inte politiker beslutar.*

En ny bestämmelse 12 a § FOM föreslås att reglera i bilaga vilka kommuner som anses ha *god tillgång på inlandsstränder*, vid tillämpningen av 7 kap. 15 och 18 §§ MB. Kriterierna har jag redogjort för under 7 kap. 15 § MB och de kommenteras därför inte ytterligare här.

---

<sup>125</sup> DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd. sid. 21-22, 123-132

## 7 Analys - en diskussion om strandskyddets utveckling

Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka och diskutera hur gällande rätt kring strandskyddsdispens ser ut och tillämpas. Jag har undersökt gällande lagstiftning samt tillämpad praxis.

Frågorna som jag ställde inledningsvis under rubrik 1.2, var om strandskyddsbestämmelsernas syfte uppnås med gällande lagstiftning och dess tillämpning? Hur tillämpas dispensbestämmelserna? Hur tillämpas särskilda skäl? Hur tillämpas reglerna om intresseavvägning? Skulle förslagen till ändringar i Ds2005:23 "Ett förnyat strandskydd" kunna säkra och utveckla strandskyddet i framtiden?

Jag inleder med att diskutera och analysera vad jag har kommit fram till i frågan om strandskyddsbestämmelsernas syfte uppnås med gällande lagstiftning och dess tillämpning.

Med facit i hand kan man säga att de sista dryga 50 årens olika försök att hejda utvecklingen av bebyggelse mm. inom strandskyddade områden inte har fått den tydliga genomslagskraft som lagstiftaren har tänkt sig, om man ser till syftet med skyddet. Efter miljöbalkens införande har frågor om målsättningar med miljölagstiftningen kommit i ett större fokus än tidigare. Genom Miljöbalkens målsättningsstadgande, samt 2 kapitlets hänsynsregler; görs enligt min uppfattning ett tydligt försök att införa ett långsiktighetsperspektiv i de beslut som fattas med stöd av balken. Men blev det så stor skillnad? En halvering av strandskyddsdispenserna årligen jämfört med åren innan 1975, 24 år innan Miljöbalkens införande. Sedan Miljöbalken infördes har man kunnat se vissa förändringar i tillämpning i de högsta instanserna. Man kan se en viss skärpning av praxis med hänsyn till tillämpningen av proportionalitetsprincipen samt ett långsiktighetsresonemang som framförts i förarbetena till miljöbalken. Tydligen har dock inte långsiktigheten fått det genomslag som önskats och i Departementsskrivelsens förslag föreslås att införa långsiktigheten i själva lydelsen i 7 kap. 13 § MB.

Tillämpningen på det regionala och lokala planet har jag undersökt genom att granska och jämföra beslutade strandskyddsdispenser i Kungsbacka kommun och Länsstyrelsen i Hallands län. Vid granskningen och jämförelsen kan jag konstatera att det föreligger totalt sett stora skillnader. Dessa skillnader består både i hur besluten är formulerade, och hur man tillämpar dispensreglerna. Kommunen, enligt min bedömning, tillämpar bestämmelserna alltför generöst, och följer därmed vare sig lagstiftarens intentioner eller gällande lag. Att besluten är så knapphändigt formulerade torde också utgöra en potentiell risk för att granskningen av dessa inte kan genomföras på ett tillfredställande sätt.

Att tillämpningen sammantaget på riksnivå inte är tillfyllest visas tydligt i Naturvårdsverkets rapport 5185, där Naturvårdsverket menar att 65 % av besluten är behäftade med formella eller materiella fel/brister. Den omfattningen på fel i tillämpningen får inte annat än anses vara oacceptabel. Att man i samma rapport också konstaterar att länsstyrelserna inte anser att kommunerna besitter tillräcklig kompetens gällande djur- och växtliv är oroväckande eftersom 97 kommuner i Sverige har full dispensrätt och 147 partiell dispensrätt och endast i ett län har dispensrätten återkallats. Trots tydliga regler om av vem, och hur tillsynen skall bedrivas svarar 18 av 21 länsstyrelser att man inte har resurser att bedriva den tillsyn som de enligt lag skall göra.

