

Dispens från strandskyddet

- En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Madeleine Jeppsson Krell

ISRN/LUTVDG/TVLM/ 12/5260 SE

© Copyright Madeleine Jeppsson Krell, 2012

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/ 12/5260 SE
Tryckort: Lund

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Exemption From the Shore Protection – A Comparison Before and After the Legislative Change In 2009

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Madeleine Jeppsson Krell, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Klas Erland Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Lina Persson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Carolina Rasmusson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Strandskydd, dispens, särskilda skäl, lagändring, LIS, landsbygdsutveckling i strandnära läge, miljöbalken, kommuner

Keywords:

Shore protection, exemption, special reasons, amendment, rural development in waterfront locations, the environmental code, municipalities

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Abstract

The Swedish shore protection came into existence in the 1950s to ensure public access to beaches and to prevent the growing exploitation of coastal areas. It has since been renewed and changed several times and the purpose has been extended to include an ecological protection.

The last major change in legislation came into force in July 2009 and February 2010. The idea was to provide a differentiated shore protection in order to better adapt the protection to local conditions. Exemption from the previous rules could be granted if special reasons existed. What was understood to be a specific reason was defined by the legislative preparatory work and case law. The county administrative boards had the formal responsibility to address the issues of exemptions from the law, but they usually delegated this responsibility to local authorities.

A series of changes followed the new legislation. The most specific are listed below:

- The local authorities took over the responsibility for management of exemption issues
- The reasons which can be invoked for an exemption from the shoreline protection was defined in the statutory text
- When an exemption is granted, a free passage shall be left by the water
- Reasons for exemption for rural development in waterfront locations was introduced and defined in the statutory text

The aim of this thesis has been to examine whether or not the legislative amendment has led to any real changes in terms of the exemption issue. A field study was carried out including four municipalities in the counties of Skåne and Blekinge. The field study has included an inventory of exemption cases initiated between 1 January 2008 to 31 December 2011 and as well as interviews with the conducting officials at the different municipalities.

Based on the field study, it is clear that the most common reason to apply for an exemption from the shore protection now, as well as before, is for the construction of a building. No particular kind of building stands out in the aggregates statistics, but the kinds do varies between the different municipalities.

Almost all the applications have been granted, but a percentage increase in the number of refusals can be seen after the legislative change. If this change is due to the new rules is difficult to say. Common for the denials is that all applications have been about land areas – big or small – free from exploitation or privatisation. This could be an indication that it is harder to be granted an exemption in this kind of cases.

In all municipalities, the conducting officials have ecologists available for help in matters related to plant and animal life. In one of the municipalities, all cases were conducted by both the planning architect and municipality ecologist. Access to ecologists has had an impact in the decisions made. In most cases it is possible to deduce that the purposes of the shore protection have been taken into account, which is an improvement over previously published reports and theses.

The most salient difference the amended legislation has led to is the reasons referred to when an exemption is granted. Before the amendment, there was a wide range of reasons for granting an exemption. These reasons are now limited to the reasons stated in the amended Environmental Code. This does not, however, mean that the previously granted exemptions would be incorrect from the perspective of today's rules. In most cases there are several reasons for granting an exemption, but only a few are referred to in the granting decision.

The demand of leaving a free passage by the shoreline has not resulted in a significant change among the municipalities, since the practice already was to leave such a passage.

Sammanfattning

Det svenska strandskyddet tillkom på 1950-talet för att tillförsäkra allmänhetens tillgång till stränder och att hindra den växande exploateringen av strandnära områden. Skyddet har sedan dess förnyats och förändrats vid flertalet tillfällen och syftet har idag utökats till att även ge ett ekologiskt skydd.

Den senaste större förändringen i lagstiftningen trädde ikraft i juli 2009 och februari 2010. Tanken var att åstadkomma ett differentierat strandskydd för att bättre anpassa skyddet till lokala förhållanden. Dispens från de tidigare reglerna kunde beviljas om särskilda skäl fanns. Vad som var särskilt skäl definierades genom förarbeten och domstolspraxis. Länsstyrelserna hade det formella ansvaret att hantera frågor om dispens, men delegerade vanligen detta ansvar till kommunerna.

Med den nya lagstiftningen följde en rad förändringar. De största listas nedan:

- Kommunerna övertog det huvudsakliga ansvaret för hantering av dispensfrågor
- Vilka skäl som får åberopas vid dispens från strandskyddet definierades i lagtext
- Vid en beviljad dispens skall en fri passage lämnas närmast vattnet
- Dispensgrund för landsbygdsutveckling i strandnära läge infördes

Målet med examensarbetet har varit att undersöka huruvida lagändringen har medfört några faktiska förändringar gällande dispensfrågan. En fältstudie har genomförts omfattande fyra kommuner i Skåne och Blekinge. Fältstudien har inkluderat dels en inventering av dispensärenden initierade mellan 1 januari 2008 till 31 december 2011 och dels intervjuer med handläggande tjänstemän på de enskilda kommunerna.

Utifrån fältstudien kan det konstateras att den nu, liksom tidigare, vanligaste orsaken att ansöka om dispens från strandskyddet är för uppförande av byggnad. Ingen särskild byggnadstyp utmärker sig i den sammanvägda statistiken.

Nästan samtliga ansökningar har blivit beviljade, däremot kan en procentuell ökning i antalet avslag märkas efter lagändringen. Om förändringen beror på de nya reglerna är svårt att säga. I samtliga avslag har det rört sig om oianspråktagen mark, vilket skulle kunna vara ett tecken på att det är svårare att beviljas mark som inte redan är ianspråktagen.

I samtliga kommuner har de handläggande tjänstemännen tillgång till ekologer för hjälp i frågor rörande växt- och djurlivet. I en av kommunerna handläggs samtliga ärenden av både planarkitekt och kommunekolog. Tillgången till ekologerna har fått ett genomslag i besluten. I de flesta fall går det att utläsa att hänsyn har tagits till

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

strandskyddets båda syften, vilket är en förbättring i jämförelse med tidigare rapporter och examensarbeten.

Kravet om fri passage har inte inneburit någon större förändring bland kommunerna, då praxis sedan tidigare har varit att lämna en sådan passage.

Den tydligaste skillnaden som kan utläsas i och med lagändringen är för vilka skäl dispens har beviljats. Tidigare fanns ett brett spektra av skäl, medan de nu – med få undantag – är begränsade till de skäl som anges i lagen. Detta innebär dock inte att tidigare beviljade dispenser skulle vara felaktiga sett utifrån dagens regler. För de flesta ärenden finns flera skäl för att bevilja dispens, även om de inte åberopas i själva beslutet.

Förord

Detta examensarbete avslutar mina studier på civilingenjörsprogrammet i Lantmäteri på Lunds Tekniska Högskola. Arbetet omfattar 30 högskolepoäng och har utförts vid institutionen för fastighetsvetenskap under våren 2012.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare för arbetet, Klas Erland Borges, för hans stöd, hjälp och kloka insikter.

Arbetet har inkluderat en fältstudie i Helsingborgs stad, Kristianstads kommun, Olofströms kommun, Ystads kommun, samt vid Länsstyrelsen i Skåne län, och jag vill tacka tjänstemännen jag mötte för deras trevliga bemötande och deras hjälp.

Under arbetets gång har jag dessutom varit i kontakt med tjänstemän på alltifrån lokala miljöförbund till Mark- och Miljödomstolen vid Växjö tingsrätt och jag vill givetvis även tacka dem för deras engagemang och hjälp med att besvara mina frågor.

Tack!

Lund, maj 2012

Madeleine Jeppsson Krell

Författningar

MB	Miljöbalk (1998:808)
NVL	Naturvårdslagen (1964:822)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)

Förkortningar

LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära läge
MBV	Miljöförbundet Blekinge Väst
MÖD	Mark- och Miljööverdomstol
Prop.	Proposition
VBOF	Västblekinges ornitologiska förening

Innehållsförteckning

1 Inledning	15
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Syfte	15
1.2.1 Frågeställning.....	15
1.3 Övergripande metod.....	16
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Disposition	18
2 Strandskyddets historia	19
3 Behovet av strandskydd	21
4 Rapporter och tidigare examensarbeten.....	23
4.1 Rapporter.....	23
4.2 Tidigare genomförda examensarbeten	26
4.3 Strandskydd i media.....	29
4.3.1. Sverige	29
4.3.2 Helsingborg.....	30
4.3.3 Kristianstad	31
4.3.4 Ystad	32
5 Gällande rätt.....	35
5.1 Strandskyddets syfte	35
5.2 Strandskyddets omfattning.....	35
5.3 Förbud	36
5.3.1 Undantag från de generella förbuden.....	37
5.4 Dispens.....	38
5.4.1 Särskilda skäl	38
5.5 LIS-områden	41
5.6 Fri passage	41
5.7 Tomtplatsavgränsning.....	42
5.8 Länsstyrelsens roll.....	42
5.9 Strandskyddets återinförs.....	42
5.10 Överklagan.....	43
6 Domstolsavgöranden.....	45
7 Fältstudie.....	49
7.1 Metod	49
7.1.1 Val av kommuner.....	49
7.1.2 Mall för inventering	50
7.2 Helsingborgs Stad	54
7.2.1 Om kommunen.....	54
7.2.1.1 Dispenshantering.....	55
7.2.2 Inventering av dispensärenden.....	55
7.2.2.1 Enskilda dispensärenden.....	60
7.2.3 Intervju	62
7.3 Kristianstads Kommun.....	63
7.3.1 Om kommunen.....	63

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

7.3.1.1 Dispenshantering.....	64
7.3.2 Inventering av dispensärenden.....	64
7.3.2.1 Enskilda dispensärenden.....	72
7.3.3 Intervju.....	76
7.4 Olofströms Kommun.....	77
7.4.1 Om kommunen.....	77
7.4.1.1 Dispenshantering.....	78
7.4.2 Inventering av dispensärenden.....	79
7.4.2.1 Enskilda dispensärenden.....	85
7.4.3 Intervju.....	87
7.5 Ystads Kommun.....	89
7.5.1 Om kommunen.....	89
7.5.1.2 Dispenshantering.....	90
7.5.2 Inventering av dispensärenden.....	91
7.5.2.1 Enskilda dispensärenden.....	95
7.5.3 Intervju.....	97
8 Analys.....	99
8.1 Helsingborgs Stad.....	99
8.2 Kristianstads Kommun.....	100
8.3 Olofströms Kommun.....	102
8.4 Ystads Kommun.....	104
8.5 Jämförelse.....	105
8.5.1 Inventering.....	105
8.5.2 Intervjuer.....	109
9 Slutsatser.....	113
9.1 Vad ansökan gäller.....	113
9.2 Handläggningstiden.....	113
9.3 Avslag och beviljande.....	113
9.4 Förslag, beslut och handläggare.....	114
9.5 Skäl för dispens.....	114
9.6 Landsbygdsutveckling i strandnära läge.....	115
9.7 Strandskyddets syfte.....	115
9.8 Tomtplatsavgränsning och fri passage.....	115
9.9 Kommunerna och lagändringen.....	116
9.10 Fastighetsägarna och strandskyddet.....	116
9.11 De nya strandskyddsreglerna – förändring eller inte?.....	116
Källförtäckning.....	119
Bilaga 1, svar, ärendeinventering	

1 Inledning

I detta inledande kapitel redogörs för förutsättningarna för examensarbetet. Kort presenteras bakgrunden till och syftet för arbetet, samt den övergripande metod som har använts, nödvändiga avgränsningar som har gjorts och rapportens disposition.

1.1 Bakgrund

Det svenska strandskyddet har funnits sedan 1950-talet och tillkom för att tillförsäkra allmänhetens tillgång till stränder och hindra den växande exploateringen av strandnära områden. Sedan dess har lagen ständigt förändrats och förnyats och gått från att vara en undantagslagsstiftning till att vara en förbudslagstiftning. Trots de stränga regler som finns i lagstiftningen har de svenska strandområdena fortsatt att exploateras.

Den 1 juli 2009 och 1 februari 2010 infördes så nya regler om strandskyddet i Miljöbalken. Från att tidigare ha möjlighet att få dispens från strandskyddet om det fanns särskilda skäl, blev det nu endast möjligt att få dispens för ett av de sex skäl som specifikt presenteras i Miljöbalkens uttömmande lista (MB 7:18c). Däremot infördes även helt nya bestämmelser om *Landsbygdsutveckling i strandnära områden* (LIS-områden), för i vilka ytterligare två skäl för dispens återfinns. Tanken var att skapa ett differentierat strandskydd med större hänsyn till lokala förutsättningar.

En skärpning och en lättnad, men har det inneburit några förändringar? De nya strandskyddsreglerna har varit i kraft i snart tre år och det torde vara möjligt att undersöka vilka förändringar som den nya lagstiftningen har fört med sig – om den har fört med sig några förändringar över huvud taget.

1.2 Syfte

Syftet för detta examensarbete är att undersöka och redogöra för hur den nya lagstiftningen rörande strandskyddet har påverkat dagens dispensgivning.

1.2.1 Frågeställning

För att kunna uppnå syftet har följande delfrågor satts upp:

- Hur är det tänkt att man skall tillämpa lagreglerna och hur tillämpas de i praktiken?
- Beviljas fler eller färre strandskydd idag jämfört med innan lagändringen?
- Har tankegången kring dispensprövningen förändrats hos kommunerna sedan den nya lagstiftningen har införts?
- Har skälen för beviljande och avslag av dispens förändrats?
 - *Har man fått anledning att vara mer restriktiv vid prövningen?*

- *Hur informerades handläggarna på kontoret?*
- Finns det någon uppfattning om hur fastighetsägare uppfattade eller känner till förändringen?
- Vilken kompetens har de som handlägger strandskyddsärenden?

1.3 Övergripande metod

Den övergripande metoden för examensarbetet kan delas in i tre större delar: litteraturstudie, inventering av dispensärenden och intervjuer med handläggare i enskilda kommuner.

Del 1. Litteraturstudie

För att få en god bild över hur det svenska strandskyddet ser ut, både idag och ur ett historiskt perspektiv, har en omfattande litteraturstudie genomförts. Information har inhämtats från flera håll för att få en så heltäckande bild av situationen som möjligt.

Flertalet rapporter, både från statliga myndigheter som Naturvårdsverket och privata organisationer som Naturskyddsföreningen i Stockholms län, har bidragit till att ge en varierad syn på strandskyddet.

Som en del av litteraturstudien har tidigare publicerade examensarbeten granskats. Examensarbetena har hittats genom främst tre kanaler:

- Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVA), sökord: *strandskydd**:
<http://www.diva-portal.org/smash/search.jsf>
- Kungliga Biblioteket (LIBRIS), sökord: *strandskydd**:
<http://uppsok.libris.kb.se/sru/uppsok>
- Google, sökord: *strandskydd + examensarbete*:
<http://www.google.se/ig?hl=sv>

Ett fåtal examensarbeten har dessutom hittats via enskilda universitets hemsidor. Då universitetens hemsidor skiljer sig mellan enskilda universitet och dessutom skiljer sig mellan olika institutionerna och avdelningarna inom det enskilda universitetet, har sökvägen inneburit vissa svårigheter.

Ett fåtal ärenden har, sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft, avgjorts i Mark- och Miljööverdomstolen. Även dessa har studerats. Domarna är hämtade från *Sveriges domstolar, vägledande domar* på internetadressen:
<http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>, via:
<http://www.domstol.se/avgoranden>. Som sökord har *strandskydd** angivits.

En viktig del av litteraturstudien har utgjorts av en granskning av medias bevakning av ämnet, både i Sverige som helhet och i de enskilda kommunerna som ingår i fältstudien. Lokalpressen i Olofström har inte sina arkiv tillgängliga för allmänheten och har därför utgått ur undersökningen.

Doktorsavhandlingen *Den attraktiva kusten* av Björn Segrell har givit ovärderlig bakgrund till strandskyddets utveckling i Sverige.

För studie och tolkning av lagar och gällande rätt har propositioner, rapporter och handböcker varit ett viktigt stöd.

Del 2. Inventering

Som en del i fältstudien har dispensärenden i fyra kommuner granskats. En mall med 13 frågor har satts upp för detta ändamål. Ärendena som har granskats har initierats mellan 1 januari 2008 och 31 december 2011. Tjänstemän vid de enskilda kommunerna har varit behjälpliga med att göra sökningar i kommunernas databaser för att finna vilka ärenden som har behandlat strandskyddet.

För en utförligare beskrivning av inventeringsmallen, samt val av kommuner hänvisas till kapitel 7.

Del 3. Intervjuer

Som ett komplement till inventeringen har kortare intervjuer gjorts med enskilda handläggare på respektive kommun. I Olofströms och Ystads kommuner skedde intervjun i samband med inventeringen. I Kristianstads kommun, vilka har flera handläggare, skedde intervjun via mail. Handläggarna diskuterade frågorna och skickade därefter ett gemensamt svar. I Helsingborgs stad genomfördes intervjun via mail.

Alternativet att skicka ut enkäter till flera kommuner har valts bort, eftersom det kan vara svårt att få ett representativt urval och vanligen inte ger lika djupgående och detaljerade svar.

1.4 Avgränsningar

Att vidta vissa avgränsningar har ansetts nödvändiga för att göra arbetet hanterligt. De huvudsakliga avgränsningarna beskrivs nedan.

Antalet kommuner som ingår i fältstudien är begränsat till fyra stycken. Ju fler kommuner som ingår i en fältstudie som denna, desto bättre blir bilden av hur situationen faktiskt ser ut. På grund av den begränsade projekttiden ansågs det dessvärre inte möjligt att inkludera fler kommuner.

Fokus på fältinventeringen och examensarbetet ligger på den sortens dispenser som kommunerna har beslutat om före och efter lagändringen. Detta innebär att sådana dispenser som Länsstyrelsen handlägger inte omfattas av fältinventeringen. Undantaget är Ystad kommun, där kommunen inte hade delegation att fatta beslut rörande strandskyddet och därmed inte fattade några beslut förrän efter att de nya lagreglerna trädde i kraft. I detta fall har dispensärenden undersökts även på Länsstyrelsen i Skåne Län.

Fältstudien omfattar inte överprövning av dispenser, förutom i de fall beslut från en enskild kommun har överprövats av Länsstyrelsen. För den som är intresserad att studera hur granskningen och överprövningen ser ut i Sverige som helhet rekommenderas Naturvårdsverkets rapport *Dispens från strandskyddet – en utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*.

Inventeringen begränsas till ärenden som har initierats mellan 1 januari 2008 till 31 december 2011.

1.5 Disposition

Kapitel 1 Inledning I kapitlet presenteras bakgrund, syfte och förutsättningar för arbetet och rapporten.

Kapitel 2 Strandskyddets historia Kapitlet ger en kort överblick av hur det svenska strandskyddet kom till och hur det har utvecklats.

Kapitel 3 Behovet av strandskydd Kapitlet visar på hur de svenska stränderna, trots strandskyddet, fortsätter att exploateras.

Kapitel 4 Rapporter och tidigare examensarbeten Kapitlet presenterar resultat och iakttagelser från rapporter och examensarbeten, samt redogör för mediebevakningen av ämnet.

Kapitel 5 Gällande rätt Kapitlet presenterar gällande lagstiftning och jämför de nuvarande reglerna med de dåvarande.

Kapitel 6 Domstolsavgöranden I kapitlet redogörs för de domar vid Mark- och Miljööverdomstolen som har dömts med de nya reglerna som grund.

Kapitel 7 Fältstudie Kapitlet ger en djupare beskrivning av metoden för fältstudien och val av kommuner. De enskilda kommunerna presenteras och resultat från inventeringen och intervjuerna redovisas.

Kapitel 8 Analys Kapitlet redovisar för analysen av det material som har samlats in vid inventering och intervjuer.

Kapitel 9 Slutsatser I kapitlet redovisas arbetets slutsatser.

2 Strandskyddets historia

Lagstiftningen om det svenska strandskyddet är förhållandevis ung. De första lagstiftade möjligheterna att skydda stränder mot exploatering kom med 1947 års byggnadslag. Denna fastslog att man kunde skydda områden som inte ingick i stads- eller byggnadsplan och ”som utmärktes av naturskönhet, sällsynta växter eller andra särskilda naturförhållanden” mot bebyggelse.¹

Den första strandskyddslagen – vanligen kallad för ”den provisoriska strandlagen” – infördes kort senare i slutet av 1950. I jämförelse med dagens generella strandskyddsbestämmelser, var den provisoriska strandlagen betydligt mer begränsad. Länsstyrelsen kunde bestämma att byggnader inte fick bebyggas i enskilda strandområden. Strandområdena fick omfatta en zon på maximalt 300 meter från strandlinjen och byggnader för flera areella näringar undantogs från reglerna.²

Anledningen till den provisoriska lagen var att dels att tillförsäkra allmänheten ”tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag”³ och dels att hindra den omfattande exploateringen av strandnära områden.⁴

Den provisoriska strandlagen ersattes 1 januari 1953 av en permanent strandlag.⁵ Det uttalade syftet med både den provisoriska och den permanenta strandlagen var att värna om allmänhetens möjligheter till friluftsliv. Den permanenta lagen överensstämde mer eller mindre med den provisoriska lagen, men med skillnaden att markägare som påverkades negativt av reglerna hade rätt till ersättning. Reglerna om ersättning användes sparsamt, eftersom dispens ofta beviljades och markägare som hade rätt till ersättning inte ansökte om det.⁶

Strandskyddslagstiftningen blev 1964 en del av den nya naturvårdslagen. Några egentliga förändringar i lagstiftningen gjordes inte, annat än att renskötsel skrevs in som en av de verksamheter som undantogs från reglerna.⁷

Fram till 1994 gjordes inte mindre än 30 ändringar i strandskyddsbestämmelserna. De största förändringarna skedde 1972, då rätten till ersättning togs bort, och 1974, då det generella strandskydd vi har idag infördes. Liksom tidigare var ett av de starkaste motiven till skärpningen att bebyggelsen kring stränderna ökade, vilket hotade allmänhetens möjligheter till friluftsliv och rekreation.⁸

¹ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 79-80

² Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 55

³ Prop. 1950:223, citerad i Segrell, s. 56

⁴ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 56

⁵ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 86

⁶ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 83-89

⁷ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 92

⁸ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 93

Reglerna var därefter mer eller mindre oförändrade fram till 1994, då strandskyddets syfte utökades till att även omfatta ett ekologiskt skydd.^{9,10} På så vis kom även områden som inte var värdefulla för friluftslivet att omfattas av strandskyddet.

I och med miljöbalkens tillkomst 1999, överfördes strandskyddsreglerna dit. I samband med detta diskuterades en skärpning av reglerna, vilket inte skedde.¹¹ Skärpningen kom istället år 2009. Skärpningen innehöll dels att en fri passage alltid skall säkras närmast vattnet och dels en uttömmande lista på de särskilda skäl som kan åberopas vid upphävande av eller dispens från strandskyddet.¹² I och med de nya lagreglerna infördes dessutom en viss lättnad, i och med att kommunerna fick möjligheten att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

⁹ Prop. 1993/93:229, *Strandskydd*, s. 1, 6

¹⁰ Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, 1995, s. 99

¹¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 306-7, 315-316

¹² Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 12-13

3 Behovet av strandskydd

Sveriges långa kust- och strandlinje har en omfattande biologisk mångfald och utgör en källa till rekreation och naturupplevelser.¹³ Strandskyddet och allemansrätten gör Sverige ”unik i ett internationellt perspektiv”¹⁴.

Områdena kring strandlinjen – både på land och i vatten – ger upphov till flera olika livsmiljöer och det är viktigt att skydda dessa för att bevara den biologiska mångfalden. I rödlistan från maj i 2005 bekräftades att omkring 1050 av de i Sverige dåvarande rödlistade arterna var knutna till strand- och vattenmiljöer.¹⁵

Strandområdena utgör även källa till naturupplevelser och rekreation för människor. De ger möjlighet till bland annat fritidsaktiviteter såsom kanotpaddling, skridskoåkning, fiskning, badning och fågelskådning. Stränderna och strandområdena utgör med andra ord en viktig del av det svenska friluftslivet.

Det svenska strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet både på land och i vatten (MB 7:13). I flera propositioner klargörs och befästs att dispens från strandskyddet skall ges restriktivt.^{16,17,18} Trots detta fortsätter exploateringen vid Sveriges stränder.

Statistiska Centralbyrån för statistik över bebyggelsepåverkad kust och strand. Under perioden 2001-2005 skedde 14 procent av byggandet i Sverige inom 100 meter från kust- och strandlinjen.¹⁹ Under perioden 2006-2009 var siffran 16 procent.²⁰ Statistik från slutet av 2011 visar att 13 procent av Sveriges kust och strandlinje är bebyggelsepåverkad.²¹ Siffrorna var år 2000 ca 9,6 procent²² och 2005 knappt 10 procent²³.

Den oro för strandskyddets urholkning som har framförts i tidigare rapporter och examensarbeten kan med andra ord ses som befogad. Trots krav om restriktivitet fortsätter exploateringen av de svenska stränderna.

