



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Alma Jakobsson

Strandskydd och Strandbeskyttelse

En komparativ studie av svenskt och danskt strandskydd

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT 2019

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	4
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	7
1.4 Avgränsning	8
1.5 Disposition	9
2 STRANDSKYDD I SVERIGE	10
2.1 Historisk utveckling	10
2.2 Gällande rätt	13
2.3 Skyddsintressen	15
2.3.1 Allmänhetens tillträde till stränderna	15
2.3.2 Skyddet för djur- och växtarter	16
2.3.3 Den enskildes rätt till ägande	17
2.4 Folklig opinion	19
3 STRANDSKYDD I DANMARK	21
3.1 Historisk utveckling	21
3.2 Gällande rätt	22
3.3 Skyddsintressen	24
3.3.1 Allmänhetens tillträde till stränderna	24
3.3.2 Skyddet för djur- och växtarter	25
3.3.3 Den enskildes rätt till ägande	25
3.3.4 Sandflykt	27
3.4 Folklig opinion	28

4	DISKUSSION	29
4.1	Hur har ländernas strandskydd utvecklats från tillkomsten till idag?	29
4.2	Vilka likheter och skillnader finns i ländernas gällande strandskyddsreglering?	30
4.3	Vilka likheter och skillnader finns i hur de olika lagstiftningarna tagit hänsyn till skyddsintressen?	31
4.4	Hur kan strandskydden komma att utvecklas i framtiden?	33
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	36

Summary

In Sweden, shoreline protection applies to all bodies of water and watercourses. The legislation is the result of a legal development that has been going on since the 1940s. In 1974, Sweden received a general shore protection with the possibility of exemption for the individual. During the 1990s, the aims of the shoreline protection legislation were also developed to include protection for animal and plant species. Today, the future of shoreline protection is debated in national media and in the Swedish Parliament.

The Danish shoreline protection is based on the NFL 1917. In 1992, the shoreline protection was merged into the NBL. The Danish shoreline protection covers the coastal zone, certain lakes and watercourses, and particularly protected dune areas. They are designed as general prohibition rules, and the individual is given the right to apply for an exemption for constructions. The aims of the shoreline protection legislation are the possibility for the public to access nature, protection of animal and plant species, but also protection against deflation.

The results show that Sweden and Denmark have great similarities in their shoreline protection legislation. Both have general prohibition rules where the individual can be granted a right to exemption. The difference lies in the fact that the Danish shoreline protection legislation is divided into different site protections. The various site protections provide different opportunities for the exemption and result in a more nuanced application. The protection interests behind the shoreline protection legislation are the protection of the public's access to nature and the protection of animal and plant species. A protection interest that is often in conflict with these interests is the individual's ownership right. Furthermore, the Danish shoreline protection legislation aims to prevent deflation.

Much suggests that the Swedish shore protection legislation will transform in the near future. There is no indication in the Danish debate that suggests that the shore protection legislation will change.

Sammanfattning

I Sverige råder strandskydd vid alla vattensamlingar och vattendrag. Lagstiftningen är ett resultat av en rättsutveckling som pågått sedan 1940-talet. År 1974 fick Sverige ett generellt strandskydd med möjlighet för dispens för den enskilde. Under 1990-talet utvecklades strandskyddets syften till att även omfatta skydd för djur- och växtarter. Idag debatteras strandskyddets framtid i riksmidia och i riksdagen.

De danska strandskydden grundas i 1917 års NFL. År 1992 sammanfogades strandskydden i NBL. De danska strandskydden omfattar kustremsan, vissa sjöar och vattendrag samt särskilt skyddade klitfredningsområden. De är utformade som generella förbudsregler, och den enskilde ges rätt att söka dispens för byggnation. Syftena med strandskydden är möjligheten för allmänheten att vistas i naturen, skydd för djur- och växtarter men också skydd mot sandflykt.

Resultaten visar att Sverige och Danmark har stora likheter i sina strandskydd. Båda har generella förbudsregler där den enskilde kan ges rätt till dispens. Den stora skillnaden ligger i att det danska strandskyddet är uppdelat i olika områdesskydd. De olika områdesskydden ger i sin tur olika möjlighet till dispens och resulterar i en mer nyanserad tillämpning.

De skyddsintressen som ligger bakom strandskyddet är skyddet för allmänhetens tillgång till naturen, men också skyddet för djur- och växtarter. Ett skyddsintresse som ofta står i kontrast till dessa är den enskildes äganderätt. Vidare har det danska strandskyddet ett skyddsintresse att förhindra sandflykt.

Mycket talar för att det svenska strandskyddet lär ändras inom snar framtid. Den danska debatten om strandskyddet visar inga sådana tendenser.

Förord

*” ever since I was eight or nine, I’ve been standing on the shoreline”
–Broder Daniel*

Tack mamma, pappa, Cecilia och Per för korrekturläsning och input. Tack Anna Wiberg för att du på något outgrundligt sätt lyckades hitta alla källor som var omöjliga att hitta. Tack till min handledare Per som gett intressanta infallsvinklar och hjälpt mig med framåt i skrivprocessen. Tack Oscar för att du korrekturläst, tagit ut mig på promenader och hängt med genom blodsvett och tårar.

Alma Jakobsson

Förkortningar

BL	Byggnadslag (1947:385)
MB	Miljöbalk (1998:808)
NBL	Lovbekendtgørelse 2019-03-13 nr. 240 om naturbeskyttelse
NFL 1917	Lov nr. 245 af 8. Maj 1917 om Naturfredning.
NFL 1937	Lov nr. 140 af 7. Maj 1937 om Naturfredning.
NVL	Naturvårdslag (1964:822)
RF	Regeringsform (1974:152)
SFL	Lov af 29. Marts 1867 ang. Sandflugtens Dæmpning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Varför är det svenska strandskyddet så omdebatterat? Vissa menar att strandskyddet säkrar möjligheten till friluftsliv och att dess funktion är oumbärlig. De menar att allemansrätten är något som alla får ta del av och att den innehar ett skyddsvärt egenvärde. Andra menar att det är en oproportionerligt stor inskränkning i äganderätten. De menar att fastighetsägare som vägras förfoga över sin egendom blir utsatta för en kränkning av den grundlagsskyddade äganderätten.

På andra sidan sundet har Danmark en liknande strandskyddslagstiftning. Danmarks strandskydd tycks inte orsaka lika stor konflikt. Det blir därför intressant att undersöka hur deras strandskyddsreglering är utformad. Varför väcker den danska strandskyddsregleringen inte lika mycket känslor som den svenska?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka och jämföra skyddet för strandnära områden i Sverige och i Danmark ur ett rättsutvecklingsperspektiv samt ur ett komparativt perspektiv. Detta syfte är uppdelat i fyra frågeställningar.

- Hur har ländernas strandskydd utvecklats från tillkomsten till idag?
- Vilka likheter och skillnader finns i ländernas gällande strandskyddsreglering?
- Vilka likheter och skillnader finns i hur de olika lagstiftningarna tagit hänsyn till skyddsintressen?
- Hur kan strandskydden komma att utvecklas i framtiden?

1.3 Metod och material

För att undersöka Sveriges och Danmarks strandskyddsregleringar används rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden innebär att utreda rättssystem genom att redogöra för och analysera rättskällor i form av lagstiftning, förarbeten, praxis samt doktrin.¹

I uppsatsen används även komparativ metod. Målsättningen är att finna eventuella likheter och skillnader i Sveriges och Danmarks strandskyddsregleringar. För att uppsatsen ska resultera i en värdefull komparation har jag valt att fokusera på samma skyddsintressen i den mån det är möjligt.

De svenska rättskällor som behandlas är främst lagtext och förarbeten i form av propositioner samt utredningar. Den danska lagstiftningsprocessen skiljer sig från den svenska. Debatter och betänkanden i Folketinget utgör stor del av förarbetena istället för propositioner och utredningar. Primärkällor i den danska rätten består således främst av lagtext, lagförslag, betänkanden samt debatter i Folketinget. Myndighetspublikationer har använts för att ge fördjupning och ökad förståelse för ämnet.