Naturvårdsverket som ytterst är ansvarigt för att granska tillämpningen har endast resurser för (eller prioriterar?) att överklaga ca 1 % av inkomna dispensbeslut årligen. På min fråga om strandskyddet hotas av nuvarande lagstiftning och tillämpning menar jag att svaret måste bli ja.

Behov av förändring tycks därför föreligga. Skulle då min andra fråga om förslagen till ändringar i Ds2005:23 "Ett förnyat strandskydd" kunna säkra och utveckla strandskyddet i framtiden?

Att förändra bestämmelsernas innehåll och lydelse är naturligtvis ett sätt att komma tillrätta med de identifierade tillämpningsproblemen, men många av de förslag som framförs i Ds är inga direkta förändringar utan förtydliganden av vad som redan framgår av förarbeten och praxis från Miljööverdomstolen. Skall man komma tillrätta med tillämpningen på främst kommunal nivå, men även länsstyrelsenivå, torde krävas omfattande utbildning för att bland annat öka förståelsen för strandskyddets syfte, och hur reglerna skall tillämpas.

Att man inte lyckats att uppdatera de allmänna råden om hur strandskyddsreglerna skall tillämpas sedan 1997, utifrån den då gällande Naturvårdslagen, är enligt min uppfattning synnerligen märkligt. Om man nu ville att Miljöbalkens regler om målsättningsstadganden, hänsynsregler och proportionalitet skulle beaktas i en större omfattning vid prövningen av strandskyddsdispenser, utökning, respektive upphävande, av strandskyddsområden, borde det enligt min uppfattning varit prioriterat att uppdatera dessa råd. Det torde vara mer effektivt att se till att tillämpningen fungerar som avsett, än att genom mer resurser till Naturvårdsverket möjliggöra fler överklaganden, för att komma till rätta med tillämpningen. Förslaget att länsstyrelserna skall granska och vid behov upphäva kommunens beslut ser jag som *ett* bra sätt att säkra strandskyddet i framtiden.

I departementsskrivelsen, vars förslag jag redogjort för, finns det vissa jag anser vara riktigt bra. Med riktigt bra menar jag förslag som jag anser skulle kunna, om omsatta i lag, säkra och utveckla strandskyddet. Det gäller såväl förslag som innebär skärpningar som förslag som innebär lättnader.

Att man i 7 kap. 13 § MB förtydligar *långsiktigheten* med strandskyddet är ett förtydligande och till viss del en skärpning. Att ett intrång på kort sikt inte skadar syftet kan inte tas som en in-teckning för att bevilja dispens, utan prövningen måste se till konsekvenserna *både* på kort och lång sikt.

Med hänsyn till den diskussion som förts om bristande legitimitet är föreslagen ändring i 7 kap. 14 § MB mycket välkommen. Formuleringen är skarpare och torde kunna ses som en skärpning och en lättnad. Skall strandskyddet utökas kommer det krävas att det är *nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syfte*. Min bedömning är att respekten för strandskyddsreglerna stärks om varje utökat område blir tydligt genomlyst och beskrivet. Att vid en översyn av befintliga utökade strandskyddsområden, kunna upphäva sådana som inte uppfyller ”nödvändighetsrekvisitet”, utan att behöva motivera upphävandet, torde också vara positivt.

7 kap 15 § MB och 7 kap. 18 § MB med sina likartade förtydliganden och den utökning av vad som kan anses utgöra särskilda skäl anser jag innehålla mycket lämpliga förändringar. Man tydliggör för de mindre nogräknade tillämparna var gränserna går. I och för sig borde verkligen inte lagens förarbeten gått tillämparna förbi, men det kan onekligen tyckas så, när man ser till hur tillämpningen i allt för många fall går till. Jag är också odelat positiv till att införa lokala och regionala undantag. Sverige är ett stort land med delvis olika förutsättningar. Det borde också speglas i lagstiftningen som annars kommer att lida av bristande legitimitet.