¹³ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 28

¹⁴ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 28

¹⁵ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 31

¹⁶ Prop. 1974:166, s. 97

¹⁷ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 315-316

¹⁸ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 53

¹⁹ SCB, *Strandnära byggande 2001-2005*, 2007

²⁰ SCB, *Strandnära byggande 2006-2009*, 2011

²¹ SCB, *Bebyggelsepåverkad kust och strand*, 2011

²² SCB, *Strandnära byggande 2001-2005*, 2007

²³ SCB, *Strandnära byggande 2006-2009*, 2011

4 Rapporter och tidigare examensarbeten

Strandskyddet är ett omdebatterat ämne som berör och upprör många. I kapitlet presenteras resultat och iakttagelser från tidigare rapporter och examensarbeten. Dessutom redogörs för mediebevakningen i ämnet, både i Sverige som helhet och i de enskilda kommunerna. För Olofströms kommun är arkivet inte digitalt tillgänglig för allmänheten, varför mediebevakningen inte har studerats här.

4.1 Rapporter

I en rapport från 2001 uttrycker Naturskyddsföreningen i Stockholms län oro för en urholkning av strandskyddet. De låter gå igenom samtliga dispenser under 1998 i de fyra Stockholmskommunerna Haninge, Norrtälje, Nynäshamn och Värmdö. De slår fast att strandskyddet ges alltför lätt, trots kraven om restriktivitet:

”Man får snarast intrycket att lagstiftningen i många fall tillämpas i direkt kontrast till bokstaven, dvs dispens beviljas såvida inte särskilda skäl talar emot.”²⁴

Dessutom bekymrar de sig över att strandskyddets syfte att bevara goda livsmiljöer för växt- och djurliv inte har slagit igenom:

”Kommunerna lämnar ofta dispenser utan att ha utrett vilka effekter dispensen får på djur- och växtlivet.”²⁵

Det framgår även att byggnadsnämnden i Värmdö kommun i enskilda fall beviljat dispens, i strid med vad handläggande tjänstemän har rekommenderat, och att beviljandet av dispens sker tämligen godtyckligt.²⁶

I en kartläggning från 2002 konstaterar Naturvårdsverket att det finns allvarliga brister vid tillämpningen av strandskyddsreglerna.²⁷ Av undersökningen framgår att länen har delegerat dispensprövningen till 243 av landets 289 kommuner.²⁸ Precis som i rapporten från Naturskyddsföreningen i Stockholms län, konstaterar Naturvårdsverket att bedömning av hur en dispens påverkar växt- och djurlivet ofta saknas i besluten.^{29,30} Dessutom slås det fast att motivering och redovisning av de särskilda skäl som skall ligga till grund för dispens ofta saknas^{31,32,33}, att flera

²⁴ Beckman, *Strandskydd – ett angeläget intresse*, 2001, s. 2

²⁵ Beckman, *Strandskydd – ett angeläget intresse*, 2001, s. 2

²⁶ Beckman, *Strandskydd – ett angeläget intresse*, 2001, s. 4

²⁷ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 3

²⁸ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 22

²⁹ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 23

³⁰ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 26

³¹ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 23

³² Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 26

³³ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 138

beviljade dispenser har formella fel eller saknar underlag för beviljandet³⁴ och att praxis varierar starkt både geografiskt och på de olika beslutsnivåerna³⁵.

Naturvårdsverket uttrycker sin oro över att strandskyddet urholkades alltför snabbt och redovisar följande som huvudorsaker:

- Brist på kunskap om och förståelse för reglerna
- Stela och oprecisa regler gör dem svårtillämpliga
- Få möjligheter till regional anpassning leder till minskad acceptans
- Brister i samordning mellan strandskyddsregler och annan lagstiftning³⁶

I samband med att Miljödepartementet 2008 presenterar sitt förslag till lagändring, publicerar Friluftsrådet, med flera, ett svar med egna förslag till förändring. Precis som tidigare rapporter uttrycks oro över den ökande exploateringen längs de svenska stränderna och strandskyddets urholkning. I sak håller de med Miljödepartementet: strandskyddsreglerna behöver förnyas, differentieras och skärpas. Däremot håller de inte med om själva förslaget och pekar på risk för fortsatt exploatering vid stränderna, alltför vida dispensmöjligheter och en minskad allemansrätt kring stränderna.³⁷ I sin skrivelse framför de krav på ytterligare skärpningar i den föreslagna lagtexten, något de till viss del – om än i begränsad utsträckning – även har fått gehör för.

I december 2011 publicerar Naturvårdsverket en utvärdering av förändringarna som 2009 års lagändring medförde. Utvärderingen utgår från Länsstyrelsens perspektiv och dess roll i dispenshanteringen och avgränsas till att beröra sådana dispenser som kommunerna beslutar om.³⁸ Utvärderingen konstaterar att de nya reglerna har lett till en striktare hantering av strandskyddet, men även till en ökad mängd upphävda dispensbeslut.³⁹ Det senare förklaras med att det nät som granskning och överprövning utgör har blivit finmaskigare.⁴⁰

Hur en dispens bedöms beror även på vilken bakgrund den som bedömer dispensen har. Så här säger en handläggare vid länsstyrelsen i rapporten:

³⁴ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 26

³⁵ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 31-32

³⁶ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 32

³⁷ Alarik, m.fl., *Allemansrätten utmed våra stränder – snart ett minne blott?*, 2008

³⁸ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 12-13

³⁹ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 6

⁴⁰ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 36

”Inom vår handläggargrupp, vi är runt tio handläggare på den gröna sidan, där är vi kanske mer enade i regel, men inte alltid. Men går du till planenheten så har de en helt annan syn.”⁴¹

Det framgår även i rapporten att det inte nödvändigtvis är lagen som är otydlig, utan att det är de som skall tillämpa lagen som väljer att inte följa den. En handläggare vid länsstyrelsen uttrycker det så här:

”Det är väl snarare så att det finns personer som har jobbat länge och tycker att deras sunda förnuft ska gälla framför lagstiftningen. Det är väl en del av problemet snarare.”⁴²

Ur rapporten kan även utläsas att kvaliteten på dispensbesluten varierar mellan de olika kommunerna⁴³, att lokal och regional hänsyn tas i besluten även om LIS inte åberopas⁴⁴ och att politisk hänsyn ofta ligger till grund för felaktigt beviljade dispenser⁴⁵. Det senare visar sig bland annat i att politiska nämnder har godkänt dispenser, trots att tjänstemän har poängterat att inga skäl för dispens föreligger.⁴⁶ En handläggare berättar hur politiker ser sig själv ”äga” frågan, och får medhåll från en annan handläggare:

”... politikerna i många mindre kommuner uppfattar att de har strandskyddsbestämmelserna som ett verktyg, sen fattar de politiska beslut som är bra för bygden och kommunen...”⁴⁷

Vidare konstateras i rapporten att förändringarna i strandreglerna har varit svåra att ta till sig i vissa kommuner. Inför lagändringen byggdes det upp förväntningar om en lättnad i reglerna som sedan inte har infriats.⁴⁸ Detta har lett till att den nya lagen på sina håll har fått sämre acceptans och att enskilda kommuner fortsätter att bedöma dispenser utifrån de gamla reglerna och egen praxis.⁴⁹ Det framkommer även att

⁴¹ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 32

⁴² Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 33

⁴³ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 36

⁴⁴ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 33-34

⁴⁵ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 33, 35, 41, 43

⁴⁶ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 38

⁴⁷ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 43

⁴⁸ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 36, 51

⁴⁹ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 35-37

kommuner som tidigare hade delegerats rätten att bevilja dispens har svårare att anpassa sig till de nya reglerna.⁵⁰

4.2 Tidigare genomförda examensarbeten

Som del av litteraturstudien har tidigare genomförda examensarbeten på området strandskydd granskats. Undersökningen visar att drygt 35 examensarbeten har genomförts under de senaste tio åren. Poängteras bör att siffran är osäker och att det med all sannolikhet finns fler arbeten. Förklaringen till detta är att universitet – och till och med institutioner och avdelningar på enskilda universitet – har olika rutiner kring redovisning och publicering av examensarbeten.

Av de examensarbeten som har påträffats kommer majoriteten från Luleå Tekniska Universitet (22 %), Lunds Universitet (inklusive Lunds Tekniska Högskola, 22 %) och Blekinge Tekniska Högskola (20 %).

Bland de institutioner som finns representerade är det främst universitetens juridiska fakulteter, institutioner med juridikinriktning – såsom avdelningen för fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola – eller fysisk planering som utmärker sig. Ett fåtal examensarbeten har genomförts inom biologi eller natur- och kulturgeografi.

Examensarbetena är jämt fördelade mellan C-uppsatser och D-uppsatser, även om antalet D-uppsatser är marginellt fler (44, respektive 56 procent).

I mitten av 2000-talet intensifierades diskussionerna kring en förnyad strandskyddslagstiftning och i samband med detta kan det ses en tydlig uppgång av examensarbeten i ämnet. De flesta behandlar frågan utifrån ett rättsperspektiv, men bland de publicerade examensarbetena återfinns även olika varianter av planförslag och metoder för att ta fram områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Bland de mer juridikbaserade examensarbetena återfinns rättsanalyser av regler och förslag till nya regler, utredning av möjligheterna till dispens, samt granskning av strandskyddets inverkan vid fastighetsbildning.

Bland de tidigare examensarbetena – innan de nya reglerna trädde i kraft – framgår främst att:

- Hanteringen av strandskydd skiljer sig åt mellan olika kommuner och län^{51,52,53}

⁵⁰ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 37

⁵¹ Bodin, *Prövning av strandskyddsdispenser - fallstudie för Hällefors kommun och Västervik kommun*, 2008

⁵² Englund, m.fl. *Lagen om strandskydd; Tillämpning på kommunal nivå*, 2003

⁵³ Jonsson, m.fl. *Studie av strandskyddsdispenser i Gävleborgs län; Jämförelse mellan länets kommuner*, 2007

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

- Kommuner som har strandskyddsfrågan på delegation är generösa med att bevilja dispenser^{54,55}
- Det är svårt att avgöra hur en åtgärd påverkar växt- och djurlivet och det motiveras sällan i beslut^{56,57,58}
- Reglerna är otydliga och stela – vad är ett ”särskilt skäl”?⁵⁹
- Differentierat strandskydd efterfrågas^{60,61}
- Beslut om dispens från strandskyddet fattas av allt från tjänstemän till politiska nämnder⁶²

Rörande bedömningen av växt- och djurlivet skriver Hermansson:

*”I de allra flesta fall har frågan kring åtgärdens eventuella påverkan på djur- och växtlivet fått ett mycket litet utrymme och därmed kommit i andra hand. I de flesta fall har en utredning kring den eventuella påverkan på djur- och växtlivet skett, men jag anser att den varit allt för bristfällig. Det framkommer av besluten att de biologiska värdena inte kommer att ta skada av den planerade åtgärden, men det framkommer inte hur kommunerna har kommit fram till denna slutsats.”*⁶³

Om otydligheterna kring vad som är särskilda skäl skriver Forsberg och Fransson:

*”Vid intervjuerna säger tjänstemännen att [...] det är svårt att avgöra om de särskilda skäl som de identifierar verkligen stöds av lagtexten.”*⁶⁴

Som exempel på skäl som har angetts, men som inte har stöd i propositioner eller lagtext, uppger Forsberg och Fransson:

⁵⁴ Essen, *Strandskydd i Värmland; Kommunal tillämpning av strandskyddslagstiftningens dispensinstitut*, 2011

⁵⁵ Hermansson, *Strandskyddslagstiftningen; Ett effektivt skydd eller en urholkad lagstiftning?*, 2008

⁵⁶ Bodin, *Prövning av strandskyddsdispenser - fallstudie för Hällefors kommun och Västervik kommun*, 2008

⁵⁷ Forsberg, m.fl. *Hållbart strandskydd? – Tolkning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i relation till hållbar utveckling*, 2008

⁵⁸ Jonsson, m.fl. *Studie av strandskyddsdispenser i Gävleborgs län; Jämförelse mellan länets kommuner*, 2007

⁵⁹ Forsberg, m.fl. *Hållbart strandskydd? – Tolkning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i relation till hållbar utveckling*, 2008

⁶⁰ Jonsson, m.fl. *Studie av strandskyddsdispenser i Gävleborgs län; Jämförelse mellan länets kommuner*, 2007

⁶¹ Larsson, *Strandskydd; Ett skydd för framtida intressen – eller ett hot mot glesbygdens utveckling*, 2003

⁶² Bodin, *Prövning av strandskyddsdispenser - fallstudie för Hällefors kommun och Västervik kommun*, 2008

⁶³ Hermansson, *Strandskyddslagstiftningen; Ett effektivt skydd eller en urholkad lagstiftning?*, 2008, s. 27

⁶⁴ Forsberg, m.fl. *Hållbart strandskydd? – Tolkning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i relation till hållbar utveckling*, 2008, s. 28

”[...] lära barn uppskatta naturen, i anslutning till åkerkant, höjdskillnad mellan byggnad och strand, allemansrätten är utsläckt, till för den allmänna nyttan.”⁶⁵

Bland de examensarbeten som har analyserat de nya reglerna – dels före och dels efter att de infördes – finns en stor enighet att:

- Reglerna om LIS är tveksamma – de ger för stort utrymme för tolkning (vad är *landsbygd*? Vad är *landsbygdsutveckling*?) och befaras användas när inga andra giltiga skäl föreligger för dispens^{66,67,68,69}
- Den uttömmande listan på särskilda skäl som har införts i MB 7:18c leder till lättare bedömning vid hantering av dispens^{70,71}
- Kommunerna är generellt sett positivt inställda till de nya reglerna, men uppfattar (och är besvikna över) att strandskyddslagen, trots möjligheten till LIS, har blivit strängare än förut^{72,73}

Blum Fagerström skriver:

”Alla intervjudeltagare tycker att lagarna är mycket enklare och tydligare nu och därmed lättare att tillämpa. De tror också att detta kommer bidra till att lagarna får större acceptans.”⁷⁴

Kritik riktas mot otydligheter i de delar av lagen som berör landsbygdsutveckling i strandnära läge:

”[...] det finns en risk att kommunen utnyttjar differentieringen för att kunna bebygga stränder i ”attraktiva” lägen, vilket i sammanhanget ofta syftar till strandnära lägen i anslutning till någon tätort. Detta skulle kunna medföra att stränder bebyggs som

⁶⁵ Forsberg, m.fl. *Hållbart strandskydd? – Tolkning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i relation till hållbar utveckling*, 2008, s. 29

⁶⁶ Arebom, *Strandskyddet – de nya reglerna och möjligheterna till dispens*, 2010

⁶⁷ Berglund, *Strandskydd eller landsbygd? En analys av regeringens förslag till ändringar i strandskyddsreglerna*, 2009

⁶⁸ Blum Fagerström, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?*, 2010

⁶⁹ Oscarsson, m.fl. *Det förändrade strandskyddet – gällande rätt och ansvarsfördelning*, 2010

⁷⁰ Berglund, *Strandskydd eller landsbygd? En analys av regeringens förslag till ändringar i strandskyddsreglerna*, 2009

⁷¹ Blum Fagerström, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?*, 2010

⁷² Blum Fagerström, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?*, 2010

⁷³ Danielsson, m.fl. *Strandskydds-dispenser för landsbygdsutveckling – Med stöd av översiktsplan*, 2010

⁷⁴ Blum Fagerström, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?*, 2010, s. 26

skulle kunna vara väldigt betydelsefulla för de som bor i närheten och i tätorten samt för växt- och djurliv.”⁷⁵

Det bör dock poängteras att inget av dessa examensarbeten har utvärderat huruvida lagändringen har fått dessa följder. Danielson och Willart publicerade visserligen ett examensarbete i maj 2010 om hur kommunerna har tagit till sig möjligheten till landsbygdsutveckling i strandnära läge, men kunde endast konstatera att 21 av 26 tillfrågade kommuner hade påbörjat arbetet om att peka ut LIS-områden, men att ingen av dem var färdiga.⁷⁶ Det finns därmed ingenting som bekräftar eller dementerar huruvida möjligheten till LIS missbrukas eller inte.

Sammanfattningsvis går det med andra ord att säga att det råder en stor samstämmighet mellan de olika examensarbeten som har genomförts, trots tidsintervallet om 10 år. Det finns dessutom en stor samstämmighet mellan rapporter och utvärderingar – både från statliga myndigheter och intresseföreningar – och examensarbeten.

4.3 Strandskydd i media

Reglerna om strandskyddet berör och upprör många. För vissa är strandskyddet en viktig del av allemansrätten, för andra ett gissel och intrång i äganderätten. Nedan redogörs för strandskyddet i media i Sverige, Helsingborg, Kristianstad och Ystad. För Olofströms kommun är arkivet inte digitalt tillgängligt för allmänheten, varför mediebevakningen inte har studerats här.

4.3.1. Sverige

På dn.se kan utvecklingen kring strandskyddsfrågan följas. Redan 2002 rapporterar tidningen att strandskyddet hotas att urholkas. Naturvårdsverket, som vid tidpunkten har till uppgift att granska länsstyrelsen och kommunernas beslut om dispens, berättar att mängden beslut är så omfattande att de varken har tid eller resurser att överklaga allt. I 90 procent av besluten saknas särskilda skäl för dispens, och många beslut är direkt felaktiga. Anna Peters, dåvarande avdelningsdirektör på Naturvårdsverket, menar att detta innebär en ”*successiv urholkning av strandskyddet.*”⁷⁷

Till stor del består mediebevakningen av att följa utvecklingen kring statliga utredningar och lagförslag, men det finns även enskilda fall som har fått ett stort genomslag. Till exempel kan nämnas det blåsväder som den dåvarande gotländska landshövdingen, Marianne Samuelsson, hamnade i under 2009. Samuelsson hade vid

⁷⁵ Blum Fagerström, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?*, 2010, s. 28

⁷⁶ Danielsson, m.fl. *Strandskydds-dispenser för landsbygdsutveckling – Med stöd av översiktsplan*, 2010

⁷⁷ Ljunggren, *Strandskyddet hotar utholkas*, Dagens Nyheter, 2002

upprepade tillfällen beviljat dispens i strid med vad sakkunniga på Länsstyrelsen hade rekommenderat.^{78,79,80}

Flera av de tendenser som finns i media avspeglar det som har framkommit i rapporter och examensarbeten: dispenser ges frikostigt, kritik riktas mot både den gamla och den nya lagstiftningen, politiker ignorerar reglerna, m.m.

Artiklarna visar dessutom på att strandskyddet nonchaleras och negligeras av såväl politiker, tjänstemän, som av privata aktörer. I Haninge kommun beviljades dispens på ön Grötskär utanför Dalarö. Tidigare stod ett fritidshus på tomten, vilken nu har ersatts av en stor glasvilla.^{81,82} I ett annat exempel hade en ”högt uppsatt tjänsteman inom landstinget i Gävleborg” ansökte om dispens från strandskyddet, men fått avslag i tre instanser. Trots det bebyggde personen fastigheten.⁸³ I mitten av 2011 JO-anmälades landshövdingen för Norrbottens län, Per Ola Eriksson, av Naturskyddsföreningen för att ha medgivit dispens i strid med sakkunniga tjänstemäns råd.⁸⁴ Det är även vanligt att träd fälls för att få bättre utsikt, trots att detta inte får göras inom strandskyddat område.⁸⁵

I vissa fall rapporteras det även om att dispens ges i utbyte mot en motprestation. I Nynäshamn ville NCC bygga i Hamnvik i utbyte mot att resterande del av deras mark omvandlades till naturreservat.⁸⁶ I Upplands-Bro fick ett företag dispens från strandskyddet mot att de renoverade ett slott, anlade ett naturreservat, byggde två fågeltorn och en naturstig.⁸⁷

Precis som flera examensarbeten har pekat på så tycks strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet hamna i skymundan eller i andra hand. När det talas om exploatering av strandområdena, påtalas ofta vikten av en allemansrättslig tillgång till stränderna. Hur de enskilda exploateringarna påverkar växt- och djurlivet är det desto tystare om i medias rapportering.

4.3.2 Helsingborg

Av rapporteringen i Helsingborgs Dagblad att döma, är strandskyddsfrågan inte särskilt problematisk i Helsingborg. I flera artiklar poängteras visserligen att dispens från strandskydd krävs för att olika åtgärder skall kunna vidtas, men tvister i frågan uppkommer sällan.

⁷⁸ Karlsson, *Landshövding vill ge företagare gräddfil*, Dagens Nyheter, 2009

⁷⁹ TT, *Ulvæus får bygga i naturreservat*, Dagens Nyheter, 2009

⁸⁰ Hedfors, Sveriges Radio Gotland, *Medarbetare bandande landshövdingen*, 2009

⁸¹ By, *Strandskyddet urholkas allt mer*, Dagens Nyheter, 2008

⁸² Karlsson, *Regeringsförslag om nytt strandskydd stöter på patrull*, Dagens Nyheter, 2009

⁸³ TT, *Hög tjänsteman saknade bygglov*, Dagens Nyheter, 2011

⁸⁴ TT, *Landshövding JO-anmäls*, Dagens Nyheter, 2011

⁸⁵ Lisinski, *Olagliga fällningar vanligt vid stränder*, Dagens Nyheter, 2011

⁸⁶ Esbjörnsson, *Skyddet ett hinder för Nynäshamn*, Dagens Nyheter, 2006

⁸⁷ Brattberg, *Sveriges dyraste golfbana polisanmäld för miljöbrott*, Dagens Nyheter, 2007

Den enda riktigt infekterade tvist som har uppmärksammats rör sig om en bit av åkanten längs Råå. I slutet av 2007 rapporterar Helsingborgs Dagblad att en 65 meter lång sträcka längsmed ån har jämnats ut, belagts med stenkross och kantats med större stenar mot vattnet – allt utan dispens från strandskyddet. Länsstyrelsen hävdar att förändringen har inneburit en väsentlig försämring av livsvillkoren för djur- och växtarterna i och längs ån.⁸⁸ Den kräver att den berörda sträckan återställs, med hot om vite ifall så inte sker. Fastighetsägarna, som har genomfört förändringen, överklagar beslutet.⁸⁹ I Mark- och Miljödomstolen slås det fast att den berörda sträckan inte måste återställas.⁹⁰ Länsstyrelsen överklagar till Mark- och Miljööverdomstolen, vilka följer Länsstyrelsens linje och beslutar att åkanten skall återställas. En av fastighetsägarna åtalas dessutom och döms till böter för brott mot områdesskydd.^{91,92}

4.3.3 Kristianstad

En stor del av Kristianstadsbladets rapportering rör upphävande av strandskyddet i detaljplan.

Redan 2003 ville kommunen upphäva strandskyddet vid Ivösjön för att kunna bebygga området med fyra fritidshus.⁹³ Kommunen menade att området var topografiskt avskilt från strandområdet, var otillgängligt och saknade naturvärde. Länsstyrelsen avslag ansökan, med motiveringen att ett område som skall bebyggas enligt detaljplan eller områdesbestämmelser inte är skäl nog för att upphäva strandskyddet.⁹⁴ Kommunen överklagade Länsstyrelsens beslut till miljödepartementet, som avslag överklagan.⁹⁵

Under 2007 uppmärksammades ytterligare två detaljplaner. Den ena i Balsby och den andra i Åhus. Båda detaljplanerna väckte stora protester och länsstyrelserna medgivande överklagades.^{96,97} Båda överklaganden avlogs av regeringen.^{98,99}

Vid två tillfällen rapporterar Kristianstadsbladet att privatperson har dömts i tingsrätten för att ha brutit mot strandskyddsreglerna. 2008 rörde det sig om en fastighetsägare som utan dispens bland annat hade byggt ett trädäck och en vedeldad badtunna.¹⁰⁰ 2011 hade en annan fastighetsägare byggt ett plank och en brygga.¹⁰¹

⁸⁸ Nilsson, *Brott mot strandskydd kan bli dyrt*, Helsingborgs Dagblad, 2007

⁸⁹ Nilsson, *Förändrad åbrink måste återskapas*, Helsingborgs Dagblad, 2008

⁹⁰ Nilsson, *Omgjord åkant kan bli långt rättsfall*, Helsingborgs Dagblad, 2008

⁹¹ Nilsson, *Omgjord åkant måste återställas*, Helsingborgs Dagblad, 2009

⁹² Nilsson, *Twisten om åkanten går vidare*, Helsingborgs Dagblad, 2010

⁹³ Emmelin, *Klart för tomtförslag vid Ivösjöns strand*, Kristianstadsbladet, 2003

⁹⁴ Rutberg, *Strandskydd går för fritidshus*, Kristianstadsbladet, 2006

⁹⁵ Carlsson, Åsa, *Strandskyddet gäller i Vånga*, Kristianstadsbladet, 2007

⁹⁶ Stenrosen, *Bybor ogillar beslut*, Kristianstadsbladet, 2007

⁹⁷ Carlsson, *Boende överklagade beslut om stranden*, Kristianstadsbladet, 2007

⁹⁸ Stenrosen, *Balsbybeslut kommer inte att prövas*, Kristianstadsbladet, 2007

⁹⁹ Carlsson, *Allt klart för ny handbollsarena*, Kristianstadsbladet, 2007

¹⁰⁰ Svezon, *Man får böta 2 000 kronor*, Kristianstadsbladet, 2007

Kommunen ställde sig positivt inför de nya strandskyddsreglerna. Dåvarande stadsarkitekt Ylva Pershaf trodde 2008 inte att förslaget skulle medföra några större förändringar för kommunen, annat än att de skulle få överta rätten att ge dispens. Ur planeringshänseende ansåg hon att förslaget var positivt, eftersom det skulle kunna leda till att detaljplaneprocessen kortas när det inte längre är Länsstyrelsen som skall upphäva dispensen.¹⁰²

4.3.4 Ystad

Även om Ystads kommun har en längre kustremsa, så är bebyggelsen vid stränderna förhållandevis koncentrerad. Den utveckling som kan följas i den lokala pressen är begränsad till ett fåtal fall där det främst rör sig om att enskilda individer som har brutit mot reglerna.