För att utreda hur strandskyddet kan komma att ändras i framtiden har en undersökning av partiprogrammen från partier med mandat i de lagstiftande församlingarna i respektive land gjorts. Vidare har debatten i media undersökts för att få information om hur den folkliga opinionen ser ut. För att undersöka debatten i Sverige har en utredning från 2015 använts. Vad gäller Danmark har debatten undersökts genom den statligt ägda biblioteksdatan BSB.dk, vilken är en informationsdatabas som samlar titlar från Danmarks offentliga bibliotek. Det bör påpekas att undersökningar av partiprogram och debattartiklar givetvis inte redovisar samtliga medborgares

¹ Korling, Zamboni s. 21.

åsikter men sådana ger en fingervisning om hur den folkliga opinionen ser ut i länderna, och har därför tagits med i uppsatsen.

1.4 Avgränsning

Uppsatsen kommer att undersöka och jämföra de strandskydd som innebär byggnads- och ändringsförbud för den enskilde. Tyngdpunkten i uppsatsen kommer att ligga på Danmarks och Sveriges strandskydd i lagstiftning och i förarbeten. Uppsatsen kommer att ta upp viss praxis för att ge exempel, men i övrigt inte redogöra för hur praxis ser ut på området.

Uppsatsen kommer inte behandla hur tillämpningen av tillsyns- eller dispensreglerna tillämpas lokalt eller regionalt då det har föga betydelse för frågeställningarna. Ländernas plan- och bygglagstiftning kommer heller inte beröras, då denna riktar sig mot kommuner.

Den historiska regleringen gällande sandflykt i Danmark behandlas endast översiktligt. Fokus kommer att ligga på hur sandflykten behandlats som ett skyddsintresse.

Vidare kommer endast lagstiftning som direkt berört strandskyddet lyftas. Övriga regler, som kan ha haft påverkan på stränderna men som inte berör strandskyddet (såsom områdesskydd), kommer inte behandlas mer än nödvändigt.

Lagar som uppkommit innan strandskyddsreglerna infördes kommer endast beröras i den mån det är nödvändigt för att förklara syften med strandskyddet eller strandskyddets utveckling.

1.5 Disposition

Uppsatsen kommer inledningsvis redogöra för det svenska strandskyddet. Först beskrivs den historiska utvecklingen. Sedan behandlas gällande rätt. Efter det behandlas skyddsintressen som har ansetts centrala för det svenska strandskyddet. Vidare görs en utredning av den folkliga opinionen i Sverige. Redogörelsen för det danska strandskyddet följer samma ordning som den svenska med undantag av tillägget ”sandflykt”. Slutligen återfinns en diskussion med en komparativ jämförelse samt ett framtidsperspektiv.

2 Strandskydd i Sverige

2.1 Historisk utveckling

Frågan om ett svenskt strandskydd väcktes första gången i SOU 1940:12, vanligen kallad Fritidsutredningen. I Fritidsutredningen belystes att sommarstugebebyggelse hotade att beslagta de naturliga badstränderna.² Utredningen lyfte även andra länders, såsom Danmarks, Norges och USA:s, hantering av strandskyddsfrågan, men det är oklart om något av dessa länders strandskydd lades till grund för Fritidsutredningens förslag. Ländernas förutsättningar ansågs, med undantag av Norges, vara annorlunda mot Sveriges främst i fråga om allemansrätten.³ Fritidsutredningen ledde inte till några förändringar i form av ny lagstiftning.

År 1947 lagstadgades för första gången ett visst naturskydd i BL vilket omfattade strandnära områden. Lagen gav länsstyrelserna en möjlighet att förbjuda bebyggelse vid områden som ”böra särskilt skyddas på grund av naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden eller med hänsyn till förefintlig från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse”.⁴ Anledningen till att regleringen tillkom var att naturområden som låg i det allmännas intresse skulle skyddas från vandalisering. Även naturskyddshänsyn nämndes som ett syfte med regleringen.⁵

År 1950 utökades strandskyddet ytterligare genom en provisorisk strandskyddslag, lag (1950:639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Syftet med regleringen var att ”åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag”.⁶ Andra världskriget hade lett till att få fritidshus hade byggts, men i proposit-

² SOU 1940:12 s. 37.

³ SOU 1940:12 s. 65 s. 79–82.

⁴ BL 86 §.

⁵ Prop. 1947:131 s. 159.

⁶ Lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden 1 §.

ionen menade författarna att fritidshusbebyggelse skulle komma att öka i fredstid. Sverige ansågs vara i behov av ny lagstiftning för att förhindra överexploatering av sådant slag.⁷ Enligt författarna behövde frågan utredas ytterligare men risken för överexploatering ansågs kräva snabb lagstiftning. Resultatet blev en provisorisk lag i väntan på närmare utredning vilken var ämnad att resultera i en permanent lag.⁸ Lagen gav länsstyrelserna möjlighet att förbjuda bebyggelse upp till 300 meter från strandlinjen. Det rörde sig inte om ett generellt förbud utan om ett förbud som prövades i det enskilda fallet. I propositionen behandlades frågan om ett generellt förbud, men det framhölls att ett sådant förbud skulle framstå som alltför långtgående och leda till för stort besvär för enskilda och myndigheter.⁹ År 1952 ersattes den provisoriska strandskyddslagen med en permanent lag, strandlag (1952:382), i stort sett identisk med den tillfälliga föregångaren. Skillnaden mellan de två lagarna var att den senare gav ersättning till markägare som påverkades negativt av strandskyddet.¹⁰

År 1965 ersatte NVL strandlagen från 1952. År 1972 ändrades ordalydelsen, vilket innebar att markägare inte längre kunde få ersättning för inskränkningar till följd av strandskyddsbestämmelserna.¹¹ Lagstiftaren menade att förväntningar om att kunna bygga på en fastighet som inte kan infrias på grund av strandskyddsregler inte gav någon faktiskt förlust och därmed inte kunde leda till ersättning.¹²

År 1974 ändrades ordalydelsen så att alla stränder i Sverige kom att omfattas av strandskyddet. Sverige fick därmed ett generellt förbud mot bebyggelse i strandnära områden.¹³ Anledningen var att regeringen ansåg att det tidigare strandskyddet inte gav tillräckligt skydd för strandnära områden, samt att värdefulla strandområden för friluftslivet kommit att lämnas utan

⁷ Prop. 223/1950 s. 1.

⁸ Prop. 223/1950 s. 13.

⁹ Prop. 223/1950 s. 13 f.

¹⁰ SOU 1951:40 s. 6–9.

¹¹ Ds C: 1972:1 s. 108 f, s. 128 f.

¹² Prop. 1972:111 bil 2 s. 329.

¹³ Prop. 1974:166 s. 3 f.

skydd.¹⁴ Flertalet remissinstanser höll med om att en skärpning av strandskyddet krävdes, men vissa ansåg att det nya förslaget ledde till en alltför sträng begränsning, då alla vattendrag skulle omfattas av det nya strandskyddet.¹⁵ I samband med lagändringen fick länsstyrelsen mandat att besluta om dispens vid områden som uppenbarligen inte behövde omfattas av skydd på grund av sin ringa betydelse för friluftslivet. Möjligheten att utge dispens skulle användas restriktivt.¹⁶

I ett senare lagförslag framlades bestämmelser som skulle utvidga strandskyddet så att djur och naturs livsvillkor skulle omfattas av lagstiftningen.¹⁷ Lagförslaget resulterade i en lagändring där det i 15 § NVL stadgades att ”[s]yftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet”. Ordalydelsen har sedan dess lämnats i stort sett oförändrad, även i övergången till MB. Ordalydelsen i 7 kap. 13 § MB har dock ändrats till att ta hänsyn till syftena även på lång sikt.