Förslaget till ny 7 kap 15a § MB, att vid ändring, eller ersättning av en gällande DP eller områdesbestämmelser, kräva en omprövning av upphävandet av strandskyddet är en positiv skärpning. En ändring eller ersättning kan vara så omfattande, att själva grunden för upphävandet inte längre är relevant, och planen i det nya utförandet inte bör komma till stånd eftersom inte några särskilda skäl för upphävande är för handen. I samma paragraf föreslås att man skall lämna fri passage längs med vattnet vid upphävande, enligt 7 kap. 15 § MB. Detta förslag bedömer jag som ett förslag som, i tillämpad form, kommer att vara synnerligen gynnande för allmänhetens friluftsliv samt djur- och växtliv, och en utveckling mot ett mer anpassat strandskydd.

Ett förslag som jag anser inte bör genomföras är att länsstyrelsen får rätten att besluta om undantag från dispens vad gäller komplementåtgärder till huvudbyggnad, 7 kap. 17 § MB. Trots begränsningen om att byggnaden skall uppföras inom 25 meter från huvudbyggnad, respektive minst 25 meter från vattnet, tror jag att uppfinningsrikedomen vad det gäller komplementåtgärder är stor, varav många utökar det som kan uppfattas som hemfridszon till nackdel för det allmännas friluftsliv. I vissa fall är det säkert så att komplementåtgärden får en begränsad inverkan på strandskyddet, men bland annat med tanke på vilken tröghet systemet visat vad gäller ändringar av strandskyddsbestämmelser som bevisligen inte



fungerat på många år, borde man inte införa något nytt som kan riskera att missbrukas.

Förslaget för vad som får anses vara kommuner med god tillgång på inlandsstränder anser jag genomtänkt, transparent och bör vara lätt att tillämpa. Det är förvisso en lättnad, men som jag tidigare anfört anser jag att strandskyddet tål viss **tydligt** reglerad lättnad till gagn för lokal och regional utveckling.

Förslaget att ge länsstyrelserna rätt att ta till sig och ompröva kommunernas beslut, 19 kap. 3a-c §§ MB, är av stor betydelse för att säkra och utveckla strandskyddet anser jag. På något sätt måste fler dispenser granskas och prövas, annars riskeras ett fortsatt accelererat, och delvis okontrollerat, ianspråktagande av våra strandskyddsområden. Som jag tidigare anfört borde länsstyrelsen med sin regionala och lokala kännedom vara de som bäst kan granska kommunerna, och uppenbarligen är en sådan granskning och omprövning dessvärre nödvändiga.

Skall strandskyddet behålla sin status som en generell skyddslagstiftning måste enligt min uppfattning omfattande förändringar till. Om de förslag som jag redogjort för i detta arbete blir verklighet (med de undantag jag nämnt), torde vi åtminstone delvis säkra och utveckla strandskyddet, något som vi är skyldiga kommande generationer. Allmänhetens tillgång till hav och vatten är viktig och bör inte förbehållas en liten privilegierad skara på bekostnad av den stora allmänheten. Skyddar vi inte djur- och växtlivet, vars viktiga existens vi tillfullo inte förstår, riskerar vi kanske i förlängningen vår egen existens.

Jag är generellt en varm anhängare av en stark äganderätt men i speciella avseenden måste den inskränkas för det allmännas bästa. I frågan om hur långt vi skall inskränka äganderätten tror jag att en öppen diskussion om verkligen allt vatten skall ingå vore bra. Kanske, kanske inte, skulle de allra minsta vattendragen kunna undantas utan att reell skada skulle tillfogas strandskyddets syften. Men med största respekt för strandskyddets syfte måste jag nog ändå förorda att slå vakt om det generella strandskyddet. 100 respektive 300 meter är en rimlig avvägning, och skall man göra inskränkningar inom dessa 100, respektive 300 meter, skall man ha bra skäl, till och med *särskilda skäl*, och dessa skall tillämpas lika oavsett var i landet vi är.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Bengtsson, Bertil. Speciell fastighetsrätt miljöbalken. Iustus Förlag AB 2003.

Ebbesson, Jonas. Miljörätt. Iustus Förlag AB 2003.

Strömberg, Håkan. Allmän förvaltningsrätt. Liber Ekonomi. 22 uppl. 2003.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljöretten. Iustus Förlag AB 2004.