Under 2005 rapporterar Ystad Allehanda att en arrendator har tippat både avfall och jord i och vid Nybroån.^{103,104} 2007 får ett företag i Kåseberga avslag för att bygga uteservering i Kåseberga hamn eftersom ”förslaget inkräktar på såväl strandskyddet som naturvårdens intressen och hamnens verksamhet”.¹⁰⁵ Året därpå rapporteras att alltfler fastighetsägare låter sina tomter växa och sätter upp staket och murar inom strandskyddat område.¹⁰⁶

Det som dock är av störst intresse är två fall från 2010. Till skillnad från majoriteten av de svenska kommunerna hade Ystads kommun innan lagändringen 2009 inte haft någon beslutanderätt rörande strandskyddet. De två fallen från 2010 blir därmed intressanta, eftersom de tydligt markerar kommunens ställning i frågan.

I det första fallet sökte Ystad Saltsjöbad dispens från strandskyddet för att under sommarhalvåret ställa upp ett antal solstolar vid stranden nedanför hotellet. Myndighetsnämnden i Ystads kommun – det i frågan beslutande organet – avslog ansökan, med motiveringen att det kunde uppfattas som en privatisering av stranden.¹⁰⁷

Det andra och mest uppmärksammade fallet rörde en bastubyggnation i ”friggebodsformat” med trädäck och badtunna uppförd vid stranden. Ägaren i fråga hade fått besked från kommunen att en sådan åtgärd inte är bygglovspliktig. Ansökan om dispens från strandskyddet inkom efter byggnationen och fastighetsägaren hänvisade bland annat till att bastun hade placerats i linje med grannens 40 år gamla

¹⁰¹ Mattisson, *Fastighetsägare döms av tingsrätten*, Kristianstadsbladet, 2011

¹⁰² Carlsson, *Strandskyddet – kommunens sak*, Kristianstadsbladet, 2008

¹⁰³ Ziegerer, *Misstänkt miljöbrott där Nybråns strandkant ändrats*, Ystads Allehanda, 2005

¹⁰⁴ Samuelsson, *Nedskräpning vid Nybroån kan bli dyr*, Ystads Allehanda, 2005

¹⁰⁵ Blomcrantz, *Nej till uteservering i Kåseberga hamn*, Ystads Allehanda, 2007

¹⁰⁶ Billgren, Cecilia, *Stranden hägnas in*, Ystads Allehanda, 2008

¹⁰⁷ Nilsson, *Saltan fick också nobben*, Ystads Allehanda, 2010

bod. Myndighetsnämnden avslog ansökan med hänvisning till att fastigheten var stor och bastun kunde placeras utanför strandskyddat område.¹⁰⁸

Fastighetsägaren överklagade till Länsstyrelsen, som delade kommunens åsikt och avslog överklagan.¹⁰⁹ Frågan avgjordes slutligen i Mark- och Miljödomstolen i Växjö, där fastighetsägaren återigen fick avslag. Avslaget motiverades bland annat med att huruvida en åtgärd kräver bygglov är utan betydelse för strandskyddet och att bastuns placering strider mot strandskyddets syfte, ”*då den ligger inom den del av fastigheten som omfattas av allemansrätten och därför ska hållas tillgänglig för allmänheten*”.¹¹⁰

De två fallen visar på en restriktivitet i hanteringen av strandskyddet som, med bakgrund av tidigare rapportering från media, myndigheter, organisationer och examensarbeten, är ovanligt i Sverige. Däremot stämmer det in på den bild Länsstyrelserna såg tendenser av i Naturvårdsverket rapport *Dispens från strandskyddet*: kommuner som tidigare inte hade beslutanderätt på delegation har lättare anpassat sig till de nya reglerna.¹¹¹

¹⁰⁸ Nilsson, *Politiker sa nej till bastubygge på stranden*, Ystads Allehanda, 2010

¹⁰⁹ Billgren, *Länsstyrelsen nekar bastu på stranden*, 2010

¹¹⁰ Stadler, Lena, *Nej till bastuöverklagande*, Ystads Allehanda, 2010

¹¹¹ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 37

5 Gällande rätt

Förändringarna i de svenska strandskyddsreglerna trädde i kraft 1 juli 2009, med undantag för MB 7:18d-e, som trädde i kraft 1 februari 2010. Vissa kompletterande förändringar har skett efter dessa datum. Det svenska strandskyddet regleras i huvudsak i Miljöbalkens 7 kapitel, Skydd av områden, och återfinns främst i paragraferna 13-18h §§. I följande kapitel redogörs för strandskyddets gällande regler.

5.1 Strandskyddets syfte

Reglerna om strandskyddet inleds i MB 7:13 med att definiera strandskyddets syfte. Strandskyddet gäller vid samtliga hav, insjöar och vattendrag och syftar till att:

”... långsiktigt

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

- Miljöbalken 7:13

Det är viktigt att notera, ”strandskyddet gäller oavsett om strandskyddsområdet har ett värde enligt båda eller endast ett av syftena.”¹¹²

I och med den nya lagen trädde i kraft skärptes paragrafens innebörd något. Med den nya innebörden betonas att det rör sig om allemansrättslig tillgång till strandområden. Det betonas även att strandskyddet har ett *långsiktigt* syfte. Strandskyddet skall ses i ett längre perspektiv och det räcker inte att se hur stranden ser ut och används idag, eftersom ett område som idag saknar betydelse för exempelvis friluftslivet, i framtiden kan bli väldigt viktigt.¹¹³

5.2 Strandskyddets omfattning

Strandskyddet i Sverige är generellt och gäller vid alla hav, insjöar och vattendrag. Grundregeln är att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen. Området som detta utgör benämns *strandskyddsområde*. Detta framgår av MB 7:14.

Vidare framgår att Länsstyrelsen kan besluta om att i enskilda fall utvidga strandskyddsområdet så att avståndet till strandlinjen blir upptill 300 meter. Detta kan

¹¹² Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 31-32

¹¹³ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 5, 36-37

göras om det behövs för att tillgodose strandskyddets syfte.¹¹⁴ Ett sådant beslut gäller omedelbart, även om det överklagas, enl. MB 7:14.

Dagens regler överensstämmer i allt väsentligt med tidigare lag.

5.3 Förbud

Inom ett strandskyddsområde får man enligt MB 7:15 (tidigare 16) inte;

1. Uppföra nya byggnader

2. Ändra byggnader eller deras användning, eller andra anläggningar och anordningar utföras, som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område som tidigare har varit tillgängligt

En byggnad och dess användning får inte ändras på ett sådant sätt att tidigare allmänt tillgänglig mark privatiseras. Ett av de huvudsakliga syftena till regeln är att hejda privatisering av mark i form av att exempelvis lador och ekonomibyggnader byggs om till bostäder eller fritidshus.¹¹⁵

Förbudet utgår från hur allmänheten uppfattar förändringen och grundar sig i mångt och mycket på huruvida hemfridszonen utvidgas eller inte. En utbyggnad som utvidgar hemfridszonen kan få konsekvensen att allmänheten avhålls från att vistas i området. Större om- eller tillbyggnationer bör därmed prövas mot förbudet. Ett annat exempel är att staket eller häckar inte får sättas upp, respektive planteras, på ett sätt som hindrar allmänheten från att använda ett tidigare tillgängligt område.^{116,117}

Vidare får användningen av en byggnad inte förändras. Till exempel är det inte tillåtet att inreda och omvandla ett gammalt båthus till ett fritidsboende. Kring ett fritidshus finns en hemfridszon, vilket gör att en sådan förändring leder till att allmänheten avhålls från att vistas där.¹¹⁸

3. Utföra grävningsarbeten eller andra förberedande arbeten för att kunna uppföra byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i punkt 1 och 2.

¹¹⁴ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 38

¹¹⁵ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 39

¹¹⁶ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 38-39

¹¹⁷ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 40

¹¹⁸ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 38-39

4. Vidta åtgärder som på ett väsentligt sätt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter

Den fjärde punkten i förbudslistan – att man inte får vidta åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för växt- och djurliv – gäller oavsett om de andra punkterna uppfylls eller inte. Till exempel kan en tillbyggnad av ett hus visserligen inte hindra allmänheten från att vistas i området, men skada växt- och djurlivet. I ett sådant fall är åtgärden förbjuden och kan inte vidtas utan beviljad dispens.

Förbudslistan i MB 7:15 medför en viss skärpning jämfört med tidigare. Detta rör främst vad gäller punkt två där det betonas att ändringen skall påverka allmänhetens möjligheter att använda området för att vara förbjuden.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbuden i MB 7:15 riskerar, enligt MB 29:2, att dömas till böter eller fängelse i högst två år.

5.3.1 Undantag från de generella förbuden

Från de generella förbuden i 15 § finns ett antal undantag, vilka kan utläsas i MB 7:16. Förbuden gäller inte:

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt MB 17:1, 3, 4 eller som omfattas av ett tillstånd enligt Miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av Miljöbalken,
3. byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen, eller
4. byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Regeln innebär en skärpning jämfört med tidigare lagstiftning. I punkt ett har lagts till att förändringen för sin funktion måste vidtas inom strandskyddsområdet. Punkterna tre och fyra är nya.

Vidare kan regeringen – eller den myndighet som regeringen bestämmer – få meddela föreskrifter om att förbuden i 15 § inte gäller för kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad. För att kunna göra det krävs att åtgärden vidtas:

1. inom 15 meter från huvudbyggnaden, men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och
2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

Regeln framgår av MB 7:17. Regeln innebär en skärpning av tidigare regler.

5.4 Dispens

Tidigare fattade Länsstyrelsen beslut om dispens från strandskyddet, men i och med den nya lagstiftningen flyttades ansvaret över på kommunerna. Lagstiftningen anpassade sig därmed efter praxis, då flera kommuner redan hade delegerats ansvaret från Länsstyrelsen.^{119,120,121}

Enligt MB 7:18a fattar länsstyrelsen fortfarande beslut angående dispens från de generella förbuden i 15 § om det rör sig om:

1. byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
2. ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i Miljöbalkens sjunde kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

För att Länsstyrelsen skall kunna ge dispens krävs att det finns särskilda skäl, se nedan. Regeln är ny.

För övriga fall fattar kommunerna beslut rörande dispenser. Liksom för Länsstyrelsen gäller det då att särskilda skäl föreligger. Detta enligt MB 7:18b. Regeln är ny.

5.4.1 Särskilda skäl

I och med den nya lagstiftningen definierades vilka skäl som kan ligga till grund för dispens från (och upphävande av) strandskyddet. I tidigare lagstiftning angavs endast att dispens fick ges om det fanns ”särskilda skäl”. Som det har framgått av tidigare rapporter och examensarbeten, har det varit svårt att avgöra vad som är ett särskilt skäl i lagens mening. Genom att i lagtext definiera vilka skäl som är godkända för dispens, hoppas lagstiftaren komma till rätta med problemet och dessutom få en enhetligare bedömning vid dispensprövningen.¹²² Den lista på särskilda skäl grundas på vad som enligt praxis har ansetts vara godtagbara skäl till att ge dispens.¹²³

Vilka de särskilda skälen är anges i MB 7:18c, och innebär att dispens kan – men inte måste – ges ifall:

1. Dispensen avser ett område som redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte.

Redan i anspråktagen mark innebär vanligen ett markområde som redan sedan tidigare utgör exempelvis tomtmark. Därför kan ersättningsbyggnader med samma ändamål

¹¹⁹ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 46, 92

¹²⁰ Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002, s. 22-23

¹²¹ Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, 2011, s. 37

¹²² Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 46

¹²³ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 53

som tidigare byggnad, kompletteringsbyggnader och tillbyggnader som ligger innanför angiven tomtplats ofta vara skäl till beviljad dispens.^{124,125,126}

2. Dispensen avser ett område som skiljs från området närmast strandlinjen genom väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering.

Det viktiga under den här punkten är att det är *av människan skapade hinder* som ligger till grund för om skälet är uppfyllt eller inte. Till exempel så är inte en brant eller oländig terräng godtagbara skäl för att bevilja dispens. Detsamma gäller vid till exempel kalhyggen, som inte räknas som exploatering.^{127,128}

3. Dispensen avser anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området.

Bara för att en åtgärd måste vidtas vid vattnet, innebär det inte att ett särskilt skäl föreligger. Om dispens söks för att uppföra en brygga, så måste bryggan onekligen ligga vid vattnet, men för att ett särskilt skäl skall finnas måste det även stå klart att det inte finns en bättre placering av bryggan utanför området, att inte flera fastighetsägare kan gå ihop och dela brygga, med mera. Eftersom det rör sig om anläggning, kan dispens enligt denna punkt inte ges för bostadshus.^{129,130}

4. Dispensen avser ett område som behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området.

Eftersom det rör sig om *verksamhet* begränsas möjligheterna att åberopa punkten. Det går därmed inte att med stöd av punkten söka dispens för uppförande av bostäder.^{131,132} Som bostadsbyggnad räknas även fritidshus, uthyrningsstugor och campingstugor.¹³³

¹²⁴ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 105

¹²⁵ Dom MÖD 2006:35

¹²⁶ Dom MÖD 2006:45

¹²⁷ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 105

¹²⁸ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 50

¹²⁹ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 54, 105

¹³⁰ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 50

¹³¹ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 105-106

¹³² Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 51

¹³³ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 51

5. Dispensen avser område som behöver tas i anspråk för att tillgodose angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Om åtgärden kan vidtas utanför strandskyddat område, skall detta väljas istället. Exempel på möjliga åtgärder är:

”... sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluftsvårds-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet.”¹³⁴

Åtgärden skall vara av allmänt intresse, varför skälet inte kan ligga till grund för dispens för uppförande av enskilda bostadsbyggnader utanför detaljplanlagt område.¹³⁵

6. Dispensen avser område som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket viktigt intresse.

För att punkten skall kunna åberopas som skäl gäller det att det rör sig om väldigt speciella förutsättningar som gör att det enskilda fallet mer eller mindre är unikt i sitt slag. Punkten kan åberopas av både allmänna och enskilda intressen, men dispens bör ges *”särskilt restriktivt för enskilda intressen”*.¹³⁶

För så kallade LIS-områden finns ytterligare skäl, se kapitel 5.5.

Det är viktigt att notera dispens från eller upphävande av strandskyddet inte måste beviljas bara för att något av de särskilda skälen är uppfyllda. Det enda som sägs är att dessa är de enda skälen som kan beaktas vid prövningen.¹³⁷

Vidare bör poängteras att även om något av de särskilda skälen är uppfyllda, får dispens ändå inte ges om det motverkar strandskyddets syfte. Detta framgår av MB 7:26. Enligt MB 7:25 skall vid prövning hänsyn dessutom tas till enskilda intressen, även om strandskyddet anses vara ett så starkt allmänt intresse att det ofta har företräde¹³⁸.

Minns dessutom att strandskyddet gäller lika starkt oavsett om strandskyddsområdet har ett värde enligt båda eller endast ett av syftena (se kapitel 5.1).

¹³⁴ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 106

¹³⁵ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 26

¹³⁶ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 106

¹³⁷ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 53

¹³⁸ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 53

5.5 LIS-områden

Med de nya lagreglerna infördes ytterligare möjligheter till dispens om det sker inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS-område). Någon definition av begreppet landsbygd ges inte, däremot begränsas det geografiska tillämpningsområdet i MB 7:18e genom att klargöra att:

”Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

- 1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,*
- 2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,*
- 3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,*
 - a) i eller i närheten av tätorter,*
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,*
 - c) på Gotland, eller*
 - d) vid Väneren, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och*
- 4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.”*

- MB7:18e

Vidare anges i MB 7:18e att kommunerna i sina översiktsplaner skall peka ut LIS-områden.

För att dispens skall kunna beviljas eller strandskyddet upphävas krävs enligt MB 7:18d att byggnaden, verksamheten, anläggningen eller åtgärden bidrar till att utveckla landsbygden. Det kan röra sig om till exempel mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, ideella verksamheter med betydelse för det lokala föreningslivet och byggnader för service och bostäder.¹³⁹ Det långsiktiga syftet med strandskyddet får inte motverkas.¹⁴⁰

5.6 Fri passage

I och med de nya lagreglerna infördes även en regel om fri passage i den närmaste anslutningen till strandlinjen. Regeln återfinns i MB 7:18f. Även om dispens ges från strandskyddsreglerna så skall den fria passagen bestå. Undantag får göras endast om det med hänsyn till den planerade byggnationen inte är möjligt att avsätta ett sådant

¹³⁹ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 107

¹⁴⁰ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 14

område. Ingen exakt bredd på passagen anges, men den bör vara så pass bred att allmänheten inte avhålls från att vistas där.¹⁴¹

Att fri passage ges är inte ett giltigt skäl för att ge dispens från strandskyddet.¹⁴²

5.7 Tomtplatsavgränsning

Vid beslut om att bevilja dispens från strandskyddet skall det i beslutet ”anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet” (MB 7:18f, 2 st.). Regeln är inte ny, utan återfanns tidigare i MB 7:18.

Enligt ”allmänna förvaltningsrättsliga principer” kan även andra villkor ställas upp som en förutsättning för att dispensen kan beviljas.¹⁴³

5.8 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har en mångfacetterad roll.

I enskilda fall kan Länsstyrelsen besluta att upphäva strandskyddet i ett område. För detta krävs att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte, eller är – om särskilda skäl föreligger – detaljplanelagt och behövs för antingen byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller skyddas enligt bestämmelser om miljö- eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av annan än kommun (MB 7:18). Med vissa begränsningar har kommunen motsvarande rätt att upphäva strandskyddet i detaljplan, vilket regleras i PBL 4:17.

Länsstyrelsen kan även i det enskilda fallet bevilja dispens från strandskyddet, se kapitel 5.4.

Därutöver har Länsstyrelsen i och med de nya lagreglerna fått en granskande roll. Enligt MB 19:3a skall en kommun som har beviljat dispens från strandskyddet skicka beslutet till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen har då att, enligt MB 19:3b, granska kommunens beslut och se om det saknas förutsättningar för dispens eller om det finns brist i ärendets handläggning som kan ha haft betydelse för utgången av ärendet. Om så är fallet skall Länsstyrelsen överpröva dispensen och, om inget skäl finns för dispens, upphäva dispensbeslutet. Länsstyrelsen har tre veckor på sig att granska beslutet innan de måste fatta beslut om att överpröva det.

5.9 Strandskyddets återinförs

Om strandskyddet har upphävts i ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, återinförs strandskyddet, enligt MB 7:18g, automatiskt om:

¹⁴¹ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 112

¹⁴² Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 76-77

¹⁴³ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 56-57

1. ”Området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. Detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.”
– MB 7:18g

Den nya regeln innebär en skärpning av tidigare gällande rätt, då strandskyddet tidigare inte återinfördes automatiskt.

Vidare upphör en beviljad dispens att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år. Regeln återfinns i MB 7:18h och innebär inga förändringar jämfört med tidigare regler.

5.10 Överklagan

Rätten att överklaga ett beslut om dispens regleras i MB 16:12 och är starkt begränsad. I princip kan endast den som beslutet angår överklaga, om avgörandet har gått denne emot.

Även ideella föreningar vars ändamål är att tillvarata naturskydds-, miljö- eller friluftsintressen har rätt att överklaga ett beslut. Då krävs att föreningen inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och har minst 100 medlemmar, eller på annat vis kan visa att de har allmänhetens stöd. Detta framgår av MB 16:13-14.

Ett beslut som har fattats av kommunen överklagas till länsstyrelsen, därefter till Mark- och Miljödomstolen och slutligen Mark- och Miljööverdomstolen. Ett beslut som har fattats av länsstyrelsen överklagas på samma sätt till Mark- och Miljödomstolen och vidare till Mark- och Miljööverdomstolen.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 59-61

6 Domstolsavgöranden

Fem fall rörande strandskydd och dispens har prövats av Mark- och Miljööverdomstolen med stöd av de nya strandskyddsreglerna. Dessa redovisas kortfattat nedan:

MÖD 2011:35 Fastighetsreglering skäl för strandskyddsdispens?

I fallet hade 2000 m² 1993 fastighetsreglerats till fastigheten X 9:3 i Lidköping kommun. Skälet till regleringen var att kunna bebygga fastigheten med ett garage.

Den 11 september 2009 inkom ansökan om bygglov för garaget och dispens från strandskyddet till Miljö- och byggnämnden i Lidköpings kommun. Nämnden beviljade bygglov och dispens. Länsstyrelsen överprövade och upphävde beslutet med motiveringen att ett tidigare allmänt tillgängligt område mellan strand och bebyggelse skulle försvinna.

Beslutet överklagades, bland annat med motiveringen att fastighetsregleringen 1993 enbart hade genomförts för att möjliggöra garagebygget. Mark- och Miljödomstolen avlog överklagan med motiveringen att fastighetsreglering inte utgör skäl för dispens. Vidare konstaterades att om dispens hade beviljats så skulle det innebära en ”inte oväsentlig utökning” av ianspråktagen mark – mark som tidigare hade varit allemansrättsligt tillgänglig. Därmed fanns inga särskilda skäl för dispens som anges i MB 7:18c och överklagan avlogs.

Fallet överklagades till Mark- och Miljööverdomstolen, vilka följde Mark- och Miljödomstolens linje och avlog överklagan.

Slutsats: Fastighetsreglering utgör inte i sig skäl för dispens från strandskyddet.

MÖD 2011:38 Avstyckning inom strandskyddsområde

I fallet hade ansökan gjorts för avstyckning av en större fastighet för fritidsbebyggelse. Fastigheten i fråga låg i Värmdö kommun. En begränsad del av fastigheten berördes av avstyckningen (1,4 av 60 ha).

Onighet rådde kring huruvida delar av de tilltänkta tomterna låg inom strandskyddat område eller inte. Tomternas placering motiverades med att de låg i anslutning till befintlig bebyggelse.

Mark- och Miljööverdomstolen konstaterade att tomterna låg delvis inom strandskyddat område och att det inte är ett särskilt skäl att tomterna placeras i anslutning till befintlig bebyggelse. Mark- och Miljööverdomstolen konstaterade även att, trots att själva byggnaden skulle hamna utanför strandskyddsområdet, så krävs dispens även om den mark som tas i anspråk för tomt delvis ligger i strandskyddsområde.

Slutsats: Dispens från strandskyddet krävs för mark som tas i anspråk som tomt och som delvis ligger innanför strandskyddsområdet, även om byggnaden i sin helhet hamnar utanför strandskyddsområdet.

MÖD 2011:40 När är ett område väl avskilt från strandområdet?

Fallet rörde en avstyckning av en del av en större jordbruksfastighet belägen i Norrtälje kommun. De tilltänkta styckningslotterna – totalt fyra – låg ca 250 meter från strandlinjen i ett område som hade utökat strandskydd till 300 meter. De tilltänkta tomterna skulle ha hamnat i anslutning till befintlig bebyggelse och skiljas från stranden av en länsväg. Länsvägen var smal och utan mittmarkeringar.

Norrtälje kommun beviljade dispens från strandskyddet. Mark- och Miljööverdomstolen konstaterade att varken vägen eller den befintliga bebyggelsen var av sådan för allmänheten avskiljande karaktär som MB 7:18c åsyftar till. Det konstaterades även att stamfastigheten var så stor att en alternativ lokalisering av styckningslotterna vore möjlig.

Slutsats: Mindre vägar anses inte ha en för allmänheten avskiljande verkan. Ett fåtal utspridda hus anses inte vara avskiljande exploatering.

MÖD 2011:42 Ansökan om anläggande av brygga och muddring

I fallet tillämpades reglerna om strandskydd vid prövning av en ansökan om vattenverksamhet. Fastigheten i fråga var belägen i Värmdö kommun. Fastighetsägaren önskade anlägga en brygga, för vilken muddring krävdes. Fastighetsägaren hade sedan tidigare dispens för en mindre brygga, vilken redan var uppförd, om än i större utsträckning än vad dispensen medgav. I och med detta var området inte längre tillgängligt för allmänheten. Den nya bryggan skulle ta ett större vattenområde i anspråk än den gamla.

Bygg- och miljökontoret i Värmdö kommun ville inte att någon del av ansökan skulle beviljas, bland annat med motiveringarna att det inte utretts hur åtgärden skulle påverka växt- och djurliv och att vattenområde inte ingår i hemfridszonen.