Åren 2009–2010 genomfördes omfattande förändringar vad gäller reglerna om tillämpning av strandskyddet. Genom dessa ändringar infördes områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, så kallade LIS-områden. Syftet med LIS-områdesregleringen var att ge möjlighet till ökad bebyggelse på landsbygden. Länsstyrelsen fick huvudansvar för strandskyddet. Kommunerna fick ökat ansvar för beslut om dispens. Anledningen till lagändringarna var att det tidigare systemet ansetts vara alltför stelbent. Dessutom ansågs systemet sakna legitimitet då samma regler gällde överallt oavsett hur anspråkstaget området var. Istället skulle strandskyddet ändras till ett mer ändamålsenligt skydd. För att ge en tydlighet i dispensprövningen formulerades särskilda bedömningspunkter för när särskilda skäl skulle föreligga.¹⁸

¹⁴ Prop. 1974:166 s. 29.

¹⁵ Prop. 1974:166 s. 48.

¹⁶ Prop. 1974:166 s. 97.

¹⁷ Prop. 1993/94:229 s. 9.

¹⁸ Prop. 2008/09:119 s. 32, s. 47.

2.2 Gällande rätt

Sedan år 1999 har strandskyddet reglerats i 7 kap. MB. Strandskyddet är utformat som en generell förbudsregel. Enligt 7 kap. 13 § MB gäller strandskyddet vid alla vattendrag, insjöar och vid havet. Enligt samma paragraf beskrivs syftet med strandskyddet som att långsiktigt:

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten

Strandskyddet gäller enligt 7 kap. 14 § området 100 meter från strandlinjen (strandskyddsområdet). Om det behövs för att säkerställa upprätthållandet av strandskyddets syften får länsstyrelsen besluta om att utvidga strandskyddsområdet upp till 300 meter från strandlinjen.

7 kap. 15 § MB beskriver innebörden av strandskyddet. Inom strandskyddsområdet är det inte tillåtet att uppföra nya byggnader, väsentligt ändra byggnader om det hindrar allmänhetens tillgång, förbereda för tidigare nämnda åtgärder eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

I 7 kap. 16 § MB återfinns undantag från begränsningarna i 7 kap. 15 § MB. Byggnader som krävs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln undantas om de för sin funktion måste bedrivas eller befinna sig inom strandskyddsområdet. Vidare undantas byggnader som tillståndsprövats och tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § MB eller som på annat sätt har tillstånd enligt miljöbalken. Dessutom är nybyggnation av allmän väg eller järnväg undantagen om den byggs i enlighet med väg- eller järnvägsplan.

Länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § MB möjlighet att besluta om upphävande av strandskyddet genom ett antal upphävningsgrunder. Det gäller i de fall då strandskyddet uppenbart är obehövligt för dess syften, vid små sjöar och vattendrag där betydelsen att tillgodose strandskyddet är liten, samt om

området avses regleras med detaljplan och behövs för byggande av järnväg, allmän väg eller skyddsanläggningar. Vidare får länsstyrelsen enligt 7 kap. 18a § MB ge dispens för begränsningarna i 7 kap. 15 § MB om det finns särskilda skäl och dispensen avser byggande av järnväg, allmän väg eller skyddsanläggningar, eller om området skyddas av andra regler i MB än miljöskyddsområdes- eller vattenskyddsområdesbestämmelser. Kommuner får enligt 7 kap. 18b § MB besluta om dispens om det finns särskilda skäl och det rör situationer som inte berörs i 7 kap. 18a § MB. I bedömningen av särskilda skäl ska enligt 7 kap. 18c § MB beaktas områden som

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

Enligt 7 kap. 25 § MB ska prövning av frågor om skyddsvärda områden göras med hänsyn till den enskildes intressen. En inskränkning av en enskilds grundlagsskyddade rätt får inte gå längre än vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose syftet med områdesskyddet.

Enligt 7 kap. 26 § MB får dispens endast godkännas om den är i enlighet med förbudets eller föreskriftens syfte.

I dagens lagstiftning finns det inga bestämmelser om ersättning till markägare vars egendom inskränkts av strandskydd. Det finns inte heller några bestämmelser om vilka vattensamlingar som ska räknas som vattendrag eller sjöar, utan det har fått fastställas i praxis. Till exempel räknas bäckar i ravi-

ner där det tidvis är ont om vatten som vattendrag enligt miljöbalkens regler.¹⁹ Däremot kan våtmark inte anses vara en sjö.²⁰

2.3 Skyddsintressen

2.3.1 Allmänhetens tillträde till stränderna

Rätten för allmänheten att ta del av naturen har varit ett uttalat syfte med strandskyddet sedan dess uppkomst. I Fritidsutredningen beskrevs allemansrätten som en sedvänja med stort inflytande på det svenska friluftslivet och med erkännande i rättstillämpningen. Den i utredningen uttalat viktigaste rättigheten var rätten att färdas och uppehålla sig på annans mark. Utredningen fastslog att en lagreglering av allemansrätten, exempelvis i fråga om strandbebyggelsen, var önskvärd.²¹ Fritidsutredningen ledde inte till någon ny lagstiftning på området, men dess slutsatser hänvisades till i senare förarbeten.

Propositionen till den provisoriska strandlagen hänvisade till Fritidsutredningens arbete och underströk att det var angeläget att så snabbt som möjligt hindra att fler strandnära områden av intresse för friluftslivet omvandlades till tomter, återigen med hänvisning till allemansrätten.²²

I propositionen till 1965 års lagändring fastställdes att grunden för strandskyddet återfinns i allemansrätten. Det framgick ytterligare att dess huvudsyfte är att förhindra att allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv äventyras.²³

I förarbetena till 1974 års lagändring konstaterades att det tidigare strandskyddet inte uppnått önskat resultat. Praxis på området hade mildrat strandskyddet så att endast nybyggnationer omfattades och värdefulla strandområ-

¹⁹ MÖD M 5458-11.

²⁰ MÖD mål nr F 5418-13.

²¹ SOU 1940:12 s. 80–84.

²² Prop. 223/1950 s. 12 f.

²³ Prop. 1964:148 s. 51 f.

den hade lämnats utan skydd. Författarna till utredningen ansåg att allemansrätten och det allmännas tillgång till friluftsliv hotades genom tidigare lagstiftning samt att ett generellt strandskydd krävdes för att trygga tillgångar till friluftsliv. Allemansrätten beskrevs än en gång som ett värde att särskilt skydda från inskränkningar. Lagändringen resulterade i ett generellt strandskydd. I områden med särskilt värde för friluftslivet skulle kraven för dispens ställas högt.²⁴ Genom 1974 års lagändringar blev allemansrätten inskriven i lagstiftningen, då det i 1 § NVL stadgades att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

År 1994 fick allemansrätten en särställning i svensk rätt då den blev inskriven i 2 kap. 15 § RF. Där stadgades att tillgång till naturen ska vara en rätt för alla, oberoende av vad som föreskrivs om äganderätten i paragrafen. I propositionen sades att allemansrätten skulle utgöra ett uttryckligt undantag från äganderätten.²⁵

2.3.2 Skyddet för djur- och växtarter

Svensk miljölagstiftning har innefattat ett skydd för djur- och växtarter sedan år 1947 då vissa miljöer kunde skyddas för sin växtlighet eller andra naturförhållanden i BL. Ett faktiskt skydd för djur- och växtarter i strandskyddet tillkom dock inte förrän år 1994. I 1994 års proposition beskrevs allemansrätten som den huvudsakliga grunden för att ge människor möjligheten att vistas i naturen. Strandskyddet beskrevs som en av de viktigaste regleringarna för att tillförsäkra människor denna möjlighet. Skyddet för djur- och växtarter beskrevs som en indirekt effekt av detta strandskydd, då strandnära områden skyddades från exploatering. Regeringen påpekade trots det ett behov av att införa ett skydd för djur- och växtarter i strandskyddsbestämmelserna. Med tanke på strändernas värdefulla funktioner, såsom bio-

²⁴ Prop. 1974:166 s. 27–32.