Westerlund, Staffan. Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning. Miljörättslig tidskrift 1996.

Westerlund, Staffan. Miljörättsliga grundfrågor 2.0. Åmyra Förlag AB 2003.

Lindberg, Carl-Otto. Utvidgat och differentierat strandskydd kommentarer och kritik. Förvaltningsrättslig tidskrift 1994. s 281-290.

Segrell, Björn. Den attraktiva kusten. Tema 1995.

Miljöbalkskommentar –Rubensson, Bengtsson mfl. version 2006:3.

## Offentligt tryck

Naturvårdsverket. Allmänna råd 90:5.

Naturvårdsverket. Allmänna råd 97:1.

Naturvårdsverket. Våra stränder och bestämmelser om strandskydd. 2002. ISBN 620-8003-9.PDF.

Naturvårdsverket. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna.

Rapport 5185, April 2002.

Statistiska centralbyrån 2004. Levnadsförhållanden rapport 107. Så bor vi i Sverige, bostäder boendemiljö och transporter 1975-2002.

Proposition 1997/98:45. Miljöbalk del 1 och del 2.

Proposition 1993/94:229 Strandskydd.

DS 2005:23. Ett förnyat strandskydd.

## Internetkällor

<http://www.sna.se/webbatlas/lan/halland.html>,

<http://www.n.lst.se/n/amnen/Samhallsplanering/Strandskydd/index.htm>,

<http://www.n.lst.se/n/Blanketter/Miljö/Strandskydd.htm>

<http://www.sna.se/webbatlas/kommun/kungsbacka.html>

<http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage.aspx?id=3425>

# Rättsfallsförteckning

## **Regeringsrätten**

RÅ 1996 ref. 44.

RÅ 2001 ref. 72.

## **Regeringsbeslut**

Regeringsbeslut 2001-04-26, M2001/1992/Na.

## **Miljödomstolen**

Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, M67-00.

## **Miljööverdomstolen**

MÖD M7808-05.

MÖD M9275-05.

MÖD M9247-05.

MÖD M6175-05.

MÖD 2004:54.

MÖD 2004:55.

MÖD M6017-02.

MÖD M856-01.

MÖD 2001:29.

MÖD M2790-00.

MÖD M 8591-99.

## **Kungälv kommun beslut om dispens från strandkyddsbestämmelserna**

<b>Datum</b>	<b>Diarienummer</b>
20060202	2005-1791
20060202	2005-1910
20060202	2005-1732
20060202	2005-1885
20060302	2006-0027
20060302	2006-0067
20060302	2005-1973
20060406	2006-0221
20060406	2006-0344
20060406	2005-1732
20060406	2006-0288
20060406	2006-0581
20060504	2006-0485
20060504	2006-0490
20060504	2006-0491
20060504	2006-0488
20060504	2006-0487
20060504	2006-0375

20060504	2006-0650
20060601	2006-0788
20060706	2006-0424
20060706	2006-1040
20060706	2006-0901
20060706	2006-0821
20060706	2006-0608
20060706	2006-0924
20060907	2006-1013
20060907	2006-0994
20060907	2006-0788
20060907	2006-1283
20060907	2006-0942
20060907	2006-1189
20060907	2006-1298
20061005	2006-0988
20061005	2006-1514
20061005	2006-1226
20061005	2006-1435
20061005	2006-1377
20061005	2006-1747
20061005	2006-1485
20061102	2006-1575
20061102	2006-1672
20061102	2006-1601
20061207	2006-1550

**Länsstyrelsen i Hallands län beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna**

<b>Datum</b>	<b>Diarienummer</b>
20060110	521-10120-05
20060228	521-573-06
20060314	521-7222-05
20060314	521-8853-05
20060411	521-8587-05
20060411	521-12266-05
20060504	521-4074-06
20060504	521-4226-06
20060504	521-4612-06
20060616	521-1288-06
20060616	521-3983-06
20060616	521-4963-06
20060616	521-6151-06
20060829	521-7911-06
20060829	521-9210-06
20060829	521-9350-06
20060912	521-5404-06
20060912	521-10322-06