Mark- och Miljööverdomstolen konstaterade att:

- Vattenområde inte ingår i hemfridszonen och därför är att betrakta som fortsatt allemansrättsligt tillgängligt
- Med hänsyn till den nya bryggans storlek och utformning kommer det att ge en avhållande effekt på det rörliga friluftslivet
- Fastighetsägaren inte är i behov av brygga för att ta sig till fastigheten
Önskemålet om båtplats bör kunna tillfredställas med gemensamma bryggor som finns i närheten
- Det allmänna intresset att värna om strandskyddet väger tyngre än den enskildas önskemål om båtplats

Med detta som grund konstaterades att en dispens från strandskyddet skulle motverka strandskyddets syfte och därmed inte kunde beviljas.

Slutsats: Vattenområde ingår inte i hemfridszonen. Om behovet av en åtgärd/byggnad kan tillfredsställas utanför området, föreligger inte skäl för dispens.

MÖD 2012:4 Fråga om en mindre bäck omfattas av strandskyddet

I fallet önskade fastighetsägaren uppföra en fritidsbostad på sin fastighet i Åre kommun. Fastigheten i fråga och den tänkta byggnationen låg vid en bäck nedskuren i mindre ravin. Genom bäcken rann tidvis väldigt lite vatten och på sommaren var den nästan torrlagd.

Kommunen ansåg i att bäcken omfattades av strandskyddet, medan fastighetsägaren motsatte sig detta. Kommunen ansåg vidare att inga särskilda skäl enligt lagens mening fanns för att bevilja dispens.

Fastighetsägaren överklagade till Länsstyrelsen, Mark- och Miljödomstolen och slutligen Mark- och Miljööverdomstolen, vilka alla följde kommunens linje. Länsstyrelsen påpekade i Mark- och Miljööverdomstolen att strandskyddslagstiftningen inte medger någon avgränsning utifrån storleken på sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket påpekade att:

”Vattendrag som periodvis är uttorkade eller ett vattendrag med ringa flöde kan vara av stort värde för djur- och växtliv och ekosystemet i övrigt och bör fortsätta att omfattas av begreppet vattendrag enligt befintlig praxis.”¹⁴⁵

Efter syn på platsen konstaterade Mark- och Miljödomstolen att det rörde sig om en bäck och att denna, i enlighet med ovanstående, omfattades av strandskyddet.

Vidare konstaterade domstolen att de skäl som fastighetsägaren hade uppgett – att det var ett mindre vattendrag, att det rörde sig om fritidsbebyggelse och att fastighetsägaren hade personlig anknytning till platsen – inte var särskilda skäl i lagens mening. Överklagandet avslogs.

Slutsats: Även mindre vattendrag, eller vattendrag som periodvis är uttorkade, omfattas av strandskyddet.

Ytterligare ett ärende (MÖD 2011:36) har prövats, men detta gällde ett tillsynsärende och ingår inte i ovanstående redovisning.

Att utifrån fem domar dra några slutsatser är vanskligt. Däremot kan vissa tendenser utläsas. Domstolarna är restriktiva i sin bedömning om dispens kan medges eller inte. De är även mer restriktiva än kommunerna. I samtliga fall konstateras att särskilda

¹⁴⁵ Dom MÖD 2012:4

skäl inte föreligger och i två av fallen hänvisas direkt till den uttömmande lista på särskilda skäl som återfinns i MB 7:18c.

Det är endast ett fåtal av de ärenden som avgörs i de lägre instanserna som sedan tas upp i Mark- och Miljööverdomstolen. Eftersom betydligt fler ärenden avgörs i Mark- och Miljödomstolarna runtom i landet, har de som arbetar där bättre kunnat bilda sig en uppfattning om hur de nya reglerna har fått ett genomslag.

Bertil Varenius, tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen i Växjö, upplever att domstolen får in ungefär lika många överklagade strandskyddsmål nu som tidigare. Vanligen rör sig målen om hur skälen för dispens i MB 7:18c-d skall tolkas. Han gör dock observationen att den totala handläggningstiden, från att ansökningen först lämnades in till att det slutliga beslutet om beviljande eller avslag, har förlängts.

”Skillnaden är att målet nu oftast har passerat två instanser (mot tidigare en). I dessa fall har första instansen (kommunen) lämnat dispens som länsstyrelsen sedan har upphävt. Prövningskedjan har således förlängts och därmed den totala handläggningstiden för den enskilde sökanden.”¹⁴⁶

Varenius får medhåll i sina observationer av Catharina Hederström, även hon tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen. Hederström, som varit med i processen för en differentierad strandskyddslag, tillägger att:

”Tvärt emot vad det var tänkt har dispenser för strandskydd [för LIS, red. anm.] blivit näst intill omöjliga att få igenom. De skäl som anges som dispensgrundande i lagen är i mångt och mycket subjektiva bedömningar. Där kommunerna ser möjligheter, ser överinstanserna något annat. De fall som gått upp till överdomstolen är de som utgör praxis för oss att hålla oss till. [...] jag tror att den praxis som utvecklats går stick i stäv med regeringens ursprungliga ambition med den nya strandskyddslagen. I dag finns i princip inte något skäl för dispens.”¹⁴⁷

¹⁴⁶ Varenius, Bertil, tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mail, 2012-05-15

¹⁴⁷ Hederström, Catharina, tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mail, 2012-05-16

7 Fältstudie

Större delen av fältundersökningen i detta examensarbete grundar sig på en inventering av ärenden rörande dispens från strandskyddet i fyra utvalda kommuner. Undersökningen har även inkluderat en kortare intervju med handläggande tjänstemän på de utvalda kommunerna. Kapitlet redogör för den metod som har använts, inklusive valet av kommuner, och därefter det material som har samlats in för varje enskild kommun.

7.1 Metod

7.1.1 Val av kommuner

De kommuner som har deltagit i fältundersökningen har valts utifrån de särskilda särdrag som gör dem unika i jämförelse med varandra. Förhoppningen är att få en stabil grund och på så vis få en bredare bild av hur de nya reglerna har påverkat dispensgivningen.

Helsingborgs stad i Skåne län är en långsmal kommun mitt i Öresundregionen och är den kommun i Sverige som har högst byggnadstäthet, både inom 100 och 300 meter från strandlinjen.¹⁴⁸ Kommunen hade tidigare viss delegationsrätt för att ge dispens från strandskyddet.

Kristianstads kommun i Skåne län har likhet med Helsingborg en längre kuststräcka, men har dessutom flera sjöar och vattendrag. Kommunen är dessutom förhållandevis stor och hade, liksom Helsingborg, delegationsrätt att bevilja dispens från strandskyddet.

Olofströms kommun i Blekinge län skiljer sig från de övriga kommunerna genom att inte ha någon kust. Kommunen har däremot en stor mängd sjöar och vattendrag. Till skillnad från de övriga kommunerna, har kommunen sedan en längre tid kämpat mot minskande invånartal. I ett försök att profilera sig har kommunen tydligt tagit till sig möjligheten att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kommunen hade tidigare viss delegationsrätt för att ge dispens från strandskyddet.

Ystad kommun i Skåne län har i likhet med Helsingborg och Kristianstad en längre kustremsa och liksom Helsingborg färre insjöar och vattendrag. Kommunen skiljer sig ändå från de övriga kommunerna i undersökningen genom att helt ha saknat

¹⁴⁸ Bebyggelsepåverkad kust och strand, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, 2011, MI 50 SM 1102, hämtad från SCB 2012-02-07

delegationsrätt för att bevilja dispens från strandskyddet. Delar av strandsträckan är dessutom kraftigt erosionsdrabbad.¹⁴⁹

De olika kommunerna har i olika grad haft strandskyddsfrågan på delegation innan lagändringen 2009. Ystads kommun utgör undantag. På grund av variationen i omfattningen av delegationsrätten, har kommunerna handlagt en varierande mängd ärenden innan lagändringen 2009.

Det är inte enbart förutsättningarna mellan de olika kommunerna som skiljer sig åt, utan skillnader finns även mellan Länsstyrelserna i Skåne och Blekinge län. I slutet av 1996 beslutade Länsstyrelsen i Skåne att:

”... byggnadsförbudet enligt 16 § NVL inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig huvudbyggnad på tomplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden och högst 20 meter från huvudbyggnaden (16 § fjärde stycket NVL och 20 § naturvårdsförordningen).”¹⁵⁰

Övergångsbestämmelserna gör att förordnandet enligt ovan är giltig till och med den 31 december 2014.¹⁵¹

Länsstyrelsen i Blekinge län har inte gjort några liknande generella undantag.

7.1.2 Mall för inventering

Inför inventeringen av dispensärenden upprättades en mall. Mallens innehåll begränsas till att främst beröra själva dispensfrågan och omfattar inte en värdering av riktigheten i det enskilda beslutet eller formella fel eller brister. Mallen grundar sig främst på lagtext, men även på vad som har framkommit i propositioner, rapporter och tidigare genomförda examensarbeten.

Mallen består av 13 frågor, vilka anges och beskrivs nedan:

Fråga 1: När inkom ansökan?

Ansökan om dispens från strandskyddet behandlas olika beroende på när den inkom. Ansökan som inkom före lagförändringarna trädde i kraft behandlas utifrån tidigare regler och ansökan som inkom efter förändringarna behandlas efter de nya reglerna.

Fråga 2: Beviljades eller avslogs ansökan av dispens?

Svarsalternativen är: *Ansökan har beviljats* eller *Ansökan har ej beviljats*.

¹⁴⁹ Ystads kommun, *Handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten*, 2011

¹⁵⁰ Länsstyrelsen i Skåne läns beslut, 505-9812-11, citerad i akt 2011-333, Helsingborgs stad, 2011

¹⁵¹ Naturvårdsverket, m.fl. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009, s. 45

Fråga 3: Vem fattade beslutet?

Vem är det i huvudsak som fattar beslutet? Påverkas utgången av vem det är som fattar beslutet om strandskyddsdispens? Tidigare rapportering och examensarbeten visar att det varierar mellan olika kommuner vem eller vilka det är som fattar beslutet och att detta kan påverka utgången.

Svarsalternativen är: *kommunal tjänsteman, kommunal förvaltningschef, kommunal byggnadsnämnd (eller motsvarande), Länsstyrelsen eller annan.*

Försiktighet bör tas vid slutsatser skillnaden mellan länsstyrelse och kommun, eftersom reglerna skärptes i och med lagändringen. Ett begränsat undersökningsmaterial kan även det försvåra slutsatserna.

Fråga 4: Om beslutfattande instans skilde sig från beredande instans, följde de den beredande instansens förslag till beslut?

Svarsalternativen är: *Följde förslaget och följde ej förslaget.*

Fråga 5: Hur lång var handläggningstiden?

Med ”*handläggningstid*” menas i arbetet den tid det tar från dess att ansökan har lämnats in till dess att beslut har fattats av första instans. Den inkluderar inte de tre veckor under vilka Länsstyrelsen har att ta ställning till huruvida beslutet skall överprövas eller inte.

I Johnsson och Östmans examensarbete framgår att:

*”I stort sett alla kommuner svarade att det tar ca 4 till 8 veckor på frågan om hur lång tid är normalförfarandet av en dispensansökan, från det att ansökan kommer in tills det att sökanden får besked, om man antar att ärendet inte blir överklagat.”*¹⁵²

Är handläggningstiderna lika långa i södra Sverige? Och har lagändringen inneburit en förändring?

Fråga 6: Om dispens beviljades, upphävdes det av länsstyrelsen (alt. Naturvårdverket)?

Svarsalternativen är: *Beslutet upphävdes och Beslutet upphävdes ej.*

Fråga 7: Vad gällde ansökan?

Inom strandskyddat område finns det en rad åtgärder som inte får vidtas utan dispens. Vilka dessa åtgärder är anges i en lista i MB 7:15, se kapitel 5.4. Frågan baseras i huvudsak på denna lista, men med ytterligare indelning på t.ex. vilken sorts byggnad det rör sig om. Det senare för att få en tydligare bild av i vilka fall dispens söks.

Svarsalternativen delas in i huvudkategorierna: *Byggnad, anläggning eller anordning, annan åtgärd.*

¹⁵² Jonsson, m.fl. *Studie av strandskyddsdispenser i Gävleborgs län*, 2007, s. 46

Kategorin *byggnad* delas vidare in i underkategorierna: *Nytt bostadshus, nytt fritidshus, ersättningsbyggnad, tillbyggnad, komplementbyggnad, ändrad användning, annan byggnad.*

Med nytt bostadshus eller fritidshus förstås att det rör sig om en helt ny byggnad, till skillnad från en ersättningsbyggnad som ersätter en tidigare byggnad på samma plats. Med komplementbyggnad menas till exempel garage, förråd eller gäststuga.

En viss gråzon finns mellan de olika kategorierna. Om en äldre ladugårdsbyggnad ersätts med ett fritidshus, är det att betrakta som en ersättningsbyggnad eller som ett nyuppförande av hus? I dessa tveksamma fall har definitionen i den enskilda akten fått ge vägledning till vilken kategori åtgärden skall placeras i.

Fråga 8: Vilken är grund för beviljande/avslag?

I och med de nya reglerna preciserades det i lagtext vilka särskilda skäl som kan åberopas för dispens. Tidigare angavs bara att dispens kunde ges vid *särskilda skäl*, utan förtydligande. Detta har lett till att dispenser har godkänts på flera olika grunder.

Svarsalternativen i frågan är, som följd av den tidigare spretiga praxisen, omfattande. Alternativen är:

- a. Området har *redan tagits i anspråk* på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften
- b. Området är genom väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering *avskilt från strandlinjen*
- c. Området behövs för en *anläggning* som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet kan inte tillgodoses utanför området
- d. Området behövs för att *utvidga en pågående verksamhet* och utvidgningen kan inte genomföras utanför det strandskyddade området
- e. Området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett *angeläget allmänt intresse* som inte kan tillgodoses utanför området
- f. Området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket *angeläget intresse*
- g. LIS: Byggnaden, verksamheten, anläggningen eller åtgärden långsiktigt bidrar till *utvecklingen av landsbygden*
- h. LIS: Bostadshuset kommer att uppföras i *anslutning till befintligt bostadshus*
- i. *Särskilt skäl saknas*
- j. Åtgärden gynnar *friluftslivet*
- k. Det rör sig om s.k. *lucktomt*
- l. Området *topografiskt avskilt* från strandområdet
- m. Området *besöks sällan/otillgängligt*
- n. *Annat, nämligen*

Alternativ (a-f) motsvaras av listan i gällande MB 7:18c och alternativ (g-h) av gällande MB 7:18d, se kapitel 5.4-5.

Av rapporter och examensarbeten har det framgått att särskilt skäl ibland saknas i sin helhet, både för beviljade och avslagna ansökningar. Därför anger alternativ (i) att särskilt skäl saknas.

Alternativen (j-n) är skäl som i dagens lagstiftning inte är tillämpliga, men som det av rapporter och examensarbeten har framgått vara åberopade skäl.

Fråga 9: Vid dispens med åberopande av MB 7:18d (landsbygdsutveckling i strandnära läge) framgår det hur åtgärden bidrar till utveckling av landsbygden?

Enligt den checklista som Naturvårdsverket har skapat i *Handbok 2009:4, Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, anges att motivering skall finnas med. Frågan är om det finns eller inte.

Svarsalternativen är: *ja* eller *nej*.

Fråga 10: Vid sin bedömning, beaktar kommunen strandskyddets syfte?

Strandskyddslagstiftningen har två syften: att bevara friluftslivet och att skydda den biologiska mångfalden. Detta framgår av MB 7:13. Trots detta så framgår det av både rapporter och flertalet examensarbeten att syftena inte alltid beaktas vid dispensgivning. Har det blivit bättre sedan de nya reglerna infördes?

Svarsalternativen är: *hela syftet beaktas, endast friluftslivet beaktas, endast växt- och djurlivet beaktas* och *syftet beaktas ej*.

Det bör poängteras att en sådan bedömning kan ha gjorts även om det inte framgår tydligt i beslutet.

Fråga 11: Motiveras bedömningen av påverkan på syftet?

Frågan är snarlik fråga nummer 10, men behandlar här huruvida en motivering till bedömningen om en åtgärds inverkan på strandskyddets syfte redovisas i beslutet.

Svarsalternativen är: *bedömning motiveras för hela syftet, bedömning motiveras endast för friluftslivet, bedömning motiveras endast för växt- och djurlivet* och *bedömning motiveras ej*.

Liksom för fråga 10, så innebär inte negativt svar inte nödvändigtvis att en motivering saknas, utan endast att den inte har motiverats.

Fråga 12: Finns tomtplatsavgränsning (eller motsvarande)?

I MB 7:18f, 2 st., framgår det att i ett dispensbeslut skall anges ”i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet”. Trots det framgår det av rapporter och examensarbeten att det ofta saknas i besluten.

Svarsalternativen är: *Anges på karta, anges i beslut, anges i både karta och beslut och anges inte.*

Huruvida en avgränsning anges eller inte är till viss del en svårbedömlig tolkningsfråga. I vissa fall bifogas till beslutet en särskild tomtplatsavgränsningskarta, vilken enbart har uppgiften att tydlig markera vilken mark som får tas i anspråk för tomtändamål. I andra fall bestäms hur stort markområde som får tas i anspråk för tomtplats eller motsvarande i ord i beslutet, utan att karta bifogas. En ytterligare variant är att både karta och avgränsning i ord finns.

Svårigheten i bedömningen uppkommer när inget särskilt sägs i beslutet och ingen särskild karta har upprättats som begränsar det markområde som får tas i anspråk. En ansökan där karta över fastigheten bifogas och som sedan beviljas dispens i enlighet med ansökan, går det att tolka beslutet som att hela fastigheten får användas? Eller bör det tolkas som att tomtplatsavgränsning (eller motsvarande) saknas i sin helhet?

I undersökningen har tolkningen följt devisen ”bättre fria än fälla”. Ovanstående tolkningsproblem har därmed fått lösningen att tomtplatsavgränsning finns. Detta kan dock leda till att en generös bedömning av svårtolkade fall, vilket påverkar statistiken.

Fråga 13: Finns fri passage?

I och med de nya reglerna skall det alltid finnas en fri passage närmast strandlinjen, MB 7:18f, 1 st., med undantag för när detta inte är möjligt. Att en fri passage lämnas är i sig inte ett skäl till dispens. Regeln är i sin helhet ny och frågan är hur väl den efterföljs och om den har inneburit att färre dispenser beviljas som sträcker sig hela vägen ner till strandlinjen?

Svarsalternativen är: *Fri passage finns och fri passage finns ej.*

7.2 Helsingborgs Stad

7.2.1 Om kommunen

Helsingborgs stad ligger på västkusten i Skåne län och är den kommun i Sverige som har högst byggnadstäthet vid kusten, både inom 100 och 300 meter från strandlinjen.¹⁵³ Den totala ytan i kommunen är knappt 430 km², varav landarealen utgör 340 km².¹⁵⁴ Kommunen har 41 km havskust och 94 km insjöstränder och vattendrag.¹⁵⁵

¹⁵³ SCB, *Bebyggelsepåverkad kust och strand*, 2011

¹⁵⁴ SCB, *Kommunarealer den 1 jan 2011*, 2011

¹⁵⁵ SCB, *Kust- och strandlängd efter kommun och kust-/strandform. År 2000*, 2000

Med undantag för mitten och slutet av 1970-talet har Helsingborg sedan slutet av 1960-talet haft en växande befolkningsmängd och kommunen har idag drygt 130 600 invånare.¹⁵⁶

I sin översiktsplan, antagen 18 maj 2010, anger kommunen att de ska arbeta för att öka tillgängligheten till kusten. Som ett steg för att uppnå målet skall därför inte ny bebyggelse tillåtas i kustområden. I enstaka fall kan undantag göras, om det rör sig om bebyggelse som ”*utgår från befintlig bebyggelsestruktur*” och ”*utökas in mot land istället för längs kustlinjen*”.¹⁵⁷

7.2.1.1 Dispenshantering

Innan införandet av de nya strandskyddsreglerna 2009 hade Helsingborgs Stad delegerats rätten att i viss utsträckning behandla frågor om dispens från strandskyddet. Delegationsrätten var dock så kraftigt begränsad att kommunen inte handlade ett enda dispensärende under 2008 till 2009.¹⁵⁸

Fram till och med 2010 var det Stadsbyggnadsförvaltningen som ansvarade för handläggningen av dispensansökningar. Arbetsuppgiften övertogs därefter av Miljöförvaltningen.¹⁵⁹

Miljönämnden i Helsingborg tillämpar långt gående delegation till tjänstemännen, vilket innebär att det är dessa och inte nämnden som fattar beslut i dispensfrågan. Vid behov kontaktas kommunens ekolog för konsultation innan ett slutligt beslut fattas.

7.2.2 Inventering av dispensärenden

I Helsingborgs Stad undersöktes totalt 16 dispensärenden, varav fyra inkom innan lagändringen. Som följd av den begränsade delegationsrätten kommunen hade, inkom inga ansökningar om dispens under perioden 1 januari 2008 till 30 juni 2009. Av denna anledning har ärenden handlagda hos Länsstyrelsen undersökts istället.

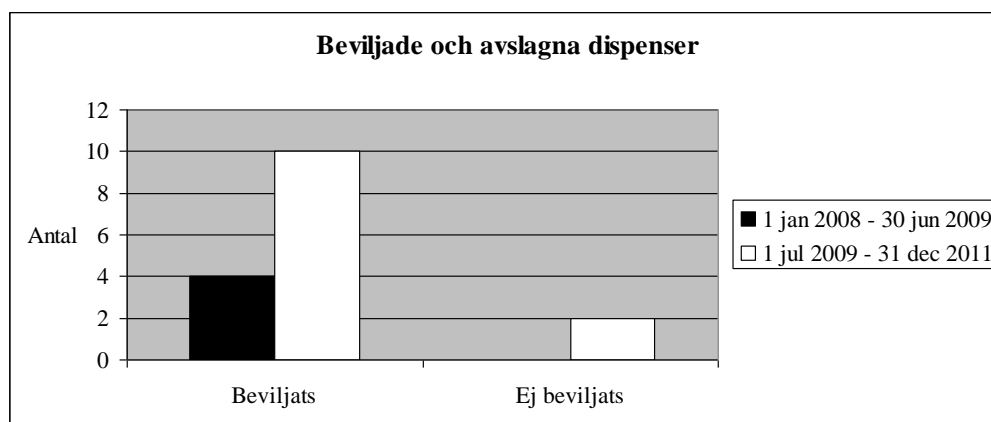
I figur 1 redogörs för i vilken omfattning en ansökan har beviljats eller inte.

¹⁵⁶ SCB, *Folkmängden efter kommun, civilstånd, ålder och kön*, 2012

¹⁵⁷ Helsingborgs stad, *ÖP 2010 – En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling*, 2010, s. 33

¹⁵⁸ Bengtsson, Fredrik, Ekolog, Avdelningen för strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborgs Stad, Mail, 2012-04-11

¹⁵⁹ Danielsson, Barbro, Avdelningschef, Miljö- och hälsoskyddsavdelningen, Miljöförvaltningen i Helsingborgs stad, mail 2012-03-15



Figur 1 Antalet beviljade och avslagna dispenser i Helsingborgs stad.

Av de fyra ansökningar som inkom innan 1 juli 2009 har samtliga beviljats. Efter lagändringen är siffran tio. Två ärenden har dessutom fått avslag. I det första ärendet ville sökande uppföra en trappa upp till intilliggande värn och förse värnet med ett trädäck med räcke som komplement till sin kiosk. Ansökningen avslogs med motiveringen att särskilda skäl saknades. Ärendet beskrivs nedan i kapitel 7.2.2.1. I det andra ärendet önskade sökande uppföra ett trädäck och en rullstolsramp kring och vid en kiosk. Sökanden ansåg att marken redan var ianspråktagen, medan handläggare gjorde en strängare bedömning och ansåg motsatsen. Ansökningen avslogs med motiveringen att särskilda skäl saknades.

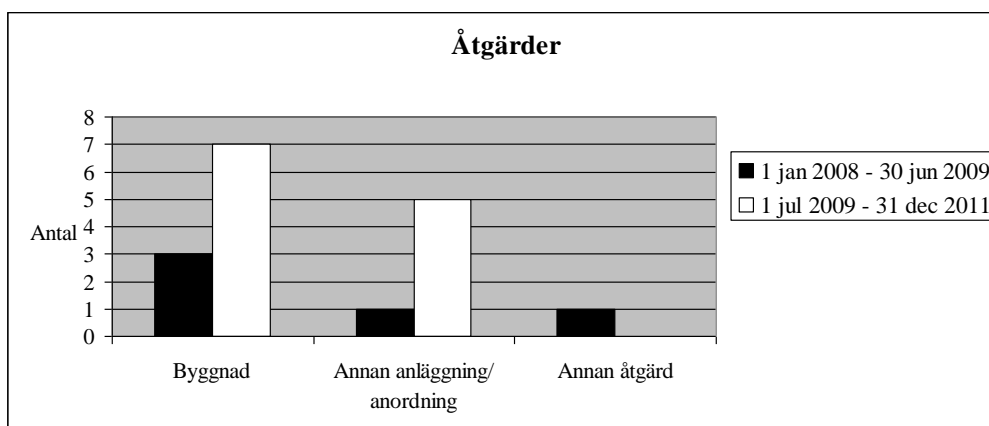
För ärenden initierade före 1 juli 2009 har Länsstyrelsen fattat beslut om dispens, därefter har kommunala tjänstemän fattat besluten.