²⁵ Prop. 1993/94:117 s. 19.

logiska filter för kväve och som en förutsättning för biologisk mångfald, ansågs stränder ha ett skyddsvärde även ur miljösynpunkt.²⁶

Genom införandet av MB utvidgades skyddet för biologisk mångfald. Regeringen menade att skyddet för djur- och växtarter hade en lägre ställning än skyddet för det allmännas tillträde till strandområden genom NVL. I MB förbjöds byggnader och åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter, och skyddet för djur- och växtarter stärktes därmed.²⁷

I propositionen från 2009 beskrevs skyddet gällande bevarande av livsvillkor för djur- och växtarter som en viktig förutsättning för uppfyllande av miljömålen kort- och långsiktigt. Dessutom beskrevs strandnära områden som en förutsättning för många arters överlevnad. Nästan en tredjedel av Sveriges rödlistade arter sades leva i strandnära områden. Strandområden som för närvarande inte ansågs särskilt betydelsefulla för djur- och växtlivet kunde i framtiden komma att bli aktuella för sådant skydd. I bedömningen av exempelvis undantag eller dispens måste områdets framtida potential tas i beaktande då strandskyddet syftar till att långsiktigt säkra skyddade områden. Förbudsområdet ändrades från att omfatta ändringar som väsentligt *försämrade* villkoren för djur- och växtarter till att omfatta ändringar som väsentligt *förändrade* villkoren för sådana arter. Anledningen var att ändringar i gränsområdet för tillämpningen riskerade att falla utanför bestämmelsen. Genom ändringen skulle skyddet för arterna stärkas.²⁸

2.3.3 Den enskildes rätt till ägande

Den enskildes äganderätt har flertalet gånger haft betydelse för utformningen av strandskyddet där det stått i kontrast till intresset att ge det allmänna tillgång till naturen. Redan i Fritidsutredningen diskuterades markägares möjligheter att få ersättning för den begränsning som ett byggnadsförbud

²⁶ Prop. 1993/94:229 s. 7–10.

²⁷ Prop 1997/98:45 s. 317.

²⁸ Prop. 2008/09:119 s. 31.

skulle innebära.²⁹ I den provisoriska lagen framhölls att markägare som nekats nybyggnation inte skulle kunna få ersättning enligt den provisoriska lagen, då det skulle räknas som ett provisoriskt byggnadsförbud. En utredning skulle göras angående huruvida rätt till ersättning skulle kunna komma i fråga i den permanenta lagen.³⁰

Frågan om ersättning diskuterades utförligt i förarbetena till strandlagen. Utredningen kom fram till att det inte gick att få ersättning endast av den anledning att allmänheten fick vistas på markägarens ägor, då detta redan var en rättighet som existerade genom allemansrätten. I de fall en markägares ansökan om bygglov avslagits till följd av ett strandskydd ansågs markägaren ha lidit sådan skada att ersättning skulle kunna komma att utgå. Den permanenta strandlagen innehöll ersättningsregler för den enskilde, som skulle betalas ut av staten vid inskränkning i förfoganderätten.³¹

I 1964 års proposition fastslogs att markägarens rätt skulle behandlas som en ersättningsfråga. Ersättningsbestämmelserna i NVL utformades utifrån strandlagens bestämmelser och ändrades inte nämnvärt.³² 3 § NVL stadgade att prövning i naturvårdsfrågor skulle ta hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen. Paragrafen tillkom efter önskemål från remissinstanserna.³³

Genom 1974 års lagändringar blev strandskyddet generellt. Förarbetena diskuterade inte hur detta påverkade markägarnas ägande- och förfoganderätt. I lagen gavs markägarna möjlighet att ansöka om dispens, vilken skulle godkännas restriktivt, men i övrigt förekom inget äganderättsskydd utöver den generella ordalydelsen i 3 § NVL om allmänna och enskilda intressen.³⁴

I förarbetena till MB diskuterades äganderätten mer ingående. Avvägningsregler ansågs behövas främst i förhållande till områdesskydd såsom strand-

²⁹ SOU 1940:12 s. 40.

³⁰ Prop. 223/1950 s. 15.

³¹ Prop. 1952:187 s. 110–115.

³² Prop. 1964:148 s. 2, s. 29.

³³ Prop. 1964:148 s. 39.

³⁴ Prop 1974:166 s. 31.

skyddet. Ett av skälen var att nationell praxis på området tagit hänsyn till den enskildes intressen och etablerat en proportionalitetsprincip i bedömningen. Även äganderätten enligt 2 kap. 18 § RF togs upp som en faktor. Dessutom talade Europadomstolens praxis för en proportionalitetsbedömning i strandskyddsfrågan.³⁵ Genom 7 kap. 25 § MB stadgas numera att den enskildes intresse ska tas i beaktan vid prövningen av dispens i strandskyddsfrågor.

2.4 Folklig opinion

År 2015 tillkallade regeringen en delegation med uppdrag att samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen gjorde samtidigt en undersökning av hur strandskyddet debatterades i media. Delegationen kom fram till att bestämmelserna som gav länsstyrelserna rätt att utvidga strandskyddsområden till 300 meter var ett omdiskuterat ämne. Vidare debatterades ofta möjligheten till bebyggelse på landsbygden. Delegationen konstaterade dessutom att debatten om strandskyddet fått en mer framstående plats i riksmidia.³⁶

Flertalet svenska riksdagspartier har ändringar i strandskyddsbestämmelserna som en del av sitt partiprogram. Miljöpartiet och Liberalerna arbetar enligt sina partiprogram för ett fortsatt starkt strandskydd. Liberalerna anser att skyddet bör decentraliseras och att mer makt ska ges till kommunerna.³⁷ Centerpartiet, Kristdemokraterna, Moderaterna och Socialdemokraterna arbetar för att omarbota strandskyddet för att underlätta bebyggelse i strandnära områden. Av dessa partier anser Centerpartiet och Moderaterna att den generella strandskyddsbestämmelsen ska försvinna.³⁸ Sverigedemokraterna

³⁵ Prop. 1997/98:45 s. 97 s. 321.

³⁶ SOU 2015:108 s. 170 f.

³⁷ Miljöpartiets partiprogram avsnitt 3.2; Liberalernas partiprogram avsnitt 4.3.

³⁸ Centerpartiet, Strandskydd; Moderaterna, Strandskyddet; Kristdemokraterna, Politik A-Ö; Socialdemokraterna, 'Socialdemokraterna vill se över strandskyddet'.

och Vänsterpartiet nämner inte strandskyddet i sina partiprogram.³⁹ I det s.k. januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet stadgades att strandskyddsregleringen ska göras om i grunden. Regleringen ska ta hänsyn till exempelvis befolkningstäthet och exploateringsstryck. Överenskommelsen stadgade vidare att en utredning ska tillsättas sommaren 2019.⁴⁰

³⁹ Jfr Vänsterpartiet, Vänsterpartiets partiprogram; Sverigedemokraterna, Valmanifest.

⁴⁰ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna p. 23.