Den genomsnittliga handläggningstiden när Länsstyrelsen handlade ärendena var 57 dagar och när kommunen handlade ärendena 61 dagar. Den faktiska handläggningstiden varierade kraftigt. På Länsstyrelsen var den mellan 16-93 dagar och på kommunen var den mellan 21-106 dagar.

Ingen av ärendena kom att överprövas av granskande myndighet.

Den vanligaste orsaken för att ansöka om dispens från strandskyddet är för att uppföra en byggnad, vilket åskådliggörs i figur 2. Eftersom några av ansökningarna innehöll flera åtgärder överstiger antalet åtgärder i figuren antalet ansökningar.

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009



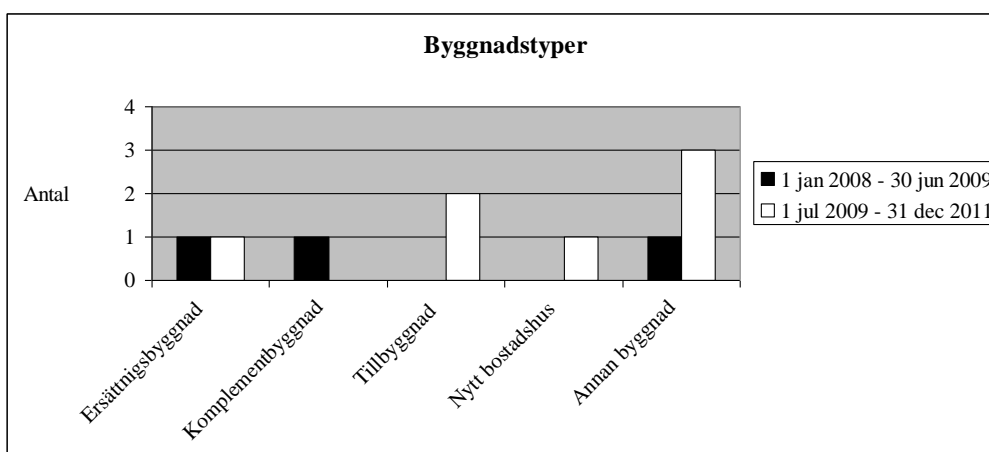
Figur 2 Åtgärder för vilka strandskyddsdispens har sökts i Helsingborgs stad.

Före 1 juli 2009 gällde två av ansökningarna uppförande av byggnader, varav den ena ansökningen omfattade både uppförande av ersättningsbyggnad, garage och komplementbyggnad. Efter 1 juli 2009 ökade antalet till sju.

I ett fall före 1 juli 2009 ansöktes det om dispens för annan anläggning eller anordning. I detta fall rörde det sig om utplacering av en flytbrygga på samfälligheten Domsten s:2 för att vara tillgänglig för allmänheten under sommarmånaderna. Siffran efter 1 juli 2009 var fem och omfattade bland annat uppförande av vindkraftverk, transformatorstation och uppförande av rullstolsramp.

I ett fall innan lagändringen ansöktes det om dispens för annan åtgärd. I ärendet ville sökande anlägga två våtmarker på fastigheten Bälteberg 1:3. Ansökningen beviljades dispens.

I figur 3 visas fördelningen på olika sorters byggnader för vilka dispens har sökts.



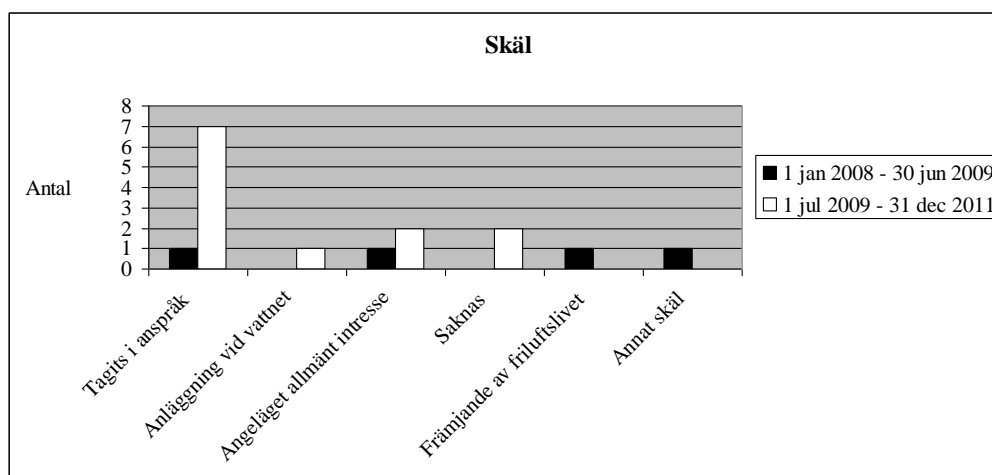
Figur 3 Byggnadstyper vid ansökan om dispens i Helsingborgs stad.

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Före lagändringen söktes dispens för uppförande av ersättningsbyggnad, komplementbyggnad (dispens söktes för garage och friggebod i samma ansökan) och för ”annan byggnad”. För den senare gällde det att få dispens för att på fastigheten Rya 1:30 få uppföra tre tillfälliga paviljonger för skolundervisning.

Efter lagändringen är åtgärderna mer spridda. I vardera ett fall har dispens söktes för uppförande av ersättningsbyggnad och nytt bostadshus. I båda fallen beviljades dispens. Därutöver har två ansökningar inkommit om tillbyggnad på befintligt hus och tre ansökningar har inkommit om ”annan byggnad”. För dessa tre gäller ansökningarna uppförande av toalettbyggnad, bastubyggnad, samt att få bibehålla befintlig kiosk i samband med förnyat bygglov.

Det vanligaste skälet för att bevilja dispens från strandskyddet i Helsingborg är att marken redan har tagits i anspråk (ett ärende före och sju efter lagändringen). Detta tydliggörs i figur 4.



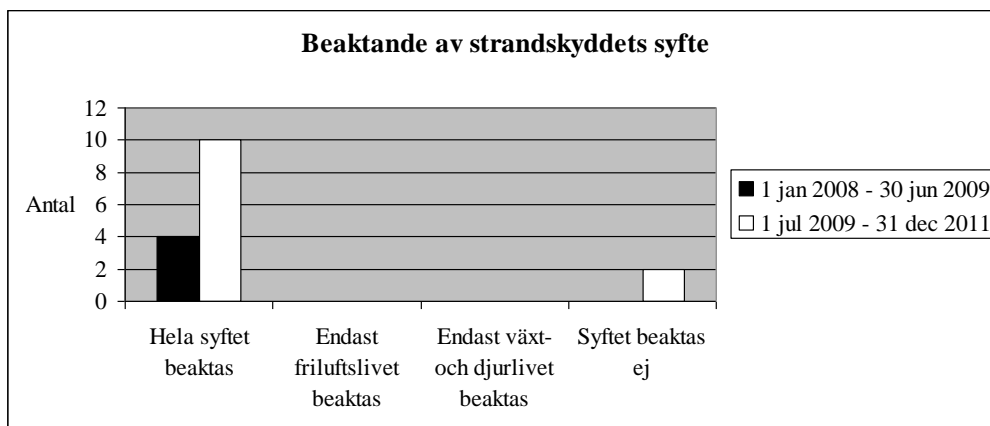
Figur 4 Skäl för vilka strandskyddsdispens har beviljats, alternativt avslagits, i Helsingborgs stad.

Före lagändringen angavs även skälen: ängeläget allmänt intresse (gällde uppförande av skolpaviljonger), främjande av friluftslivet (utplacering av flytbrygga) och att:

*”Våtmarken bedöms få positivt inflytande på vattenkvaliteten och gynna den biologiska mångfalden. Projektet bedöms inte innebära något intrång i allemansrättsligt tillgänglig mark.”*¹⁶⁰

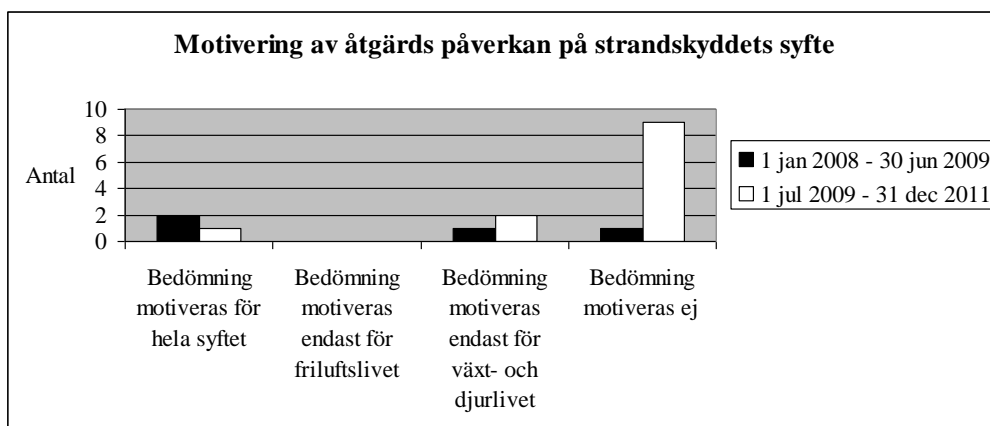
Hur väl en bedömning av åtgärdens inverkan på strandskyddets syfte redovisas i beslutet framgår av figur 5.

¹⁶⁰ Länsstyrelsen i Skåne Län, Ärende 251-51474-08, ang. anläggande av våtmarker på fastigheten Bälteberga 1:3



Figur 5 Hur strandskyddets syfte beaktas vid beslut om dispens i Helsingborgs stad.

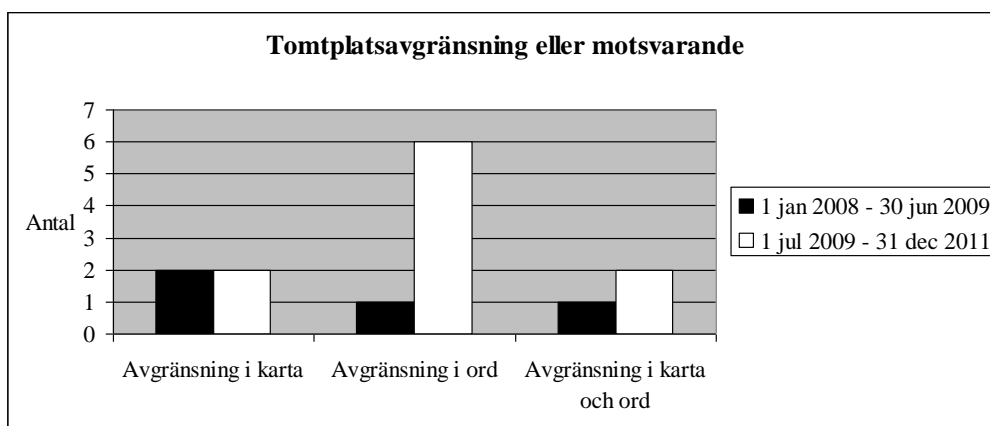
I samtliga fall utom två finns ett tydligt ställningstagande. Hur ofta dessa ställningstaganden motiveras framgår av figur 6.



Figur 6 Hur ofta bedömningen av inverkan på strandskyddets syfte motiveras vid beslut om dispens i Helsingborgs stad.

Det framgår av inventeringen att sådana motiveringar ofta saknas helt (ett respektive sju fall) eller är bristfälliga (ett resp. två fall).

I beslut om beviljande av dispens skall en tomtplatsavgränsning göras, alternativt skall det anges i vilken utsträckning marken får användas för det avsedda ändamålet. Figur 7 åskådliggör hur ofta någon form av tomtavgränsning eller motsvarande finns i beslutet. I två av de totalt tolv ärenden som undersöktes för Helsingborgs Stad gavs avslag, varför dessa inte är med i statistiken över tomtavgränsning.



Figur 7 Hur tomtavgränsning eller motsvarande behandlas i beslut om beviljande av dispens från strandskyddet i Helsingborgs stad.

Det kan konstateras att någon form av avgränsning alltid finns med. Av de fyra ärenden som Länsstyrelsen handlade var det vanligare att avgränsningen framgick av en bifogad karta än på annat vis. Av de ärenden som kommunen har handlagt efter lagändringen anges avgränsningen endast i ord i sex av fallen.

I samtliga beviljade fall fanns en fri passage vid den närmsta strandlinjen.

7.2.2.1 Enskilda dispensärenden

Domsten s:2, Ärende 521-32221-09

Ärendet bedömdes utifrån de äldre strandskyddsreglerna.

Sökande önskade att i vattnet vid allmän badplats utplacera en flytbrygga. Bryggan i fråga skulle placeras ca 15 meter utanför två befintliga pirar och förankras på ca 3,5 meters djup. Bryggan skulle vidare tas bort efter badsäsongen.

Länsstyrelsen, som handlade ärendet, beviljade dispensen med motiveringen:

”Länsstyrelsen anser att särskilda skäl att medge dispens från bestämmelserna om strandskydd föreligger då flytbryggan planeras i anslutning till en allmän badplats och befintliga pirar, och därmed gynnar allmänhetens friluftsliv.”¹⁶¹

Vidare menade Länsstyrelsen att växt- och djurlivet inte påverkades negativt av åtgärden, då förankringen av bryggan i botten påverkade ett mycket litet område och inga särskilda naturvärden fanns utpekade.

Dispensen förenades med tre villkor:

1. Bryggan skulle vara tillgänglig för allmänheten

¹⁶¹ Länsstyrelsen i Skåne Län, Ärende 251-32221-09, ang. att utplacera en flytbrygga på fastigheten Domsten s:2

2. Bryggan fick endast ligga i vattnet mellan 1 juni och 30 september
3. Dispensen var endast giltig i 5 år, därefter måste ny dispens sökas

Gantofta 1:372, Ärende 521-3707-09

Ärendet bedömdes utifrån de äldre strandskyddsreglerna.

Sökande önskade att riva befintlig ekonomibyggnad för att uppföra ett nytt enbostadshus, två garage och en friggebod. Området kring det befintliga bostadshuset skulle avstyckas.

Länsstyrelsen, som handlade ärendet, beviljade dispens och angav som skäl att marken redan var ianspråktagen. Som villkor angavs att:

1. Befintlig marknivå fick inte höjas och skulle i största möjliga mån bibehållas.
2. Hela fastigheten fick tas i anspråk som tomt.

Fastigheten var i sin helhet knappt 4000 m² stor.

Rya 1:2, Ärende 2011-2244

Ärendet bedömdes utifrån de nya strandskyddsreglerna.

Sökanden önskade dispens från strandskyddet för att uppföra en ersättningsbyggnad med viss tillbyggnad.

Genom delegationsbeslut av handläggande miljöinspektör beviljades dispensen. Beviljandet motiverades med att marken redan var ianspråktagen.

Som villkor för beslutet angavs:

1. Att endast den del som var markerad som tomtplats på bifogad karta fick tas i anspråk som tomt,
2. Att tomtplatsen tydligt skulle markeras med ett staket,
3. Att arbetsytornas storlek i samband med nybyggnationen skulle minimeras, samt
4. Att befintlig marknivå skulle bibehållas

Sökanden överklagade samtliga villkor till Länsstyrelsen med motiveringarna:

1. Felaktig rättstillämpning. En tomtavgränsning skall anges i beslutet, inte ställas upp som ett villkor.
2. Villkoret saknar betydelse.
3. Villkoret saknar rättslig grund.
4. Villkoret saknar rättslig grund.

På grund av långa handläggningstider på Länsstyrelsen har dessvärre inget beslut fattats ännu.

Rya 1:30, Ärende 2011-333

Ärendet bedömdes utifrån de nya strandskyddsreglerna.

Sökanden ville på fastigheten Rya 1:30 dels uppföra en ny rullstolsramp upp till befintlig kiosk (åtgärd 1) och dels uppföra en trappa upp till ett intilliggande värn och förse värnet med ett trädäck med räcke (åtgärd 2). Ett trädäck fanns redan i direkt anslutning till kiosken, men var enligt sökanden för litet.

Genom delegationsbeslut beviljade handläggande tjänsteman på Miljöförvaltningen dispens för åtgärd 1, men avslog ansökan för åtgärd 2. Beviljandet av åtgärd 1 motiverades med att platsen för rullstolsrampen redan var ianspråktagen för själva kioskybyggnaden. För avslaget ansågs inga särskilda skäl föreligga för att medge beviljande.

Sökanden överklagade avslaget till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen påminde om att dispensreglerna skall tillämpas restriktivt. Vidare konstaterades att som möjligt skäl till dispens skulle kunna åberopas att området behövdes för att utvidga befintlig verksamhet som inte kan tillgodoses utanför området. Länsstyrelsens poängterade dock att detta inte automatiskt medför att dispens skall beviljas och ansåg vid en intresseavvägning att ”*de värden som strandskyddet ska tillvarata får anses väga över.*”¹⁶² Därmed avslogs överklagandet.

Råå 1:1, Ärende 2011-1519

Ärendet bedömdes utifrån de äldre strandskyddsreglerna.

Sökanden ville på fastigheten Råå 1:1 uppföra rullstolsramp och trädäck vid befintlig kiosk till en sammanlagd yta på mellan 80-100 m². Som skäl angav sökanden att kiosken skulle tillgänglighetsanpassas till rullstolsbundna och att området redan var ianspråktaget.

Genom delegationsbeslut avslog handläggande miljöinspektör ansökan, med motiveringen att marken inte kunde betraktas som ianspråktagen och att handikappsanpassning inte utgjorde sådant skäl som anges i Miljöbalken. Inga övriga särskilda skäl förelåg.

7.2.3 Intervju

Intervjun genomfördes via mail med Barbro Danielsson, avdelningschef för Miljö- och hälsoskyddsavdelningen på Miljöförvaltningen i Helsingborgs stad.

Kommunen, menar Danielsson, anser sig ha en restriktiv inställning till beviljande av dispenser från strandskyddet. Danielsson själv upplever inte att dispensgivningen har varit generös vare sig före eller efter införandet av de nya reglerna och inte heller att

¹⁶² Länsstyrelsen i Skåne läns beslut, 505-9812-11, citerad i akt 2011-333, Helsingborgs stad, 2011

dispenser har beviljats i tveksamma fall. Hon har inte heller någon erfarenhet att något annat än själva lagen - till exempel den politiska viljan i kommunen eller den sökandes personliga anknytning till platsen – skulle spela någon roll för utgången av ett ärende.

Danielsson upplever inte att det finns brister i den egna hanteringen och bedömningen av strandskyddsärenden och betonar att det vid behov sker samråd med stadens ekologer.

Kontoret fick utbildning i samband med lagändringen och Danielsson upplever att de nya lagreglerna är tydliga och enkla att tillämpa, åtminstone i de ärenden som kontoret hittills har handlagt.

Länsstyrelsen fungerar bra i sin nya roll som granskare av beviljade beslut och vägledare och stöd för kommunen i de enskilda ärendena.

Danielsson menar att det är svårt att veta om fastighetsägarna saknar kunskap om strandskyddsreglerna och att förståelsen för reglerna varierar. Danielsson upplever däremot inte att kommunens fastighetsägare medvetet ignorerar strandskyddsreglerna och det är vanligt att samtal sker mellan handläggare och fastighetsägare innan ansökan om dispens inkommer.

7.3 Kristianstads Kommun

7.3.1 Om kommunen

Kristianstads kommun ligger i nordöstra Skåne län och har både en längre kustremsa och en god tillgång på sjöar och vattendrag. Kommunen är cirka 1 830 km² stor till ytan, varav 480 km² utgörs av havsvatten och 90 km² utgörs av inlandsvatten.¹⁶³ Fastlandskusten i kommunen är knappt 60 km lång och längden på insjöstränder och vattendrag är sammanlagt drygt 600 km.¹⁶⁴

Invånarantalet är närmre 80 000 och kommunen har sedan slutet av 1960-talet haft en växande befolkningsmängd.¹⁶⁵

Kommunens gällande översiktsplan antogs 1990, det vill säga innan strandskyddet fick ett utökat syfte. Redan då konstaterar kommunen att klimatförändringen med stigande vattennivåer kan komma att påverka kommunen genom bland annat ökad erosion längs kusten.¹⁶⁶ Tillägg till planen har gjorts genom åren som berör främst kustområdet. En ny översiktsplan håller på att tas fram.

¹⁶³ SCB, *Kommunarealer den 1 jan 2011*, 2011

¹⁶⁴ SCB, *Kust- och strandlängd efter kommun och kust-/strandform. År 2000*, 2000

¹⁶⁵ SCB, *Folkmängden efter kommun, civilstånd, ålder och kön*, 2012

¹⁶⁶ Kristianstads kommun, *Kristianstads kommun översiktsplan*, 1990, s. 7-8

Ur samrådshandlingarna för den nya översiktsplanen står det klart att riskerna som klimatförändringen medför inte har minskat. Kommunen har däremot blivit bättre på att hantera och bedöma dem. Lågstanivåer för nybyggnationer och skyddsavstånd i riskområden för översvämning eller erosion är exempel på förebyggande åtgärder.¹⁶⁷

I samband med införandet av de nya lagreglerna tog kommunen fram nio områden för utveckling i strandnära läge (LIS-områden). Områdena har begränsats till ett fåtal sjöar och vattendrag i kommunen och inget av dem omfattar kusten.¹⁶⁸

7.3.1.1 Dispenshantering

Innan de nya strandskyddsreglerna började gälla i juli 2009, hade Kristianstads kommun delegerats rätten att till viss del behandla frågor om dispens från strandskyddet.

I Kristianstad är det i huvudsak handläggare på Stadsbyggnadskontoret som ansvarar för handläggningen av strandskyddsärendena. Yttranden angående främst påverkan på den biologiska och ekologiska miljön inhämtas från Miljö- och Hälsoskyddskontoret. Tillsammans med kommunekologen på Miljö- och Hälsoskyddskontoret besöks vanligen platsen.

Beslutet fattas i Byggnadsnämnden, vilken är en politisk nämnd. Handläggaren av ärendet har förberett ärendet, inhämtat yttranden och lägger fram ett förslag till beslut.

7.3.2 Inventering av dispensärenden

I Kristianstads kommun har totalt 48 dispensärenden undersökts. Fler ärenden än så har behandlats av kommunen, men var av olika skäl inte tillgängliga vid tillfället för inventeringen.

Av de 48 ärendena, har sju avskrivits. Orsakerna till att ärendena har avskrivits varierar. Som exempel kan nämnas att sökanden, efter upplysning om att dispens omöjlig kan beviljas, har valt att flytta den planerade byggnationen till en plats där dispens inte krävs.

Ytterligare ett ärende har plockats bort ur statistiken, då det fanns vissa oklarheter i akten. Således ingår 40 dispenser i själva studien. För perioden 1 januari 2008 till 30 juni 2009 var antalet ärenden 20 och för perioden 1 juli 2009 till 31 december 2011 var antalet ärenden 20.

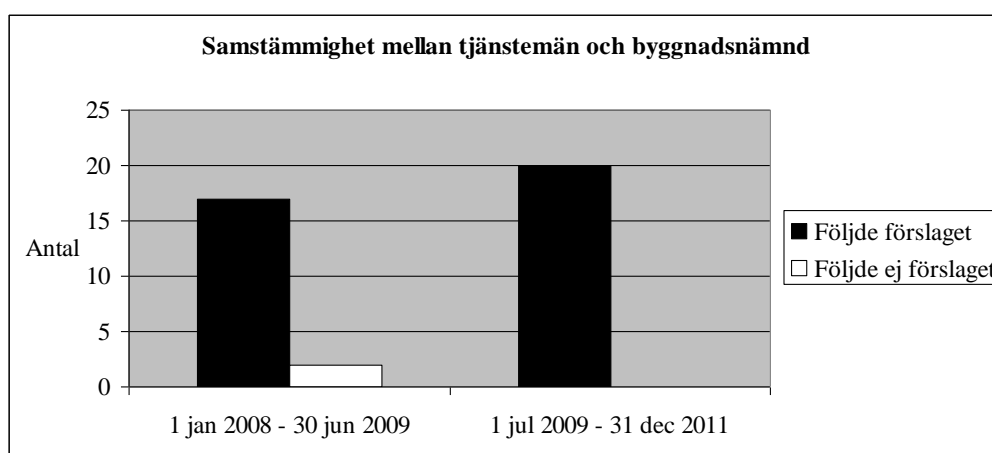
I samtliga fall utom ett beviljades dispens. Ärendet som avslogs rörde en ansökan om att på strandskyddat område uppföra ett nytt enbostadshus på fastigheten Ivö 17:10. Ansökan inkom 2008. Fallet beskrivs nedan, se kapitel 7.3.2.1.

¹⁶⁷ Kristianstads kommun, *Översiktsplan 2011 Kristianstads kommun 2010-10-20*, 2010, s. 70-75

¹⁶⁸ Kristianstads kommun, *Översiktsplan 2011 Kristianstads kommun 2010-10-20*, 2010, s. 92-93

Besluten har i samtliga fall utom ett fattats av Byggnadsnämnden. I undantagsfallet, vilket skedde under 2008, fattades beslutet av Stadsbyggnadskontoret på delegation av Byggnadsnämnden. Ansökan rörde anläggandet av lekbacke i anslutning till en damm som grävdes för omhändertagande av vatten från en ny trafikplats i Önnestad.

I 37 av 39 undersökta dispensärenden har Byggnadsnämnden i Kristianstads kommun följt det förslag som Stadsbyggnadskontoret har lagt fram, se figur 8. För ärendet i Önnestad är frågan inte relevant, eftersom Stadsbyggnadskontoret fattade beslutet om dispens på delegation från Byggnadsnämnden.



Figur 8 Följde Byggnadsnämnden det förslag som tjänstemännen på Stadsbyggnadskontoret lade fram?

Båda de ärenden där Byggnadsnämnden inte följde Stadskontorets förslag inträffade innan de nya reglerna trädde i kraft.

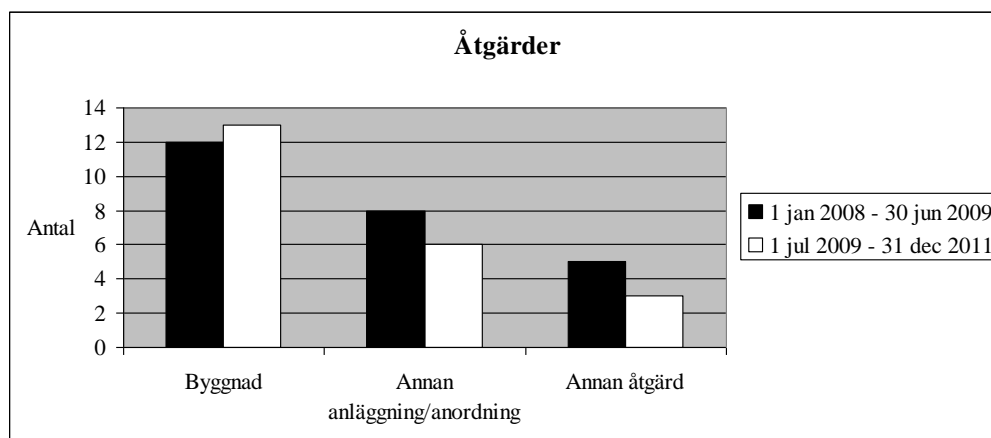
Det första fallet gällde Bäckaskog 2:1 där sökanden ville uppföra två fritidshus för turistverksamhet. Både Stadsbyggnadskontoret och Miljö- och Hälsoskyddskontoret avstyrkte ansökan med motiveringen att strandskyddets syfte motverkades och att inga särskilda skäl förelåg. Byggnadsnämnden beviljade dispens. Bland motiven för beviljande fanns att byggnaderna placerades 70 meter från strandkanten och att allmänheten fortfarande hade tillgång till strandområdet.

Det andra fallet gällde Ivö 30:1 där sökande ville ersätta en ”sommarstuga” med ett nytt fritidshus. Även i detta fall avstyrkte Stadsbyggnadskontoret och Miljö- och Hälsoskyddskontoret ansökan, men Byggnadsnämnden beviljade dispens. Ärendet beskrivs utförligare nedan i kapitel 7.3.2.1.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ett enskilt ärende var 58 dagar, alltså ungefär två månader, oavsett om ärendet handlades före eller efter införandet av de nya strandskyddsreglerna. Det faktiska spannet sträcker sig från två till 225 dagar.

Länsstyrelsen skall granska och, i de fall det krävs, överpröva och upphäva en beviljad dispens. Naturvårdsverket hade tidigare motsvarande uppgift. I fallet Bäckaskog 2:1, som beskrevs ovan, överklagade Naturvårdsverket Byggnadsnämndens beslut. Hur det gick framgår inte av ärendeakten. Efter lagändringen har Länsstyrelsen valt att överpröva ett ärende. Ärendet rörde en tillbyggnad på fastigheten Söndraryd 9:8. Kommunen beviljade dispensen. Länsstyrelsen överprövade beslutet och valde efter inkomna kompletteringar att inte upphäva det. Ärendet beskrivs utförligare nedan i kapitel 7.3.2.1.

I figur 9 redovisas för vilka åtgärder dispens från strandskyddet har sökts för. Eftersom ett fåtal ärenden har rört flera åtgärder är den totala summan 47, jämfört med antalet ansökningar, vilket är 40 stycken.



Figur 9 Åtgärder för vilka strandskyddsdispens har sökts i Kristianstads kommun.

I 14 ärenden rörde sig ansökan om annan anläggning eller anordning, åtta fall före och sex fall efter lagändringen. I åtta av fallen rörde det sig om antingen uppförande av marktransformatorstation eller nätstation. I övriga fall återfinns bland annat anläggande av en minigolfbana, enskilt avlopp och brygga.

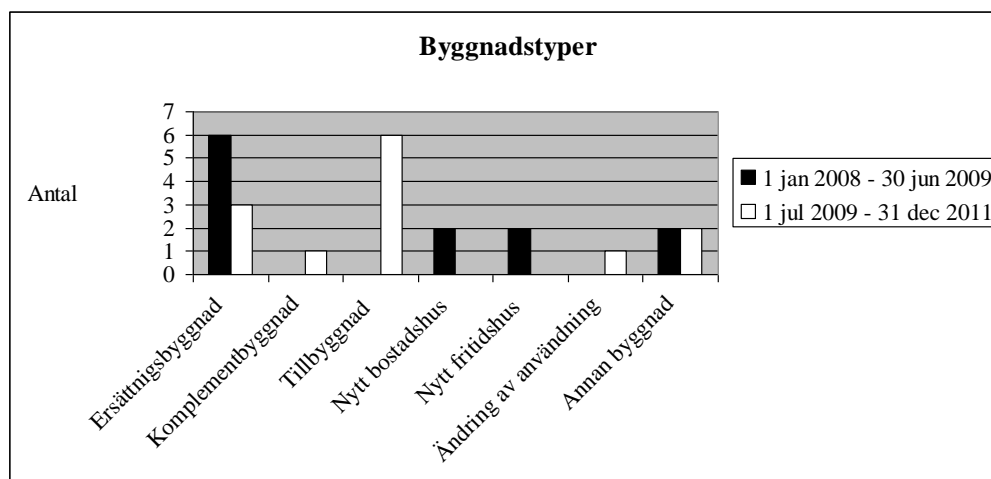
Totalt åtta ansökningar har rört en "annan åtgärd", fem av dessa har inkommit innan de nya reglerna trädde i kraft och tre efter. Bland åtgärderna finns anläggandet av ovan nämnda lekbacke på Önnestad 13:30, fiskevårdsåtgärder på Vittskövle 95:1 och nedgrävning av kabel på Örsnäs 1:3 och Skärnäs 9:1.

Det vanligaste skälet för ansökan om dispens i kommunen är att det rör sig om uppförande av byggnad. Innan 1 juli 2009 rörde tolv ansökningar byggnader, efter 1 juli 2009 var siffran 13.

Alternativen "byggnad" har i inventeringen delats in ytterligare i underkategorier. Resultatet åskådliggörs i figur 10. Två skäl är vanligare förekommande än andra: före lagförändringarna inkom sex ansökningar om dispens för att uppföra

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

ersättningsbyggnad, efter lagändringarna gällde samma siffra istället för ansökningar om tillbyggnader på befintlig byggnad.



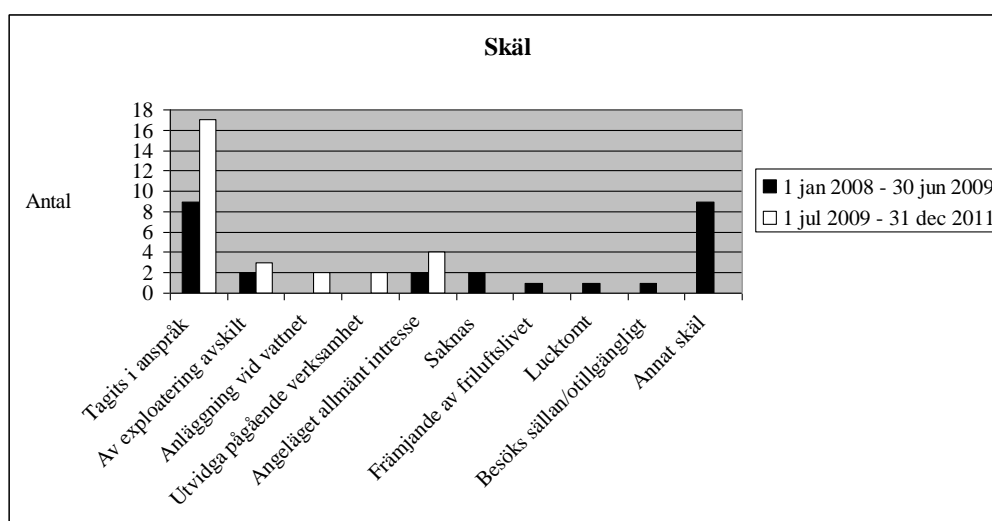
Figur 10 Byggnadstyper för ansökan om dispens i Kristianstads kommun.

Före lagändringen har fyra ärenden behandlat nybyggnation av bostads- eller fritidshus, efter lagändringen är siffran noll. Efter lagändringen rör sig desto fler om tillbyggnad på befintligt hus (sex fall).

I ett fall rör sig ansökan om ändring av användning av byggnad. Detta handlade om att ett hotell skulle göras om till bostad.

I fyra fall, två före och två efter lagändringen, har dispens från strandskyddet sökts för ”annan byggnad”. I två första fallen har det rört sig om att uppföra nya båthus och i de två senare om uppförande av stall och ”toalettbyggnad”.

För att kunna beviljas dispens från strandskyddet krävs det att det finns särskilda skäl. I figur 11 redovisas för vilka skäl dispens har beviljats i Kristianstads kommun. I vissa ärenden har flera skäl angetts, varför den totala summan skäl i figuren överstiger antalet ärenden.



Figur 11 Skäl för vilka strandskyddsdispens har beviljats, alternativ avslagits, i Kristianstads kommun.

Det enskilt vanligaste skälet för att beviljas dispens är att marken i fråga redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte (nio, respektive 17 ärenden).

I de ärenden som handlades med stöd av den äldre lagstiftningen finns ett bredare spektra av angivna skäl.

I två av ärendena har skäl till och med saknats. I det ena fallet, rörande uppförande av ett enbostadshus på Ivö 17:10, så var avsaknaden av skäl grund för att avslå ansökan. I det andra fallet, vilket rörde uppförande av ett fritidshus på Ivö 30:1, beviljades dispens av byggnadsnämnden, trots bristen på skäl. Istället yrkade en av nämndemännen att:

”[B]ygnadsnämnden skall ha en generösare inställning till bebyggelse i strandnära områden med anledning av den nya strandskyddslagstiftningen som träder i kraft den 1 augusti 2009. Tomten är inhägnad och redan bebyggd varför [nämndemannen] yrkar att byggnadsnämnden beviljar dispens för uppförande av ett nytt fritidshus.”¹⁶⁹

Fastigheten i fråga var bebyggd med en mindre bod och Stadsbyggnadskontoret var av åsikten att markområdet inte var att betrakta som ianspråktaget. Ärendet beskrivs nedan i kapitel 7.3.2.1.

Bland övriga skäl finns att syftet med strandskyddet inte motverkas, att etablering av (gårds-)vindkraft bidrar till att uppfylla kommunens miljömål, att utökning av

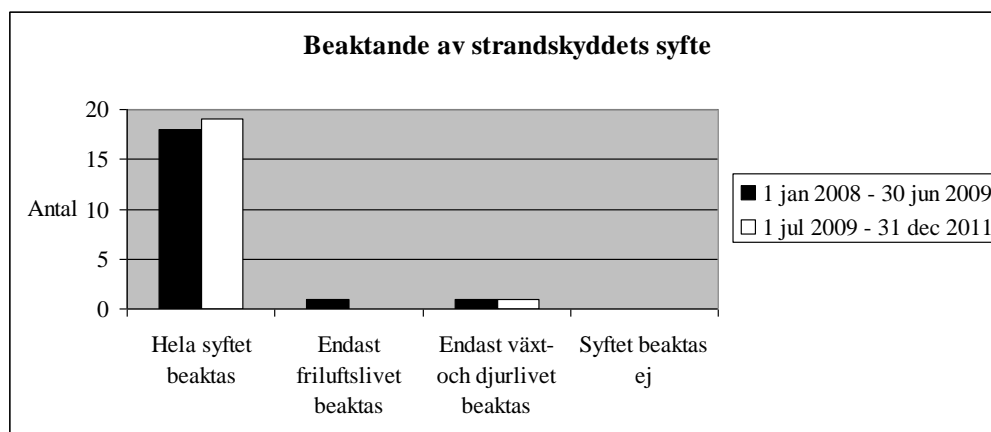
¹⁶⁹ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 09-000003, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Ivö 30:1

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

tomtplats överensstämmer med miljödom och hänvisning till proportionalitetsprincipen.

Bland de ärenden som har behandlats efter införandet av de nya reglerna är skälen koncentrerade till att endast omfatta de skäl som anges i miljöbalken. Som nämnts ovan är det vanligaste skälet att marken redan har tagits i anspråk. I övrigt är fördelningen relativt jämn mellan de övriga skälen, skälet ”annat angeläget intresse” undantaget (skälet har inte åberopats).

Även om särskilda skäl för beviljande av dispens föreligger, kan dispens ändå inte medges om strandskyddets syfte motverkas. I figur 12 redovisas hur väl det framgår av dispensbesluten att strandskyddets syfte har beaktats.

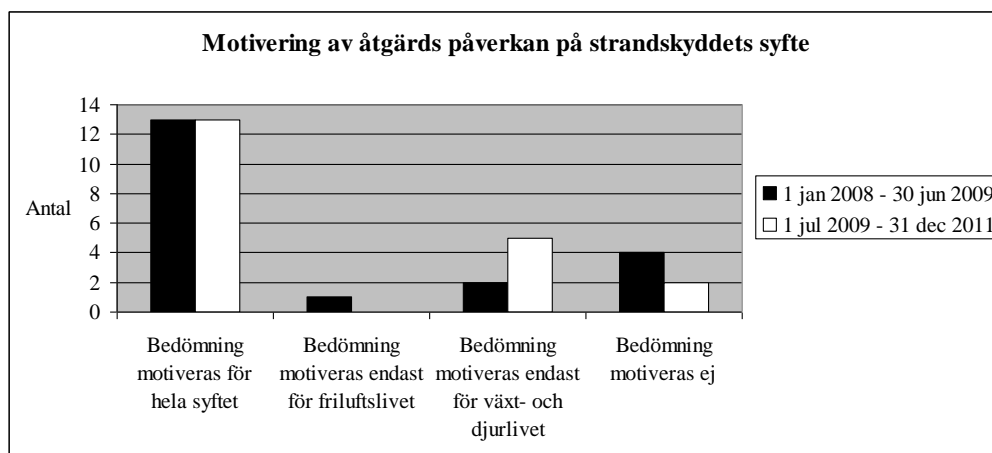


Figur 12 Hur strandskyddets syfte beaktas vid beslut om dispens i Kristianstads kommun.

Det kan konstateras att det nästan alltid framgår att handledarna på kommunen har beaktat hur den ansökta dispensen skulle komma att påverka strandskyddets syften. I endast tre ärenden är det inte fullt så tydligt. I ett av ärendena beaktas endast friluftslivet och i två av ärendena endast växt- och djurlivet. Inte i ett enda fall har syftet inte beaktats alls.

Vid beaktande av en åtgärds inverkan på strandskyddets syfte är slutsatsen nästan alltid att syftet inte motverkas. Däremot är det inte fullt så vanligt att det i besluten finns en tydlig redovisad motivering till *varför* syftet inte motverkas. I majoriteten av fallen finns en sådan redovisning – kortfattad, men adekvat – vilket redovisas i figur 13.

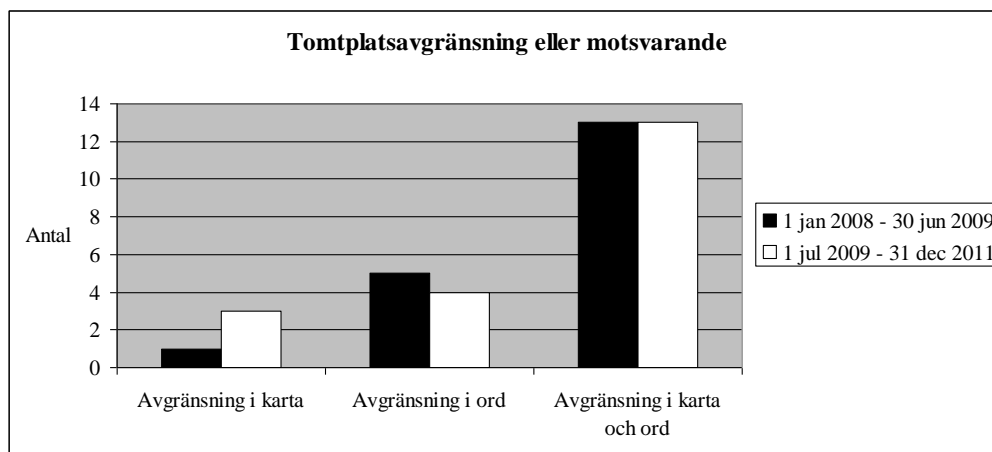
Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009



Figur 13 Hur ofta bedömningen av inverkan på strandskyddets syfte motiveras vid beslut om dispens i Kristianstads kommun.

Det bör poängteras att även om inte en tydlig redovisad motivering finns i beslutet, så innebär det inte att den handläggande tjänstemannen inte har gjort en välavvägd och välgrundad bedömning.

Både enligt äldre och nyare lagstiftning skall det i ett beslut om beviljande av dispens finnas en tomtavgränsning eller motsvarande. Av figur 14 framgår att någon form av tomtavgränsning alltid finns med vid beviljande i Kristianstads kommun. Svaret är dock osäkert, då viss tolkning av akter har krävts för att sammanställa statistiken.



Figur 14 Hur tomtavgränsning eller motsvarande behandlas i beslut om beviljande av dispens från strandskyddet i Kristianstads kommun.

Vanligast är att tomtavgränsningen framgår dels i en karta – antingen av ansökan eller av en för ärendet särskild upprättad tomtavgränsningskarta – och dels i beslutet. Ett sådant beslut kan utformas som:

”... som tomtplats får endast den del som markerats på karta med tomtavgränsning tas i anspråk för ändamålet.”¹⁷⁰

”Endast den yta som byggnaden upptar på marken får tas i anspråk.”¹⁷¹

I vissa fall (ett före och tre efter lagändringen) framgår avgränsningen endast i kartan. I dessa fall har beviljandet av dispens skett i enlighet med ansökan, och tolkning har därför gjorts att den tomtavgränsning som har angetts i ansökan även har godkänts av kommunen.

I något fler ärenden (fem före och fyra efter lagändringen) beskrivs tomtavgränsningen tydligare i själva beslutet än vad det framgår av bifogad karta. Så är ofta fallet då det rör sig om redan befintliga tomter som sträcker sig ner till vattnet eller om området i sin helhet kommer att vara fortsatt tillgänglig för allmänheten.

Exempel på tomtavgränsningar som beskrivs i ord, snarare än i kartor:

”Som tomtmark får endast byggnaden samt 5 meter från byggnadsfasad tas i anspråk för ändamålet.”¹⁷²

”Ingen tomtplats får tas i anspråk och bryggan får ej privatiseras på ett sådant sätt att den avhåller allmänheten från att använda den eller röra sig i området.”¹⁷³

”Som tomtplats får tas i anspråk den plats som byggnaden upptar på marken och 1 m utanför dess fasad.”¹⁷⁴

Sedan införandet av de nya strandskyddsbestämmelserna finns det numer ett krav på att en fri passage alltid skall säkerställas närmast strandlinjen. För Kristianstads kommun skapar den nya regeln knappast några förändringar, då en fri passage traditionellt sett nästan alltid lämnas vid beviljande av dispens, se figur 15. I figuren saknas information från två ärenden. I det första ärendet går det inte att utläsa utifrån akten huruvida en fri passage lämnas eller ej. I det andra ärendet avslögs ansökan om dispens, varför frågan inte är relevant för det ärendet.

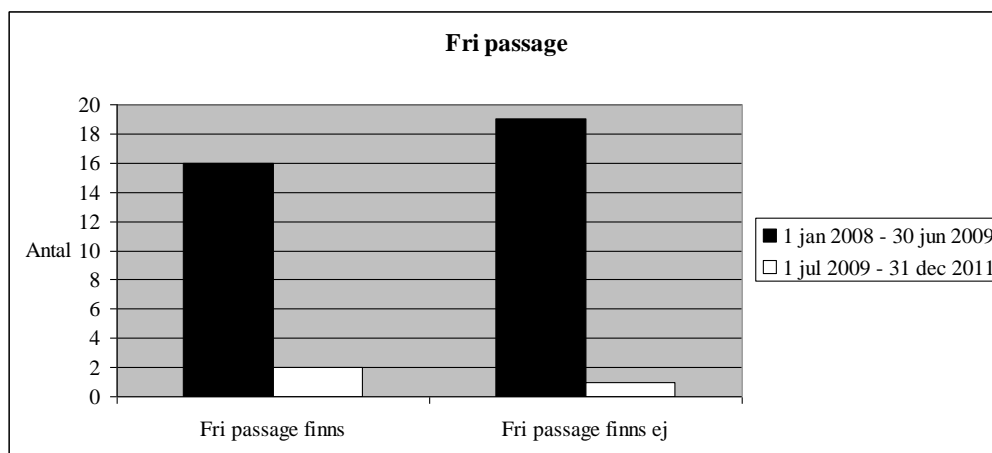
¹⁷⁰ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000006, ang. tillbyggnad på befintlig försäljningslokal på fastigheten Torseke 23:9

¹⁷¹ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000013, ang. nybyggnation av pumphus på fastigheten Håstad 75:1

¹⁷² Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000007, ang. nybyggnation av stall, traktorgarage och uterum på fastigheten Västra Vram 16:5

¹⁷³ Kristianstads kommun, ärendeakt BN 2011-000129, ang. återuppförande av brygga på fastigheten Mannestad 1:22

¹⁷⁴ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000008, ang. nybyggnation av toalettbyggnad på fastigheten Yngsjö s:6



Figur 15 Lämnande av fri passage vid strandkanten i Kristianstads kommun.

I tre fall har fri passage inte lämnats vid beviljande av dispens. Två av dessa fall inföll innan kravet om fri passage infördes i lagstiftningen. Orsaken i samtliga fall är att tomterna i fråga redan går ner till vattnet. I fallet Årröd 3:6, vilken gällde återuppförande av ett enbostadshus och som bedömdes utifrån de äldre strandskyddsreglerna, skrev Stadsbyggnadskontoret att:

”Det vore önskvärt om området närmast stranden vore allemansrättsligt tillgänglig, men i detta fall skulle detta innebära en alltför stor påverkan på hemfridszonen.”¹⁷⁵

Hur breda de fria passagerna är framgår vanligen av kartmaterial, men anges sällan i meter i själva beslutet. Avstånden varierar mellan ett fåtal upp till 100 meter från strandlinjen.

7.3.2.1 Enskilda dispensärenden

Bökestad 1:6, Ärende BN 2011-001069

Ärendet bedömdes utifrån de nya reglerna.

Sökanden ville ersätta befintlig stolptransformator med en transformatorstation på marken. Transformatorstationen skulle komma att uppta 5,3 m². Sökanden anförde att en placering utanför strandskyddsområdet skulle innebära ett större ingrepp på naturområdet, eftersom även ledningen skulle behövas flyttas.

I sitt yttrande ansåg kommunekologen att byggnationen inte inverkar negativt på strandmiljöns biologiska värde.

Stadsbyggnadskontoret tillstyrkte därmed dispensen.

¹⁷⁵ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2008-000006, ang. återuppförande av enbostadshus på fastigheten Årröd 3:6

Byggnadsnämnden beviljade dispens. Som särskilda skäl angavs att området redan var ianspråktaget och att åtgärden var av ett angeläget allmänt intresse. Som tomtavgränsning angavs i beslutet att:

*”Som tomtplats får utnyttjas endast den del som transformatorstationen upptar på marken.”*¹⁷⁶

Ivö 17:10, Ärende STSK 2010-000037

Ärendet bedömdes utifrån de nya reglerna.

Sökanden ville bygga ett nytt enbostadshus. Platsen låg inom strandskyddat område och inom riksintresse för det rörliga friluftslivet och naturvården.

Sökanden anförde bland annat att:

- Platsen ifråga låg i anslutning till redan ianspråktagen mark
- Platsen var avskuren från stranden av skog
- Tillgängligheten till strand- och båtplatser som sker via befintlig väg påverkades ej
- Biltrafiken i området ökade ej

Kommunekologen motsatte sig dispensen, då skog som avskiljare inte är att betrakta som särskilt skäl enligt etablerad praxis. Fastigheten var dessutom så pass stor att byggnaden kunde placeras utanför strandskyddsområdet.

Stadsbyggnadskontoret anförde vidare att tomtplatsen skulle göra *”intrång i en längre huvudsakligen orörd sträcka [...], som med endast något undantag är bebyggd”*¹⁷⁷. Kontoret menade även att några särskilda skäl för dispens inte hade presenterats.