3 Strandskydd i Danmark

3.1 Historisk utveckling

Strandskyddet i Danmark uppstod i viss mån redan år 1917, genom NFL 1917. NFL 1917 gav möjlighet att skydda områden som ”paa Grund af deres Skønhed eller Ejendommelighed har væsentlig Betydning for Almenheden og af Omraader, Plante- og Dyrearter samt geologiske Dannelser, hvis Bevarelse af naturvidenskablige eller historiske Hensyn er af væsentlig Interesse.”⁴¹ Lagen gav vidare en viss möjlighet att ge allmänheten rätt att färdas i naturen, så kallad färdselrätt. En specialreglering av Danmarks kuster infördes vilken gav allmänheten rätt att beträda stränder till fots.⁴² Åtgärder som hindrade allmänhetens åtkomst till strandområdena fick endast vidtas med godkännande från det s.k. Fredningsnævnet, som hade ansvar för naturskyddsfrågor enligt lag. Undantag fanns för exempelvis beteshagar, så länge dessa erbjöd passagemöjligheter för allmänheten. Enligt förarbetena var möjligheten för allmänheten att beträda strandområdena ett huvudsyfte, men även möjligheten att bevara naturområden för vetenskapliga syften eller för sin skönhets skull beskrevs som ett syfte.⁴³

År 1937 ändrades NFL så att ett strandskyddsområde infördes. Det blev förbjudet att bygga bostäder eller andra inrättningar inom 100 meter från strandlinjen.⁴⁴ Även ombyggnationer och tillbyggnationer där huvudbyggnaden väsentligt ändrades förbjöds enligt paragrafen. Anledningen var att de tidigare bestämmelserna inte hindrat utbyggnader vid strandgränserna, och viktiga naturvärden ansågs kränkas.⁴⁵ Vidare ansågs allmänhetens tillgång till stränderna inte tryggas genom den tidigare lagstiftningen. För att åtgärda detta infördes även en generell färdselrätt, till skillnad från den tidigare lag-

⁴¹ NFL 1917 § 1.

⁴² NFL 1917 § 21.

⁴³ Rigsdagstidende 1916–17 Folketinget s. 3666.

⁴⁴ NFL 1937 § 25.

⁴⁵ Rigsdagstidende 1936–37 Folketinget s. 2061.

stiftningen då färdselrätt gavs i det enskilda fallet. Den enskilde gavs rätt att söka dispens från att färdselrätten skulle gälla dennes mark. Dessutom skulle sjöar med betydelse för friluftslivet rensas upp och tillförsäkras fungerande avloppslösningar.⁴⁶

År 1961 infördes ett förbud från att bygga runt sjöar och vattendrag utan tillåtelse från Fredningsnämnden. Förbudet gällde exempelvis byggnader, skjul och campingvagnar.⁴⁷

År 1969 ändrades förbudsområdet så att även ändringar i terrängen innanför strandskyddslinjen omfattades.⁴⁸

År 1992 slogs SFL och NFL ihop i NBL. I samband med detta fick strandskyddet som huvudsakligt syfte att garantera friluftslivet för allmänheten, att skydda djur- och växtarter samt att skydda områden där dessa djur- och växtarter levde. Vidare skulle lagen användas för att bekämpa sandflykt.⁴⁹

År 1994 utvidgades strandskyddsområdet för kustremorna. Huvudregeln blev att ändringsförbudet gällde 300 meter från strandlinjen, istället för 100 meter.⁵⁰

3.2 Gällande rätt

Det danska strandskyddet är uppdelat i tre olika områdesskydd. Dessa är strandskydd vid sjöar och vattendrag, skydd där sanddynerna riskerar erosion och sandflykt s.k. klitfredningsområden samt strandskyddsområden. Det sistnämnda är ett generellt skydd som gäller alla havsstränder i Danmark. Klitfredning är ett strandskydd som endast förekommer i områden som riskerar sandflykt. Klitfredningsområdena sträcker sig mellan Kattegatt och

⁴⁶ Rigsdagstidende 1936–37 Folketinget s. 2692.

⁴⁷ Lov nr. 192 af 16. juni 1961 § 25 st. 4.

⁴⁸ Lov nr. 314 af 18. Juni 1969 § 46, st 1.

⁴⁹ LFF 1991-10-24 nr 70, Til kapitel 1 Formål.

⁵⁰ LFF 1994-02-04 nr 191, Bemærkelse til lovforslaget – Almindelige bemærkninger kap 1.

Nordsjön, men omfattar också områden som enligt tidigare lagstiftning blivit skyddade genom klitfredning.⁵¹

Klitfredningsskyddet regleras i NBL § 8. Inom ett klitfredningsområde får ingen åtgärd vidtas som ändrar tillståndet på klitfredade områden. Det är inte tillåtet med bebyggelse, plantering eller inhängning. Områdena får inte heller användas som betesmark. Listan är inte uttömmande utan endast exemplifierande.

Enligt NBL § 8a hindrar inte klitfredningsskyddet åtgärder för att motverka sandflykt, jordbruksanvändning och inhägnader på godkända områden, mindre ombyggnationer, byggnader som behövs för egendomens drift som jordbruks- eller skogsbruksmark m.m.

Det danska strandskyddet för havsstränderna regleras i NBL § 15. Strandskyddslinjen går 300 meter från vattenkanten. Innanför strandskyddslinjen är det förbjudet att vidta åtgärder som väsentligt ändrar tillståndet på strandbredden, som exempelvis bebyggelse, plantering eller uppförande av campingplats. Enligt NBL §15a omfattar inte strandskyddet jordbruksmark, försvarsanläggningar, mindre underhållsarbete, konstruktioner som är nödvändiga för jordbruksverksamhet m.m.

Skyddet för sjöar och vattendrag regleras i NBL § 16. Strandskyddet gäller alla sjöar med en areal större än 3 hektar. Registrering med skyddslinje från tidigare lagstiftning krävs för att vattendrag ska vara skyddade. Strandskyddet gäller området 150 meter från vattengränsen. Inom detta område är det förbjudet att placera byggnader, campingplatser eller liknande samt att förändra terrängen.

Enligt NBL § 16 2 st gäller förbudet vid sjöar och vattendrag inte exempelvis plantering av energigrödor eller byggnader som är nödvändiga för jordbruks- och fiskeriverksamhet.

⁵¹ NBL § 8 2 st.

Enligt NBL § 65 kan Kommunalbestyrelsen utge dispens för förändringar inom strandskyddsområdet för sjöar och vattendrag. Det krävs inga särskilda skäl för sådan dispens, och praxis på området föreskriver en generös tillämpning.⁵² Miljø- og fødevareministeren kan utge dispens för strandskyddsområdet vid havsstränder och vid klitfredningszonerna enligt NBL § 65 b. Dispens från strandskyddet för havsstränder kan ges för mindre bebyggelse eller utbyggnad av hus, mindre bänkar, mindre anläggningar till turistverksamhet m.m., men också i de fall då det krävs med anledning av kommunal planläggning. Möjligheten att utge dispens vid klitfrednings- och strandskyddszonerna ska användas mycket restriktivt.⁵³

Det finns inga ersättningsbestämmelser kopplade till NBL §§ 8, 15 och 16.

3.3 Skyddsintressen

3.3.1 Allmänhetens tillträde till stränderna

Till skillnad från Sverige har Danmark ingen etablerad allemansrätt. De danska strandskydden har, med undantag för klitfredningsskyddet, trots det uppkommit bland annat med anledning av att det allmänna skulle tillförsäkras fri tillgång till naturen. Huvudsyftet med 1917 års reglering var befolkningens möjlighet att tillbringa sin fritid i frisk luft och naturmiljö.⁵⁴

Även 1937 års lagstiftning fokuserade på att allmänheten skulle beredas tillgång till naturområden. I förarbetena framhölls att den tidigare lagstiftningen inte var tillräcklig för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna. Dessutom diskuterades om allmänheten skulle beredas tillgång till sjöar och vattendrag. I förarbetena lyftes frågan huruvida större sjöar som ansågs ha stort värde för allmänhetens friluftsliv kunde ges samma skydd som havs-

⁵² Karnovs noter, not 450 (kommentar till NBL § 65).

⁵³ Naturstyrelsen, vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone, afsnitt 1.2.

⁵⁴ Riksdagstidende 1916-17 Folketinget s. 671.

stränderna.⁵⁵ Diskussionerna resulterade inte i någon lagstiftning på området.

Genom 1992 års NBL blev även klitfredningsreglerna ett redskap för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna, då huvudsyftet med lagen sades bland annat vara att trygga allmänhetens tillgång till naturen.⁵⁷

3.3.2 Skyddet för djur- och växtarter

NFL 1917 innehöll en möjlighet att skydda områden som var av särskilt värde för djur- och växtarter. Detta var dock inget som särskilt föreskrevs genom strandskyddet. Inte heller 1937 års lagändring förändrade syftet med strandskyddet till att omfatta skydd för djur- och växtarter. Den generella möjligheten att införa områdesskydd för områden med särskild betydelse för växt- och djurlivet kvarstod.

Ett av huvudsyftena i 1992 års NBL var att skydda och förbättra naturvärden i form av miljöer av vikt för djur- och växtarter. Lagens syften skulle beaktas i all tillämpning av lagen. Därmed kom även strandskydden att tillämpas med beaktande av djur- och växtarter. Anledningen till införandet av syftesbeskrivningen beskrevs som ett led i att uppfylla Danmarks internationella åtaganden, såsom Bernkonventionen och andra direktiv.⁵⁸ Sedan 1992 har inga förändringar i syftena gjorts.

3.3.3 Den enskildes rätt till ägande

Äganderätten är grundlagsskyddad enligt Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953 § 75, vilken stadgar att egendomsrätten är okränkbar. En privatperson kan endast tvingas avstå från sin egendom om allmänheten kräver det och ägaren garanteras full ersättning.

⁵⁵ Riksdagstidende 1936–37 Folketinget s. 2694 f.

⁵⁷ NBL 1 § st. 2 p. 3.

⁵⁸ LFF 1991-10-24 nr 70, Til § 3,4,5,6 og 7, kap. 1.

Den enskildes rätt till ägande har varit en närvarande fråga sedan NFL 1917. I det första betänkandet diskuterade kommittén huruvida en ägare eller brukare av en tomt skulle ges ersättning för det intrång som den fria tillgången till naturen och stränderna kunde innebära.⁵⁹ Kommittén menade vidare att ingrepp i äganderätten inte skulle vara oproportionerliga. Ägarna skulle inte förlora på färdselrätten ur ett ekonomiskt hänseende. För att samhället inte skulle åsamkas onödiga kostnader, samt för att folket skulle tillförsäkras sin färdselrätt, fick ägaren bevisbörda för att denne lidit skada. Vidare var det upp till ägaren att visa att omständigheter som gav färdselrätt inte förelåg.⁶⁰

I debatten som föregick lagen diskuterades äganderättens okränkbarhet enligt grundlagen. Det klargjordes att det fanns två hänsynstaganden som var tvungna att göras, å ena sidan den grundlagsskyddade äganderätten, å andra sidan hänsyn till allmänheten. I många fall ansågs dessa två intressen inte vara motstående. Markägare med stora markarealer skulle endast i undantagsfall påverkas av allmänhetens tillgång till naturen.⁶¹ I den slutliga lagtexten skyddades den enskildes intressen enligt 1 §. Allmänheten kunde inte beredas tillgång till naturen i de fall då markägarnas privata sfär eller husfreden skulle åsidosättas. I övriga fall skulle markägarna vara berättigade ersättning. Ersättning för intrång i strandområdet kunde endast utges om markägaren kunde påvisa skada enligt § 21 p. d NFL.

1937 års lagförslag framlade att ett generellt byggnadsförbud skulle skapa långsiktiga möjligheter till vinst ur ett enskilt och ett offentligt perspektiv. Att tillåta bebyggelse ända ut till strandkanten ansågs ge en kortsiktig vinst men på det stora hela bidra till en försämring för både enskildas egendom, nyttjandevärdet och offentliga värden så som tillgång för allmänheten.⁶² För att säkra äganderätten formulerades 100-metersregeln som en maximiregel. Dessutom infördes dispensmöjligheter för de som köpt sin fastighet innan

⁵⁹ Rigsdagstidende 1916–17 tillæg B s. 555.

⁶⁰ Rigsdagstidende 1916–17 tillæg B s. 269 f.

⁶¹ Rigsdagstidene 1916–17 Folketinget s. 3658–3665.

⁶² Rigsdagstidende 1936–37 Folketinget s. 2063.

bestämmelsens införande. Lagstiftaren menade att ägare som köpt strandfastigheter innan lagens tillkomst inte skulle missgynnas då de möjligen hade förväntat sig att kunna bebygga fastigheten.⁶³

3.3.4 Sandflykt

Danmarks kuster har varit utsatta för sandflykt sedan 1500-talet. Anledningarna till sandflykten var dels att kreatur trampade upp jorden och betade på dynerna, vilket gjorde dynerna instabila, dels att Danmark tidvis utsattes för mycket kraftig blåst. Sandflykten ledde i sin tur till förstörda åkermarker och skadade byggnader.⁶⁴

Förebyggande av sandflykt har på grund av sandflyktens allvarliga konsekvenser varit föremål för lagstiftning i Danmark sedan år 1539. År 1867 skärptes lagstiftningen genom SFL, vilken gav staten rätt att expropriera områden som var av vikt för bekämpningen av sandflykten.⁶⁵

Förbud mot bebyggelse på utvalda sanddyner har funnits i dansk lagstiftning sedan år 1935.⁶⁶ År 1961 ändrades ordalydelsen i SFL så att samtliga sanddyner fick skydd inom 100 meter från strandkanten.⁶⁷

År 1992 slogs klitfredningsskyddet ihop med strandskyddet genom NBL. Klitfredningsskyddet upphörde då att ha som enda syfte att förhindra sandflykt, utan tillskrevs även lagens huvudsyften såsom att tillförsäkra allmänheten tillgång till naturen. Sandflyktsbekämpningen fick en särställning i lagen då 2 § föreskrev att lagreglerna skulle användas med syfte att förhindra sandflykt.⁶⁸

⁶³ Rigsdagstidende 1936–37 Folketinget s. 6645–6646.

⁶⁴ Naturstyrelsen, Sandflugt og klitfredning - erfaringer og status, s. 7.

⁶⁵ Naturstyrelsen, Sandflugt og klitfredning - erfaringer og status, s. 8–10.

⁶⁶ Naturstyrelsen, Sandflugt og klitfredning - erfaringer og status s. 10.

⁶⁷ Naturstyrelsen, Sandflugt og klitfredning - erfaringer og status s. 19.

⁶⁸ LFF 1991-10-24 nr 70, Til kapitel 1 Formål.

3.4 Folklig opinion

Den danska debatten rörande strandskyddsbestämmelserna är relativt lågmäld. Artiklar som publiceras handlar snarare om kommunens möjligheter att bygga på kustnära områden samt ändringar i Danmarks planlag än om den enskildes rätt till byggnation.⁶⁹ Det går inte att finna någon tydlig folklig opinion genom de danska artiklarna.

De danska Folketingspartierna nämner inte någon önskan om att ändra strandskydden i sina partiprogram. Istället föreslår vissa partier, såsom Socialistiske Folkeparti och Socialdemokratiet, inrättande av naturparker som ett komplement för att skydda naturen samt ett förbud mot gödsling och besprutning vid så kallade §3-områden (exempelvis sjöar och vattendrag).⁷⁰

⁶⁹ Jfr; Politiken debat, SF og R: Unik dansk natur vil forsvinde; Politiken politik, Skal vores kyster virkelig fredes for byggeri og udvikling?.

⁷⁰ Socialistisk folkeparti, Mere vild natur.

4 Diskussion

4.1 Hur har ländernas strandskydd utvecklats från tillkomsten till idag?

Det svenska och det danska strandskyddet har haft liknande rättsutveckling på många plan. Vad gäller Danmark påbörjades denna utveckling tidigare, redan under 1910-talet, medan svenska förarbeten på området började uppkomma under 1940-talet. Anledningen till att den svenska utvecklingen påbörjades långt senare var enligt förarbeten till den provisoriska strandlagen att andra världskriget saktat ner bebyggelseakten runt vattensamlingar, och därför minskat behovet av lagstiftning på området.