Stadsbyggnadskontoret avstyrkte därmed dispensen.

Byggnadsnämnden valde att följa stadsbyggnadskontorets förslag och avslog ansökan om dispens. Sökanden överklagade beslutet till Länsstyrelsen. Överklagan avslogs med motiveringen att den orörda strandsträckan skulle komma att minska, vilket motverkar strandskyddets syfte.

Sökanden överklagade till Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt som följde kommunen och Länsstyrelsen linje. Domstolen ansåg att inga särskilda skäl till beviljande av dispens fanns och konstaterade även att:

¹⁷⁶ Kristianstads kommun, ärendeakt 2011-001069, ang. uppförande av transformatorstation på fastigheten Bökestad 1:6

¹⁷⁷ Kristianstads kommun, ärendeakt 2010-000037, ang. uppförande av enbostadshus på fastigheten Ivö 17:10

*”Allmänintresset att bevara strandområdet väger tyngre än [fastighetsägarens] rätt att få använda marken för byggnation.”*¹⁷⁸

Sökanden överklagade till Mark- och Miljööverdomstolen, men fick ej prövningstillstånd.¹⁷⁹

Ivö 30:1, Ärende STSK 09-000003

Ärendet bedömdes utifrån de äldre reglerna.

Sökanden önskade ersätta vad som beskrevs som en ”sommarstuga” med ett nytt fritidshus. Som skäl uppgav sökanden bland annat att området redan var ianspråktaget. Fastigheten i fråga låg vid Ivösjön, inom strandskyddat område och inom Natura 2000-område.

Kommunekologen ansåg att dispens inte kunde medges och anförde bland annat att:

*”Den aktuella platsen saknar tomtplatskaraktär och präglas istället av en naturlig, lundartad vegetation med hasselbuskage och blåsippor i fältskiktet. Ivösjön är ett av Kristianstad kommuns Natura 2000-områden vilket innebär att sjön hyser så stora naturvärden att den är viktig ur ett internationellt perspektiv.”*¹⁸⁰

Även Stadsbyggnadskontoret ansåg att platsen saknade tomtplatskaraktär. Stadskontoret anförde vidare att den så kallade ”sommarstugan” var en bod utan vatten, avlopp eller kök och att den inte kunde betecknas som bostad. Den föreslagna fritidsbostaden var mer än fyra gånger så stor som boden och skulle innebära att en betydligt större markyta påverkades.

Stadskontoret avstyrkte att dispens skulle beviljas.

Byggnadsnämnden valde att bevilja dispensen. Något egentligt skäl angavs inte, annat än att:

*”[B]yggnadsnämnden skall ha en generösare inställning till bebyggelse i strandnära områden med anledning av den nya strandskyddslagstiftningen som träder i kraft den 1 augusti 2009. Tomten är inhägnad och redan bebyggd varför Lennart Malmgren (m) yrkar att byggnadsnämnden beviljar dispens för uppförande av ett nytt fritidshus.”*¹⁸¹

¹⁷⁸ Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mål M 1746-09

¹⁷⁹ Svartling- Almqvist, Anne, Domstolssekreterare, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Mail, 2012-04-24

¹⁸⁰ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2009-000003, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Ivö 30:1

¹⁸¹ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2009-000003, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Ivö 30:1

Mannestad 1:22, Ärende BN 2011-000129

Ärendet bedömdes utifrån de nya reglerna.

Sökanden ville ersätta en gammal brygga i Oppmannasjön. Fastigheten låg inom utökat strandskydd (150 meter från Oppmannasjöns strand), inom riksintresse för friluftsliv och naturvård och inom kommunalt naturvårdsprogram.

Kommunekologen ansåg att bryggan kunde anläggas utan att det medförde negativ inverkan på strandmiljöns biologiska värden. Stadsbyggnadskontoret tillstyrkte dispensen, under förutsättning att bryggan och området kring den förblev allemansrättsligt tillgänglig.

Byggnadsnämnden beviljade dispensen. Som särskilt skäl angavs att platsen redan tidigare hade varit ianspråktagen för ändamålet, samt att det var en anläggning som av sin natur måste ligga vid vattnet.

Som villkor för att bevilja dispensen angavs bland annat att:

*”Ingen tomtplats får tas i anspråk och bryggan får ej privatiseras på ett sådant sätt att den avhåller allmänheten från att använda den eller röra sig i området.”*¹⁸²

Söndraby 9:8, Ärende STSK 2010-000005

Ärendet bedömdes utifrån de nya reglerna.

Sökanden ville göra en tillbyggnad på sitt bostadshus nära en bäck. Fastigheten låg inom strandskyddsområde och område för riksintresse för friluftslivet. Fastigheten i sig var betydligt större än en vanlig bostadstomt. Kommunekologen ansåg att förändringen inte skulle medföra någon negativ inverkan på strandmiljöns biologiska värden och Stadsbyggnadskontoret tillstyrkte dispensen.

Byggnadsnämnden beviljade dispens från strandskyddet med det särskilda skälet att området redan var ianspråktaget. I beslutet angavs följande tomtavgränsning:

*”Som tomtplats får hela fastigheten användas förutom en remsa på 5 meter från bäcken utmed bäckfåran där allemansrätten ska råda.”*¹⁸³

Länsstyrelsen valde att överpröva beslutet och begärde in komplettering angående tomtavgränsningen, eftersom de ansåg att den beslutade tomtavgränsningen var ”orimligt stor”.

Kommunen kompletterade beslutet genom att göra följande begränsning:

¹⁸² Kristianstads kommun, ärendeakt BN 2011-000129, ang. återuppförande av brygga på fastigheten Mannestad 1:22

¹⁸³ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000005, ang. tillbyggnad på befintligt bostadshus på fastigheten Söndraby 9:8

”Som tomtplats får endast användas det område som visas på bifogad karta med tomtplatsavgränsning. Tomtplatsen avgränsas i norr och i söder av befintliga stengården, i västlig riktning 45 meter från bostadshuset och i öster längs med en remsa 10 meter från bäckfåran där allemansrätten ska råda.”¹⁸⁴

Länsstyrelsen godtog kompletteringen och upphävde därmed inte dispensen.

7.3.3 Intervju

I Kristianstads kommun genomfördes intervjun via mail. De som handlägger dispensärendena diskuterade frågorna och skickade svaren i ett gemensamt mail.

På Stadsbyggnadskontoret är åsikten att kommunen varken är ovanligt generös eller ovanligt strikt vid bedömningen av ett dispensärende. Det är möjligt att kommunen i någon mån tidigare var mer generös, men att de nya reglerna har medfört en ökad restriktivitet när det gäller dispenser. De upplever däremot att det har hänt att dispens har beviljats i tveksamma fall, även efter den senaste lagändringen.

Vad det gäller att ta hänsyn till den politiska viljan, skriver kontoret att:

”Kontoret tar kanske viss hänsyn till den politiska viljan i våra förslag till beslut men inte i den utsträckning att vi förelår beslut som strider mot lagstiftningen.”

Däremot tas ingen hänsyn till sökandes personliga skäl, såsom anknytning till orten eller en önskan att bo vid vattnet. Vad gäller att ta lokal och regional hänsyn, även då området i fråga inte är utpekats för landsbygdsutveckling i strandnära områden, menar kontoret att sådan hänsyn har tagits vid ett fåtal tillfällen:

”[...] i de politiska besluten som gått mot kontorets förslag har denna typ av hänsyn, exempelvis till lokalt företagande, spelat in.”

Stadsbyggnadskontoret upplever inte att det finns brister i den egna hanteringen och bedömningen av strandskyddsärenden. De anser att de har tillräckligt god kompetens för att bedöma hur en åtgärd påverkar både friluftslivet och växt- och djurlivet och poängterar att i frågor rörande just växt- och djurlivet konsulteras alltid kommunekologen.

Vad det gäller de nya strandskyddsreglerna, är kontoret nöjd med dem och är av uppfattningen att reglerna har blivit tydligare och att tillämpningen har blivit mer konsekvent. De menar att det har blivit lättare att göra en bedömning och att det finns skäl att vara mer restriktiv än tidigare. Däremot riktas viss kritik mot reglerna om tillsyn:

¹⁸⁴ Kristianstads kommun, ärendeakt STSK 2010-000005, ang. tillbyggnad på befintligt bostadshus på fastigheten Söndraby 9:8

”När det gäller frågan om dispens har de blivit tydligare och lättare att tillämpa. Frågor om tillsyn och anmälanspliktiga åtgärder har dock förblivit lite luddiga och svårare att tillämpa.”

Inför lagändringen fick kontorets medarbetare utbildning från Länsstyrelsen och information från bland annat Naturvårdsverket.

Kontoret är av åsikten att Länsstyrelsen fungerar väl i sin nya roll som granskare av enskilda beslut och som stöd vid handläggningen av ärenden. Det menar även att det är mycket bra att Länsstyrelsen gör en granskning av det enskilda beslutet. När det uppkommer frågor svarar Länsstyrelsen på dessa och generellt upplever kontoret att de har en bra dialog med Länsstyrelsen.

Det är inte ovanligt att fastighetsägare saknar både kunskap om och förståelse för strandskyddsreglerna. Det förekommer att enskilda fastighetsägare till och med ignorerar strandskyddsreglerna, men kontoret är av uppfattningen att detta är något som sker mer sällan.

”Det är nog betydligt vanligare att man helt enkelt saknar kunskap och förståelse.”

På frågan om de nya reglerna har ökat förståelsen och acceptansen hos fastighetsägarna, menar kontoret att det är väldigt svårt att bedöma.

Uppskattningsvis samtalar handläggare och fastighetsägare innan ansökan inkommer i mer än hälften av fallen.

Stadsbyggnadskontoret ser ingen stor risk med att kommunen kommer att peka ut LIS-områden, låta dessa exploateras och sedan peka ut ytterligare områden.

”Nej vi ser ingen stor risk för detta i vår kommun. Länsstyrelsen har tydligt indikerat att LIS-områden ej är aktuella i Kristianstad.”

Däremot ser kontoret en generell risk med lagstiftningen kring LIS:

”Risken är väl som med all lagstiftning att syftet med reglerna inte beaktas tillräckligt väl utan att LIS-områden tas fram för enbart för att kringgå det byggnadsförbud som strandskyddet medför.”

7.4 Olofströms Kommun

7.4.1 Om kommunen

Olofströms kommun ligger i västra Blekinge län och är den enda av länets fem kommuner som inte har en kustlinje. Kommunen är drygt 415 km² stort och har

nästan 25 km² invattenareal¹⁸⁵ fördelat på 300 sjöar och flera vattendrag.¹⁸⁶ Längden på insjöstränderna och vattendragen är knappt 440 km.¹⁸⁷

Befolkningsmängd har minskat sedan 1970-talet och har idag knappt 12 900 invånare.¹⁸⁸

I samarbete med Sweco Environment AB har Olofströms kommun tagit fram ett tematiskt tillägg till den gällande översiktsplanen som heter *Tema Strandnära*.¹⁸⁹ I tillägget pekas 47 av kommunens cirka 300 sjöar ut som lämpliga för utveckling av landsbygden.¹⁹⁰ Tillägget vann laga kraft den 6 juli 2010.¹⁹¹

7.4.1.1 Dispenshantering

Innan de nya strandskyddsreglerna började gälla i juli 2009, hade Olofströms kommun delegerats rätten att till viss del behandla frågor om dispens från strandskyddet.

Sedan 2005 ingår Olofströms kommun, tillsammans med Sölvesborgs och Karlshamns kommuner, i Miljöförbundet Blekinge Väst (nedan kallad MBV). Organisationen grundades för att lösa problemet med att de som mindre kommuner har svårare att upprätthålla en bra och bred kompetens inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Förbundet ansvarar idag för myndighetsutövning inom miljö- och hälsolagskyddsområdet.¹⁹²

I Olofström är det de fysiska planerarna som handlägger dispensärenden. Denne ger alltid MBV möjlighet att yttra sig i frågan. Ibland inhämtas även yttranden från andra föreningar som till exempel Naturskyddsföreningen i Olofström och Västblekinges Ornitologiska Förening (VBOF).¹⁹³

Beslutet fattas i Byggnadsnämnden, vilken är en politisk nämnd. Planeraren på byggkontoret har då förberett ärendet, inhämtat yttranden och lägger fram ett förslag till beslut. Vid de tillfällen som MBV och övriga inte har lämnat in yttranden i tid måste frågan ändå tas upp i nämnden. Beslut om att bevilja eller avslå dispens tas då utifrån de uppgifter som finns till hands.¹⁹⁴

¹⁸⁵ SCB, *Kommunarealer den 1 jan 2011*, 2011

¹⁸⁶ Olofströms kommun, *Tema Strandnära*, 2010, s. 3

¹⁸⁷ SCB, *Kust- och strandlängd efter kommun och kust-/strandform. År 2000, 2000*

¹⁸⁸ SCB, *Folkmängden efter kommun, civilstånd, ålder och kön*, 2012

¹⁸⁹ Olofströms kommun, *Tema Strandnära*, 2010, s. 10

¹⁹⁰ Olofströms kommun, *Tema Strandnära*, 2010, s. 3

¹⁹¹ Olofströms kommun, *Tillägg till Olofströms översiktsplan 2008*, 2010

¹⁹² Hanak, Jörgen, Miljöförbundet Blekinge Väst, Mail, 2012-03-05

¹⁹³ Svensson, Ann-Christin, planarkitekt, Olofströms Kommun, muntlig intervju, 2012-03-01

¹⁹⁴ Svensson, Ann-Christin, planarkitekt, Olofströms Kommun, muntlig intervju, 2012-03-01

7.4.2 Inventering av dispensärenden

I Olofströms kommun undersöktes 27 stycken dispensärenden. Något fler ärenden än så har hanterats, men återfanns vid tillfället för inventeringen av olika skäl inte i arkivet.

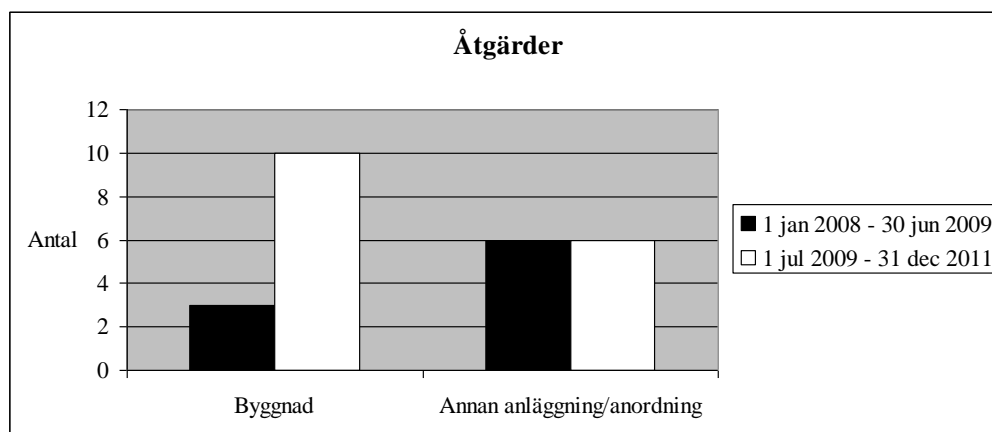
Av de 27 ärendena har 23 tagits upp i Byggnadsnämnden, där ansökningarna även har beviljats. I början av 2008 beviljades två dispenser av tjänstemän på delegation av Byggnadsnämnden. De två övriga ärendena har återkallats av sökanden och är därmed avskrivna. För perioden januari 2008 – juni 2009 beviljades nio dispenser och för perioden juli 2009 – december 2011 beviljades 16 dispenser.

I samtliga fall utom ett följde Byggnadsnämnden det av Bygghkontoret föreslagna beslutet. I det sista fallet framgår det inte av akten huruvida Byggnadsnämnden följde Bygghkontorets rekommendationer, då Bygghkontoret meddelade sitt förslag vid nämndemötet.

Den genomsnittliga handläggningstiden före 1 juli 2009 var 35 dagar och efter 1 juli 2009 30 dagar. Den faktiska handläggningstiden varierar dock mellan tio och 59 dagar.

Av samtliga 25 ärenden som har beviljats dispens har endast ett överprövats och sedermera upphävts. I det enskilda fallet rörde det sig om nyuppförande av ett permanentbostadshus i ett LIS-område. Kommunen beviljade dispens, men Länsstyrelsen hävde beslutet. Ärendet, som fick avgöras i domstol, beskrivs utförligare nedan i kapitel 7.4.2.1.

För vilka åtgärder som dispens har sökts skiljer sig åt före och efter de nya reglerna infördes, vilket åskådliggörs i figur 16.



Figur 16 Åtgärder för vilka strandskyddsdispens har sökts i Olofströms kommun.

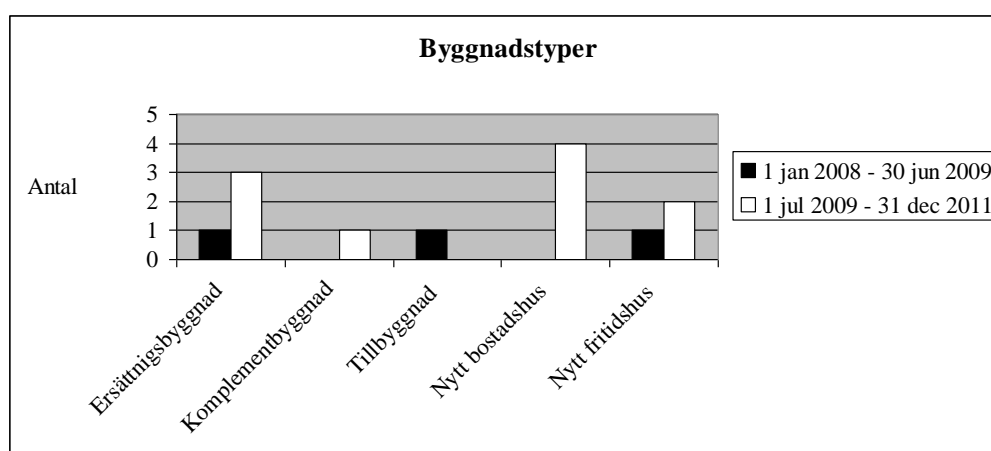
Innan lagändringen gällde ansökningarna framför allt gällt ”andra anläggningar och anordningar”, vilket i Olofströms fall främst innebär anläggande av

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

transformatorstationer och nät- och kopplingsstationer. Antalet ansökningar för ändamålet var sex både före och efter att de nya reglerna infördes.

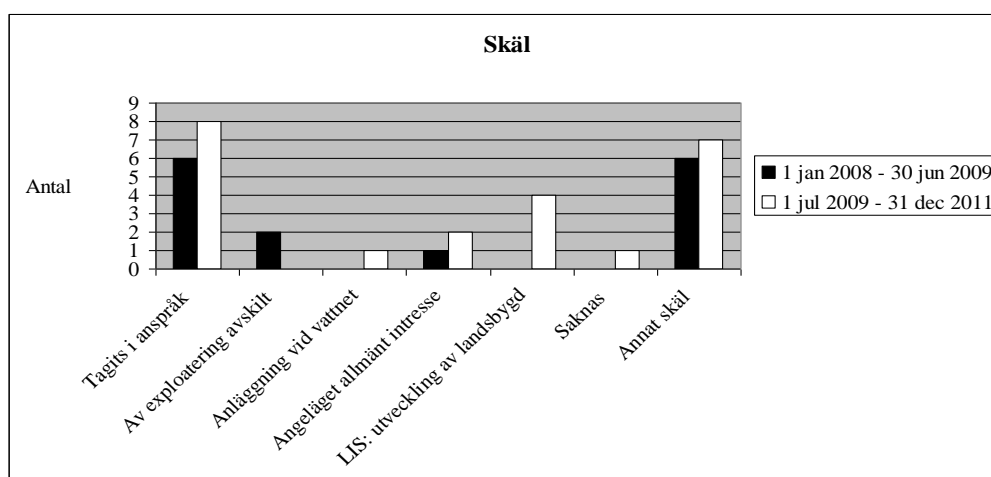
Efter förändringen ökade antalet ansökningar rörande byggnader från tre till tio.

I figur 17 åskådliggörs för vilka sorters byggnader som dispens har sökts. Före lagändringen lämnades en ansökan vardera in för åtgärderna ersättningsbyggnad, tillbyggnad och uppförande av nytt fritidshus. Efter förändringen omfattas totalt tio ansökningar fördelade på ersättningsbyggnader (tre ärenden), komplementbyggnad (ett ärende), nya bostadshus (fyra ärenden) och nya fritidshus (två ärenden).



Figur 17 Byggnadstyper för ansökan om dispens i Olofströms kommun.

I figur 18 redovisas de särskilda skäl som anges för att bevilja de olika dispenserna. Eftersom det i vissa ärenden anges fler än ett skäl är för beviljande av dispens överstiger det totala antalet skäl antalet ärenden.



Figur 18 Särskilda skäl för beviljande av strandskyddsdispens i Olofströms kommun.

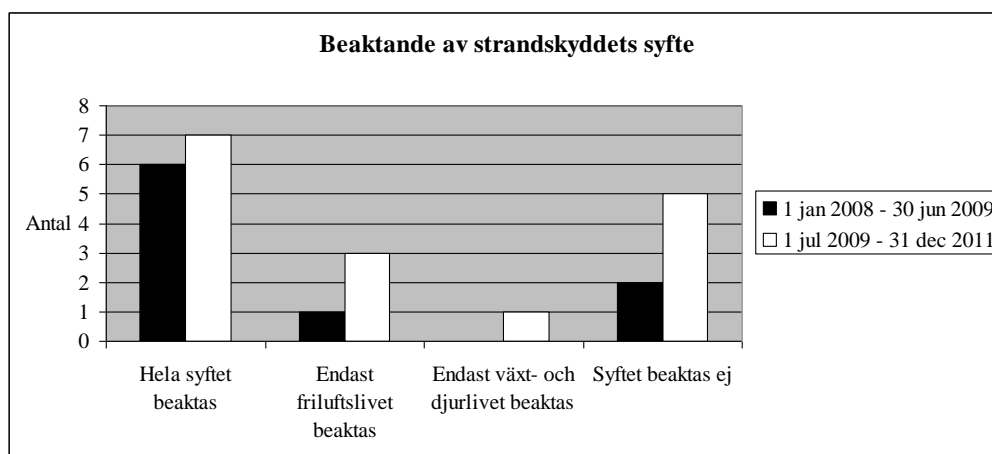
Det vanligaste skälet att bevilja dispens är att marken redan har tagits i anspråk. Före lagförändringarna anges skälet sex gånger och efter lagförändringarna anges det åtta gånger.

Nästan lika vanligt är att ”andra skäl” anges för att bevilja dispens. I nästan samtliga av dessa fall anges att syftet med strandskyddet – att bevara friluftslivet och att skydda den biologiska mångfalden – inte motverkas av dispensen. I de flesta fall anges skälet i kombination med ett annat skäl, till exempel att marken redan har tagits i anspråk eller att åtgärden, för vilken dispens krävs, är av angeläget allmänt intresse. I tre fall, ett innan och två efter lagändringen, anges som enda skäl att syftet med strandskyddet inte motverkas.

Svårigheter i tolkning av protokoll och akter gör att siffrorna blir otydliga. Med gällande lagstiftning är det inte ett särskilt skäl för att bevilja dispens att strandskyddet inte motverkar – det är en förutsättning. Frågan blir då ifall ovanstående skrivelse skall tolkas som ett skäl att för att bevilja dispens eller som ett konstaterande att dispens överhuvudtaget kan diskuteras.

I fyra fall har dispensen beviljats med motiveringen att det utvecklar landsbygden. Däremot redovisas det bara i ett av ärenden (Gränum 13:22, se nedan i kapitel 7.4.2.1) på vilket sätt den enskilda åtgärden, för vilken dispens beviljas, bidrar till utvecklingen.

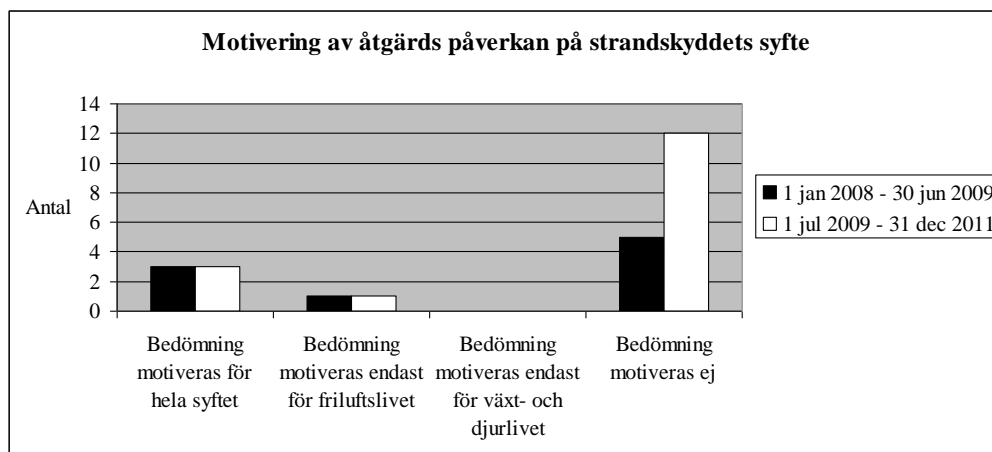
Dispens från strandskyddet får endast beviljas om strandskyddets syfte inte motverkas. Hur ofta och väl detta redovisas i besluten framgår av figurerna 19 och 20.