Båda ländernas regler började som ett förbud i det enskilda fallet och utvecklades senare till generellt strandskydd. I båda fallen var bakgrunden till det generella strandskyddet att skyddsintressena inte tillvaratogs i tillräcklig mån. Vidare har strandskydden fått en bredare funktion. Bestämmelserna tar nu även sikte på att skydda miljön för djur- och växtarter, och har efter bearbetningar blivit en del av enhetliga miljölagerstiftningar. Dessutom har lagstiftningarna präglats av internationella åtaganden. I Sverige syns detta främst genom den lagstadgade proportionalitetsbedömningen. Den danska lagstiftningen har enligt förarbeten anpassats för att säkra åtaganden som Bern-konventionen och direktiv.

Trots likheterna finns det ingenting som tyder på att den danska regleringen inspirerat den svenska regleringen, då Fritidsutredningen konstaterat att de danska förhållandena var för olika de svenska. Det tycks röra sig om två parallella rättsutvecklingar.

En skillnad i strandskydden är att Sveriges strandskyddslagstiftning förändrats fler gånger än det danska. Det svenska strandskyddet har fått omarbetas

flertalet gånger på grund av brister eller kritik, såsom 1974 och 2009 års ändringar. Det danska strandskyddet har inte förändrats nämnvärt sedan 1937. Trots övergången till NBL har bestämmelserna varit i stort sett oförändrade.

4.2 Vilka likheter och skillnader finns i ländernas gällande strandskyddsreglering?

Sverige och Danmark har i nuläget likartat utformade strandskydd. Det rör sig om generella förbudsbestämmelser, där den enskilde ges rätt att söka dispens. Huvudsyftena med strandskydden är i stor sett desamma. Hänsyn ska tas till allmänhetens tillgång till naturen samt till djur- och växtarters livsvillkor. Vidare är Sverige och Danmark ofta bundna av samma internationella åtaganden vilket leder till liknande tillämpning och lagstiftning.

Båda strandsskyddregleringarna har undantag från strandskyddsbestämmelserna. I Sverige finns undantag för exempelvis jordbruksbyggnader som för sin funktion måste finnas innanför strandområdet. I Danmark finns undantag för konstruktioner som behövs för jordbruksverksamhet etcetera. Undantagen kan tyckas lika men det danska undantaget ger större möjlighet att tillåta bebyggelse, då inte samma bedömning av nödvändigheten till strandområdet krävs. Detta kan leda till en mer generös dispensprövning.

En skillnad är strandskyddens omfattning. Sverige har ett strandskydd som gäller för alla vattensamlingar, medan Danmark har olika strandskydd för olika områden. Danmarks strandskydd omfattar inte oregistrerade vattendrag och sjöar måste uppnå en viss areal för att tillräknas strandskydd. I Sverige kan vattensamlingars storlek endast tas i beaktan av länsstyrelsen vid upphävande av strandskydd i det enskilda fallet. Vidare finns det olika dispensbestämmelser för de olika strandskydden i Danmark. Detta leder till

en mer nyanserad tillämpning. Undantagen för strandskydden är utformade efter de ursprungliga syftena med områdesskydden. Ett exempel är att åtgärder som bekämpar sandflykt godtas under klitfredningsbestämmelserna.

Dispensprövningen i Danmark är utformad så att Kommunalbestyrelsen kan utge dispens för bebyggelse för sjöar och vattendrag. För sådan dispens krävs inga särskilda skäl. Särskilda skäl krävs däremot för dispens vid kusterna. Det finns ingen förklaring till vad särskilda skäl innebär enligt lagtexten, vilket återfinns i svensk lagstiftning. I det avseendet leder den svenska lagstiftningen till ett mer förutsebart dispensförfarande och möjligtvis till en mer enhetlig tillämpning i landet.

Det har i Danmark, utöver särskilda skäl, utformats tydliga omständigheter som kan leda till dispens. Det rör sig exempelvis om mindre bänkar och mindre anläggningar för turistverksamhet. Sedan 2009 har det införts särskilda skäl som ska beaktas vid dispensprövning i Sverige. Detta leder till en större tydlighet och förutsebarhet vid dispensprövningar, men de särskilda skälen i 7 kap. 18b § MB är fortfarande allmänt utformade vilket ger tolkningsmöjligheter för länsstyrelserna. Fördelen med den svenska lösningen är att tolkningsutrymmet i det enskilda fallet blir större. Den danska lösningen ger däremot större förutsebarhet i dispensprövningen.

4.3 Vilka likheter och skillnader finns i hur de olika lagstiftningarna tagit hänsyn till skyddsintressen?

Sverige och Danmark har en relativt gemensam historia vad gäller skyddsintressen för att bevara stränderna. Det går att finna stora likheter i vilka syften som lyfts fram för strandskydden. Båda ländernas strandskydd uppkom som ett medel för att trygga allmänhetens möjlighet till rekreation och friluftsliv. I Sverige uppkom strandskyddet som ett led i att säkra allemansrät-

ten. I Danmark uppkom strandskyddet som ett sätt att ge medborgarna tillgång till naturen. Skillnaden får anses ligga i syftet med de olika bestämmelserna, då den svenska regleringen syftade till att vidhålla en sedvänja som redan ansågs föreligga i svensk rätt, medan den danska regleringen hade som syfte att skapa ett skydd som inte tidigare tillförsäkrades genom dansk rätt. Skyddsintresset för allmänhetens tillgång till naturen har varit fortsatt starkt i strandskyddens utveckling.

På senare tid har både Sverige och Danmark utvecklat sina syften med strandskydden till att också omfatta skydd för djur- och växtarter. Redan i NFL och BL fanns det möjlighet att ge skydd åt miljöer med värde för naturen. På senare tid har lagstiftningarna satt starkare fokus på djur- och växtskydd. På 90-talet fick båda miljölagstiftningarna som uttryckliga syften att bevara djur- och växtarter. Danmark har sett denna utveckling som ett led i att uppfylla EU-skyldigheter såsom Bernkonventionen och övriga direktiv. I svensk lagstiftning har skyddet för djur- och växtarter inte på samma tydliga sätt hänvisats till EU-rätt utan snarare till ökad kunskap och forskning på området.

I Sverige är åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter förbjudna enligt 7 kap. 15 § MB. Den danska lagstiftningen stadgar att tillämpningen av lagen i sin helhet ska ta hänsyn till miljöer av vikt för djur- och växtarter. Det finns alltså inga bestämmelser direkt kopplade till strandskydden, men tillämpningen av strandskydden ska alltid ta hänsyn till djur- och växtarter. Det går alltså inte att påstå att den ena lagstiftningen har ett starkare skydd än det andra, det rör sig endast om skillnader i uppbyggnaden av lagtexten.

Sverige och Danmark har grundlagsskyddad äganderätt. I Danmark är äganderätten okränkbar, och kan endast inskränkas om det krävs för det allmännas bästa. I Sverige har ett uttryckligt undantag från äganderätten stadgats för allemansrätten.

Ersättningsreglerna har haft en liknande utveckling i länderna. Strandskyddet började som ett skydd i det enskilda fallet med ersättningsregler för de enskilda som utsattes för inskränkningar. När länderna fick generella strandskyddsbestämmelser togs ersättningsrätten bort. I förarbetena till lagstiftningarna förklarades detta med att markägarna inte gjorde en faktisk förlust genom inskränkningarna i förfoganderätten.

Den svenska regleringen har sedan 1964 haft bestämmelser som stadgar att den enskildes intressen ska tas med i prövningen av naturvårdsfrågor. Dessutom har Europadomstolens praxis fått stort genomslag för strandskyddsbestämmelserna. Enligt 7 kap. 25 § MB får inskränkningen av äganderätten inte gå längre än vad som anses proportionerligt för syftena med lagen. Den svenska lagstiftningen har därmed utvecklats från att fokusera på ersättning till ägaren till att fokusera på ägarens intressen vid dispensprövning. Danmark har ingen motsvarande regel i sin naturskyddslagstiftning. Danmark är, precis som Sverige, bunden av Europadomstolens praxis och den proportionalitetsprincip som fastslagits av Europadomstolen bör därför ändå beaktas i tillämpningen av lagstiftningen.

Sverige har inga bestämmelser rörande skydd mot sandflykt i strandskyddsregleringen, medan Danmark har en lång historia av förebyggande åtgärder för att förhindra sandflykten. Det är således ett skyddsintresse som skiljer lagstiftningarna åt.

4.4 Hur kan strandskydden komma att utvecklas i framtiden?

Trots att strandskydden i Danmark och Sverige är lika i sin utformning skiljer sig den folkliga opinionen mellan de två länderna. Utifrån den svenska debatten kommer det svenska strandskyddet troligen att bli föremål för förändring, främst i fråga om byggnation på landsbygden. Redan i 2009 års lagändringar påpekades strandskyddets alltför generella tillämpning och

ändringar gjordes i dispensgivningen och genom införande av LIS-områden. Att flera av riksdagens partier talar om och arbetar för ytterligare ändringar i strandskyddet tyder på att strandskyddsbestämmelserna kan komma att ändras inom snar framtid. Även januariavtalet talar för att det generella strandskyddet kommer att genomgå omfattande förändringar.

I Danmark finns inte samma politiska tryck för förändring. Frågan om att omarbete strandskyddet är inte närvarande i Folketingspartiernas partiprogram och det går inte heller att finna någon tydlig opinion mot strandskyddet i media. Vissa politiska partier förespråkar snarare ett strängare skydd för strandnära miljöer. Av redogörelsen framgår att det danska strandskyddet inte lär förändras inom en nära framtid. Det kan bero på intresset att skydda från sandflykt, då det i Danmark är en mer närvarande risk än de övriga skyddsintressen som ställts upp, men också på utformningen av lagstiftningen.

Danmark har som nämnts olika tillämpningsregler för olika strandskydd. Det är lättare att få dispens kring sjöar och vattendrag än vid kusten. Dessutom omfattas inte alla vattendrag och sjöar. Det krävs en area på tre hektar eller registrering av dessa vattensamlingar för att strandskydd ska gälla. I Sverige gäller strandskyddet för alla vattensamlingar, och vad som ska anses vara sådana vattensamlingar har fått avgöras i praxis. Strandskyddets omfattning har fått kritik i Sverige då den av många anses vara alldeles för generell och långtgående. Av vad som framkommit i redogörelsen finns det i Danmark tre olika dispensförfaranden, medan det i Sverige endast finns ett dispensförfarande.

Det är möjligt att Sverige hade gynnats av en reglering liknande Danmarks då regleringen i Danmark är mer specialiserad. Ett särskilt skydd för sjöar och vattendrag, med generösare dispensgivning och storlekskrav på vattensamlingarna hade kunnat åtgärda viss kritik som det svenska strandskyddet fått. Att ta efter Danmarks lagstiftning löser däremot inte frågan hur strandskyddet ska tillämpas på den svenska landsbygden. En reglering som har

utgångspunkt i befolkningstäthet och exploateringstryck, vilken förespråkats i januariavtalet, verkar därför passa bättre till de svenska förutsättningarna.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 1940:12 Betänkande med utredning och förslag angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning.

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

SOU 2015:108 Strandskyddet i praktiken.

Ds C: 1972:1 Lagstiftning om fysisk riksplanering.

Propositioner

Prop. 1947:131 med förslag till byggnadslag m.m.

Prop. 223/1950 med förslag till lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden.

Prop. 1952:187 med förslag till strandlag.

Prop. 1964:148 med förslag till naturvårdslag m.m.

Prop. 1972:111 angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.

Prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964: 822) och skogsvårdslagen (1948: 237), m.m.

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

Prop. 1993/94:229 Strandskydd.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.

Författningar

SFS 1947:385 *Byggnadslag*.

SFS 1950:639 *Lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden*.

SFS 1952:382 *Strandlag*.

SFS 1965:822 *Naturvårdslag*.

SFS 1974:182 *Regeringsform*.

SFS 1998:808 *Miljöbalk*.

Danmark

Rigsdagstidende

Rigsdagstidende 1916–17 Folketinget.

Rigsdagstidende 1916–17 tillæg B.

Rigsdagstidende 1936–37 Folketinget.

Lagforslag

LFF 1991-10-24 nr 70 Forslag til lov om Naturbeskyttelse.

LFF 1994-02-04 nr 191 Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse.

Författningar

Lov af 29. Martz 1867 ang. Sandflugtens Dæmpning.

Lov nr. 245 af. 8 Maj 1917 om Naturfredning.

Lov nr. 140 af. 7 Maj 1937 om Naturfredning.

Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953.

Lov nr. 192 af 16. juni 1961 om ændring i lov om Naturfredning.

Lov nr. 314 af 18. juni 1969 om Naturfredning.

Lov nr. 439 af 1. juni 1994 om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse.

Lovbekendtgørelse 2019-03-13 nr. 240 om naturbeskyttelse.

Rättsfall

Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 5458-11.

Mark- och miljööverdomstolen, mål nr F 5418-13.

Övriga källor

Centerpartiet. Strandskydd. <centerpartiet.se/var-politik/politik-a-o/bostad/strandskydd>, besökt senast 2019-05-20.

Kristdemokraterna. Strandskydd. <kristdemokraterna.se/?post_type=politic&politic-categories=s>, besökt senast 2019-05-20.

Karnov. LBKG 2019-03-13 nr 240 Naturbeskyttelsesloven, noter <pro.karnovgroup.dk/document/7000835619/4#LBKG2019240_NKAR450>, besökt senast 2019-05-20.

Liberalerna. Frihet i globaliseringens tid. <liberalerna.se/wp-content/uploads/liberalernas-partiprogram.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Miljöpartiet. Partiprogram. <mp.se/sites/default/files/miljopartiets_partiprogram_lagupplöst_2013.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Moderaterna. Strandskyddet. <moderaterna.se/strandskyddet>, besökt senast 2019-05-20.

Naturstyrelsen. Sandflugt og klitfredning - erfaringer og status. (2008) <naturstyrelsen.dk/media/nst/71233/Sandflugt.pdf>, besökt senast 2019-05-23.

Naturstyrelsen. Vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone. <naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesogklitfredningsz.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Politiken debat, Skal vores kyster virkelig fredes for byggeri og udvikling? *Politiken*. 2015-11-04 <politiken.dk/debat/art5600022/Skal-vores-kyster-virkelig-fredes-for-byggeri-og-udvikling>, besökt senast 2019-05-23.

Politiken politik. SF och R: Unik dansk natur vil forsvinde. *Politiken* 2015-11-23 <politiken.dk/indland/politik/art5600042/SF-og-R-Unik-dansk-natur-vil-forsvinde>, besökt senast 2019-05-23.

Socialdemokraterna. Socialdemokraterna vill se över strandskyddet. 2018-05-19, <socialdemokraterna.se/aktuellt/2018/socialdemokraterna-vill-se-over-strandskyddet/>, besökt senast 2019-05-20.

Socialdemokraterna. Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. <socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Socialistisk folkeparti. Mere vild natur. <sf.dk/wp-content/uploads/2019/03/180905-mere-vild-natur-sf-s-udspil.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Sverigedemokraterna. Valmanifest, <sd.se/wp-content/uploads/2018/08/Valmanifest-2018-1.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Vänsterpartiet. Partiprogram, <vansterpartiet.se/app/uploads/2017/06/Partiprogram_V-1jun2017.pdf>, besökt senast 2019-05-20.

Litteratur

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.