Figur 19 Hur strandskyddets syfte beaktas vid beslut om dispens i Olofströms kommun.

I sex av nio ärenden före lagändringen redovisas tydligt att hela syftet har tagits i beaktande vid behandling av ärendet och i endast två fall saknas en sådan redovisning. Andelen är lägre efter lagändringen, då ett sådant beaktande redovisas i

endast sju av 16 ärenden. I fem av ärendena beaktas syftet inte alls, i tre av ärendena beaktas endast friluftslivet och i ett endast växt- och djurlivet.

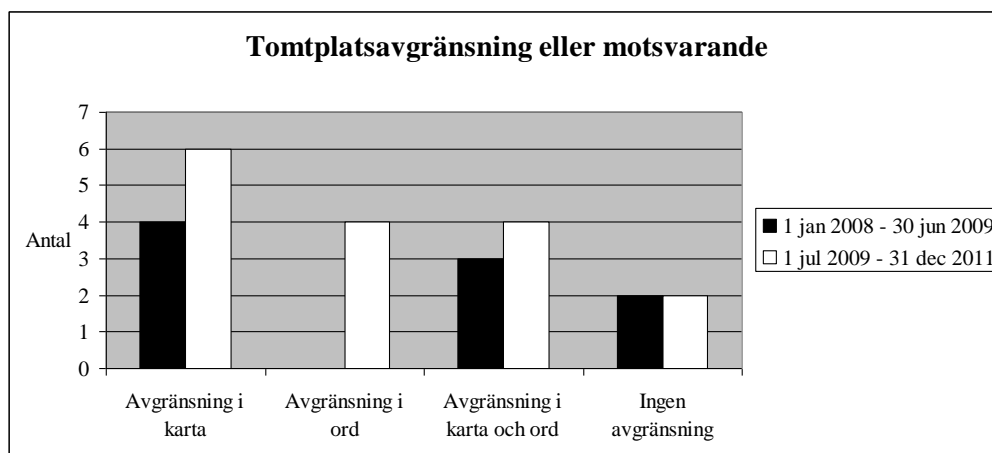


Figur 20 Hur ofta bedömningen av inverkan på strandskyddets syfte motiveras vid beslut om dispens i Olofströms kommun.

Hur väl motiveras en åtgärds inverkan på strandskyddets syfte? I Olofström motiveras det sällan! Till viss del beror de höga siffrorna (fem av nio respektive tolv av 16 ärenden) på att ett det inte framgår hur syftet påverkas, men även i fall där sådan redovisning finns saknas motivering till ställningstagandet. I endast sex ärenden, tre före och tre efter lagändringen, återfinns en motivering till om syftet med strandskyddet motverkas eller ej.

Det bör återigen poängteras att redovisning av beaktande och motivering inte på något vis innebär att syftet inte har beaktats.

Vid beviljande av en strandskyddsdispens skall det finnas en tomtavgränsning eller en motsvarande avgränsning. Hur detta redovisas i Olofströms kommun tydliggörs av figur 21.



Figur 21 Hur tomtavgränsning behandlas i beslut om beviljande av dispens från strandskyddet i Olofströms kommun.

Det vanligaste är att någon form av avgränsning finns med i beslutet. Vanligast, både före och efter lagändringen, är att avgränsningen görs endast i karta (fyra resp. sex fall). Detta kan innebära dels att dispens beviljas i enlighet med ansökan och dels att en särskild tomtavgränsningskarta upprättas.

Före lagändringen var det nästan lika vanligt att avgränsningen beskrevs både med karta och i ord (tre ärenden). I endast två ärenden saknas avgränsning. I det ena fallet rör det sig om ett återuppförande av ett vindskydd och det framgår underförstått att mark endast får tas i anspråk för detta syfte. I det andra fallet rör det sig om befintlig tomtmark, men det går inte att ur akten utläsa ifall det rör sig om en utökning av denna eller inte.

Efter lagändringen har antalet avgränsningar som endast bestäms i ord ökat från noll till fyra. I två av dessa fall rör det sig om uppförande av transformatorstationer, vilka upptar en väldigt begränsad yta. I det tredje fallet rör det sig om borrhåll och i det fjärde om uppförande av nytt hus. I det senare fick kommunen en erinran från Länsstyrelsen att lämna in kompletterande uppgifter angående tomtplatsavgränsningen.

Lika vanligt som det är att avgränsningen bestämts i ord, är det att den även bifogas en karta. Endast i två fall finns ingen avgränsning angiven i beslutet. I det ena fallet rör det sig om en brygga, vilken är tillgänglig för allmänheten, och i det andra uppförande av ersättningsbrygga på – vilket framgår indirekt – befintlig tomt. Omfattningen på tomten framgår inte av akten.

Exempel på beskrivningar i ord lämnas nedan:

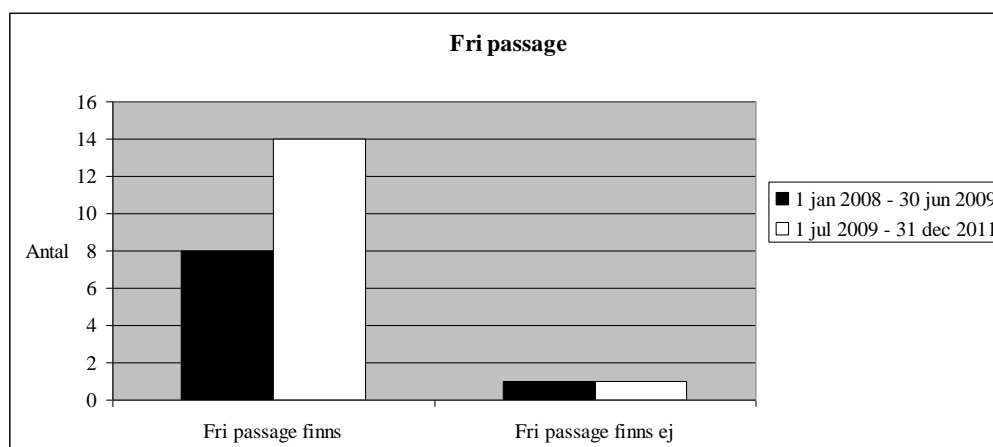
”Som tomtmark får tas i anspråk den mark som visas på tomtavgränsningskarta.”¹⁹⁵

”Som tomtmark får tas i anspråk endast den yta som byggnaden upptar.”¹⁹⁶

I ärende 2010-0402, rörande ersättningsbyggnad (lada ersätts med fritidshus) på fastigheten Hemmingsmåla 1:20, innebar dock beslutet att den befintliga tomten minskades. Den tidigare tomten sträckte sig som minst åtta meter från strandlinjen och som mest 22 meter.

”Tomtavgränsningen är avgränsad efter den befintliga yttre stengårdsgården. Byggkontorets handläggare anser dock att tomtavgränsningen bör vara efter befintlig stengårdsgård närmare boningshus samt stengrund. Stråket för allmänheten blir då cirka 40 meter.”¹⁹⁷

I och med att de nya lagreglerna trädde i kraft, krävs det att en fri passage alltid lämnas närmast strandlinjen, med undantag för när detta är omöjligt. De nya reglerna har knappast inneburit någon större förändring, då huvudregeln i Olofström redan sedan tidigare tycks ha varit att en fri passage skall lämnas, se figur 22.



Figur 22 Lämnande av fri passage vid strandkanten i Olofströms kommun.

I endast två fall, ett före och ett efter lagändringen, lämnas inte fri passage. I båda fallen rör det sig om två befintliga tomter som redan vid ansökningstillfället sträcker sig ner till vattenbrynet.

¹⁹⁵ Olofströms kommun, ärendeakt 2010-0423, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Gaslunda 1:7

¹⁹⁶ Olofströms kommun, ärendeakt 2011-0358, ang. uppförande av nätstation på fastigheten Rönås 2:33

¹⁹⁷ Olofströms kommun, ärendeakt 2010-0402, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Hemmingsmåla 1:20

Vad som däremot kan utläsas ur inventeringen är att det har blivit vanligare att ange hur bred den fria passagen är (två av nio ärenden före och åtta av 16 ärenden efter 1 juli 2009).

7.4.2.1 Enskilda dispensärenden

Alltidhult 1:33, Ärende 2010-0046

Ärendet bedömdes efter de nya lagreglerna.

Sökanden önskade att vid Blanka viken i Raslängen uppföra nytt hus för permanentboende. Ansökan var ovanligt omfattande, med tydliga motiveringar och flera kartor. Området för byggnationen ligger 200 meter norr om ett Natura 2000-område och husets placering skulle bli 80 meter från strandlinjen. Terrängen för området beskrevs som kuperad och stenig. Ett plant område fanns beläget mellan 70-95 meter från strandkanten. Det plana området övergår sedan i en svacka med ”inslag av väta” och därefter i en stigning med oländig terräng.

Strandlinjen är cirka 2,9 km lång och längs denna ligger redan två hus. I området kring Blanka viken finns flertalet rastplatser och sjön används främst av kanotister och långfärdsskridskoåkare. På grund av terrängens natur kring den valda platsen för tänkt byggnation, påverkar inte allmänhetens möjlighet att utnyttja strandområdet.

Handläggare för ärendet lät MBV och Naturskyddsföreningen i Olofström yttra sig.

MBV uttryckte oro över hur byggnationen skulle påverka det rika fågellivet kring sjön. De uppmärksammar även att fynd av rödlistade svampar har gjorts söder om Alltidhult och att miljöer liknande den som beskrivits ofta har höga naturvärden och många nyckelbiotoper.

Naturskyddsföreningen i Olofström uttrycker oro för att strandremsan skall bli fragmenterad av byggnationen och att hänsyn måste tas till det Natura 2000-området söder om den tilltänkta fastigheten.

Sökanden kontaktade chefen för Naturvårdsenheten vid Länsstyrelsen för Blekinge län för rådfrågning. Från detta håll konstaterades att 200 meter var ett väl tilltaget avstånd till Natura 2000-området och att inga hotade svamparter känns till i området.

I slutändan valde Byggnadsnämnden att bevilja dispens.

Gränum 13:22, Ärende 2009-0362

Ärendet bedömdes efter de nya lagreglerna.

Sökande ville vid Olunden uppföra ett helt nytt fritidshus för uthyrning. På fastigheten fanns sedan tidigare ett antal andra fritidshus. Som skäl uppgav sökande utökning av turismnäring och bevarande av en levande landsbygd. Fastigheten låg inom ett LIS-område och det tilltänkta fritidshuset skulle få en tomtavgränsning som lämnade 43 meter mellan tomtgräns och strandlinje.

Handläggare vid Byggnadskontoret begärde in yttranden från MBV, Naturskyddsföreningen i Olofström och Västblekinges Ornitologiska förening.

MBV hade ingen invändning till att dispens medgavs, men poängterade att tomtavgränsningen ”blir mycket viktig för att säkerställa allmänhetens tillgång till stranden”¹⁹⁸.

Naturskyddsföreningen ansåg det vara positivt att bebyggelsen hölls samlad och att dispens kunde medges, eftersom att ”den allemansrättsliga tillgängligheten inte inskränks och att fauna och flora inte nämnvärt störs”¹⁹⁹.

VBOF påpekade att det i området fanns störningskänsliga arter av storlom och fiskgjuse, men ansåg inte att byggnationen skulle leda till någon större inverkan på arterna.

Byggnadskontoret beviljade dispensen.

Kullan 1:118, Ärende 2010-0264

Ärendet bedömdes efter de nya reglerna.

Sökanden vill stycka av två tomter invid Ljungsjön för uppförande av fritids- eller permanentus. De tilltänkta tomterna skulle båda hamna cirka 25 meter från strandlinjen.

Handläggare för ärendet lät MBV och Naturskyddsföreningen i Olofström yttra sig i frågan. MBV ansåg att ”byggnationen är olämpligt nära strandkanten med avseende på rekreation”²⁰⁰. Naturskyddsföreningen framförde samma invändning.

Byggnadskontoret ansåg att inkomna yttranden vägde så tungt att de yrkade på avslag.

Ärendet avgjordes aldrig i byggnadsnämnden, utan sökanden tog efter det tillbaka sin ansökan. Det är ändå ett intressant ärende, eftersom det är det enda ärendet där Byggnadskontoret föreslår avslag för ansökan.

Kullan 2:1, Ärende 2008-0286

Ärendet bedömdes efter de äldre strandskyddsreglerna.

¹⁹⁸ Olofströms kommun, ärendeakt 2009-0362, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Gränum 13:22

¹⁹⁹ Olofströms kommun, ärendeakt 2009-0362, ang. uppförande av fritidshus på fastigheten Gränum 13:22

²⁰⁰ Olofströms kommun, ärendeakt 2010-0264, ang. avstyckning för uppförande av fritids- eller permanentbostadshus, stamfastighet Kullan 1:118

Fastighetsägaren till en större fastighet önskade avstycka fyra tomter för uppförande av fritidsbostäder. De tilltänkta tomterna skulle få placering vid sjöarna Ljungsjön, Gåsagylet och Amgylet.

MBV yttrade sig angående vilken påverkan ett sådant företag skulle medföra på friluftsliv och miljö. I korthet konstaterades det att inga särskilda skäl för dispens förelåg i ansökan och att områdena i Amgylet och Gåsagylet var olämpliga på grund av höga naturvärden och svårigheter med att lösa avloppsfrågan.

Byggnadsnämnden krävde att få in kompletteringar till ansökan, eftersom inga särskilda skäl hade angetts. Sökanden drog tillbaka ansökan rörande Amgylet och Gåsagylet och kompletterade ansökan om Ljungsjön. Komplettering bestod av karta och åberopat skäl: att det i nuläget fanns hus uppförda innanför strandskyddslinjen söder om fastigheten.

I sin bedömning konstaterade Bygghuset att huset skulle uppföras på en höjdtablå 80 meter från strandlinjen. Tomtavgränsningen skulle hamna i linje med befintligt hus 250 meter söder om det tilltänkta fritidshuset. MVB kunde inte se några högre naturvärden i området.

Med motiveringen att lokaliseringen var förenlig med översiktsplanen och att förutsättningarna för friluftsliv och växt- och djurlivet inte försämrades, beslöt Byggnadsnämnden att bevilja dispensen.

Mörbohult 1:18, Ärende 2011-0078

Ärendet bedömdes efter de nya reglerna.

Sökanden ville uppföra nytt hus för permanentboende 25 meter från strandlinjen. Området ligger inom LIS-område. Närmsta bebyggelse ligger 150 meter bort.

Kommunen menade att eftersom platsen pekats ut som LIS-område kunde dispens beviljas.

Länsstyrelsen valde att överpröva beslutet och hänvisar till MB 7:18d, som säger att dispens för uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus inom ett LIS-område kan ges om det uppförs i anslutning till befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen hävdar (indirekt) att avståndet på 150 meter gör att det planerade huset inte kan anses uppföras i anslutning till befintlig bebyggelse. De klargör även att det saknar betydelse om området i fråga har blivit utpekad som LIS-område eller inte.

Frågan avgörs i Mark- och Miljödomstolen i Växjö.

7.4.3 Intervju

I Olofströms kommun genomfördes intervjun i samband med inventeringen. Ann-Christin Svensson, planarkitekt, fick tillgång till frågorna innan intervjun gjordes.

Ann-Christin Svensson tycker inte att kommunen har varit ovanligt generös i sin dispensgivning. Däremot tror hon att dispens skulle kunna beviljas i tveksamma fall. Som exempel beskriver hon ett pågående ärende där hon själv ansåg att inga särskilda skäl förelåg för att kunna bevilja dispens och där Byggnadsnämnden återremitterade frågan, eftersom de ville kunna ge dispens. Den politiska viljan är dock det enda ”utanför lagen” som Svensson upplever kan påverka utgången för dispensen. Vid frågan om hänsyn tas för till exempel den sökandes personliga anknytning till platsen eller önskan om att bo vid vattnet säger Svensson:

”Det tar vi inte hänsyn till. Absolut inte. Alla måste behandlas lika. Däremot tror jag att i och med att Olofström är en så liten kommun så känner många varandra. Det kan påverka.”

Hon poängterar dock att om en nämndeman känner den sökanden väl eller på annat sätt har en personlig anknytning till det enskilda ärendet, får denne givetvis inte vara med vid beslutet. Detta för att undvika jävsituationer.

Svensson säger att det nog kan finnas brister i den egna hanteringen och bedömningen av strandskyddsärendena. Svårigheten ligger främst i att ingen har möjlighet att kunna allting. Därför blir samarbetet med ekologerna på MVB och de olika föreningarna (t.ex. Naturskyddsföreningen och VBOF) extra viktig och Svensson anser att de har ett väldigt bra samarbete med dessa. Hon poängterar igen att det är viktigt att de inte har någon personlig anknytning till det enskilda fallet, eftersom det då kan uppstå jävsituationer.

I mitten av 2009 trädde de nya reglerna i kraft, men på sätt och vis har inte mycket förändrats:

”Nu är det kommunerna som kan ge strandskyddsdispens. I det långa loppet så har det ändå inte förändrats, eftersom Länsstyrelsen ändå tar sista beslutet.”

Svensson menar att det inte har varit svårt att anpassa sig till de nya reglerna, eftersom det står klart och tydligt i lagtexten hur det skall vara. På så vis har det även blivit lättare att bedöma dispenserna, eftersom de särskilda skälen står utskrivna i lagtext.

Svensson påpekar dock att det finns en viss tvetydighet kring LIS-reglerna, eftersom man inte kan bygga enstaka bostadshus om de inte ligger i direkt anslutning till befintlig bebyggelse. Som exempel nämner hon ärendet med Mörbohult 1:18. Kommunen beviljade dispens för att uppföra ett enfamiljshus, men Länsstyrelsen upphävde dispensen, eftersom den tänkta byggnationen inte låg tillräckligt nära befintlig bebyggelse. Att området var utpekade som LIS-område saknade, enligt Länsstyrelsen, betydelse och det är lite av en besvikelse för kommunen.

”När vi tog fram programmet [Tema Strandnära, förf. anm.] tillsammans med konsultföretaget hade vi flera kriterier, så det är väl genomarbetat. [...] I och med att

vi har det tematiska tillägget till vår ÖP har vi gjort ett hästjobb. Trots det så hjälper inte det alltid. [...] Jag kan tycka att länsstyrelsen har satt sig på tvären.”

Trots Länsstyrelsens beslut att upphäva den beviljade dispensen, ser Svensson LIS som en möjlighet för kommunen.

”Olofström är en kommun där befolkningen minskar, så man vill ju att folk skall flytta hit. Och som kommunalrådet säger, det hjälper ju inte att man har arbeten [för att folk skall flytta hit, förf. anmärkning], man måste även ha attraktiva boendeplatser att erbjuda.”

Inför lagändringen fick handläggarna på kommunen både omfattande informationsmaterial och gå på kurser, både från Sveriges Kommuner och Landsting och från Länsstyrelsen. Svensson anser att det har varit tillräckligt, men påpekar att man aldrig blir helt fullärd. När hon är tveksam kontaktar hon Länsstyrelsen och hon tycker att länsstyrelsen fungerar helt okej i sin roll som granskare och vägledare.

Var står då fastighetsägarna i frågan? Hur mycket kan de? Inte mycket, enligt Svensson. Hon upplever att fastighetsägarna både saknar kunskap om och förståelse för strandskyddsfrågorna. På frågan om fastighetsägarna ignorerar strandskyddsreglerna svarar hon:

”Ja! Herregud, vad mycket bryggor vi har!”

Det är vanligt, menar hon, att fastighetsägare tar kontakt med handläggare på kommunen redan innan de lämnar in ansökan. Hon upplyser då fastighetsägaren om vilka regler som gäller och att en ansökan om dispens från strandskyddet måste lämnas in.

Med de nya reglerna har varken kunskapen om eller förståelsen för strandskyddet ökat hos fastighetsägarna, anser hon.

”Det är som tidigare. Man kan ta praktexemplet bryggor: de kan inte förstå att de inte får bygga hur som helst.”

7.5 Ystads Kommun

7.5.1 Om kommunen

Ystads kommun ligger belägen i sydöstra Skåne län och är en kustkommun med jämförelsevis liten tillgång till insjöar och vattendrag. Kommunen är till ytan betydligt större än Olofströms kommun, drygt 1 215 km², men har ändå mindre landareal. Detta beror på att kommunen till 70 % består av hav.²⁰¹ Kommunens

²⁰¹ SCB, *Kommunarealer den 1 jan 2011*, 2011

kustlängd är knappt 50 km lång och längden på insjöstränder och vattendrag är drygt 100 km lång.²⁰²

Efter att ha haft en stabil befolkningsmängd under slutet av 1960-talet till mitten av 1980-talet har kommunen kunnat åse en stigande befolkningsmängd och kommunen har idag drygt 28 400 invånare.²⁰³

Ystads kuststräcka har sedan lång tid tillbaka haft problem med erosion och idag är fyra områden längs kusten drabbade av svår erosion och skyddas med hjälp av olika åtgärder.²⁰⁴ Som en del i sin handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten, har kommunen beslutat att vara restriktiv vid beviljande av bygglov i kustområdet. Det finns numer grundläggningsnivåer för nybyggnation längs kusten. Till exempel skall inga bygglov beviljas för nybyggnation som sker på en nivå mellan noll till två meter över havet.²⁰⁵

7.5.1.2 Dispenshantering

Länsstyrelsen i Skåne delegerade aldrig ansvaret för dispensfrågan till Ystads kommun, därför har de nya reglerna inneburit nya arbetsuppgifter för kommunen. Stora delar av kommunen berörs av exempelvis Natura 2000-områden, vilket kraftigt begränsar de områden för vilka kommunen fattar beslut om dispens.²⁰⁶

I Ystads kommun handläggs ansökningar om dispens alltid av både planarkitekt och kommunekolog.²⁰⁷

Sedan 1 juni 2009 ingår Ystads kommun, tillsammans med Simrishamns och Tomelilla kommun, i Ystad-Österlenregionens miljöförbund. Förbundet ansvarar för miljö-, hälso- och livsmedelstillsynen i kommunerna.²⁰⁸

Myndighetsnämnden, vilken är en politisk nämnd, fattar beslutet om att antingen bevilja eller avslå en ansökan om dispens.²⁰⁹ Planarkitekten och kommunekologen på Samhällsbyggnadsförvaltningen har då förberett ärendet och lägger fram ett förslag till nämnden.²¹⁰

Avgift tas inte ut vid förfrågningar, utan endast efter att ansökningen har hanterats av byggnadsnämnden.²¹¹

²⁰² SCB, *Kust- och strandlängd efter kommun och kust-/strandform. År 2000*, 2000

²⁰³ SCB, *Folkmängden efter kommun, civilstånd, ålder och kön*, 2012

²⁰⁴ Ystads kommun, *Handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten*, 2011, s. 5

²⁰⁵ Ystads kommun, *Handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten*, 2011, s. 9

²⁰⁶ Ystads kommun, *Restriktionskarta för Översiktsplan 2005*, 2005

²⁰⁷ Bengtsson-Lindsjö, Siv, kommunekolog, Ystads kommun, muntlig intervju 2012-03-08

²⁰⁸ Ystad-Österlenregionens Miljöförbund, *Miljöförbundet informerar*

²⁰⁹ Nygren, Eva, planarkitekt, Ystads kommun, mail, 2012-02-16

²¹⁰ Bengtsson-Lindsjö, Siv, kommunekolog, Ystads kommun, muntlig intervju 2012-03-08

²¹¹ Bengtsson-Lindsjö, Siv, kommunekolog, Ystads kommun, muntlig intervju 2012-03-08

7.5.2 Inventering av dispensärenden

I Ystad har sammanlagt sju ärenden undersökts, varav tre har beslutats av Länsstyrelsen i Skåne Län och fyra av Ystads kommun.

Ytterligare en ansökan har inkommit hos Länsstyrelsen under tidsramen för undersökningen, men denna avslutades utan att beslut fattades eftersom prövningsavgiften inte var erlagd.

I Ystads kommun återfanns vid tillfället för inventeringen ytterligare två ansökningar om dispens från strandskyddet, vilka inte ingår i inventeringen. I det första ärendet har beslut ännu inte fattats och i det andra ärendet har ansökan inkommit under 2012.

Av de ärenden som har hanterats har Länsstyrelsen beviljat samtliga, medan Ystads kommun endast har beviljat en av fyra. Ansökningarna som fick avslag gällde:

- Nybrostrand 22:5, sökanden hade redan uppfört en friggebod vid stranden. Kommunen ansåg att det privatiserade stranden och avslag ansökan. Se även nedan i kapitel 7.5.2.1.
- Sandskogen 2:8, Ystad Saltsjöbad AB ville under sommarhalvåret ställa ut solstolar på stranden nedanför hotellet. Kommunen ansåg att sanddynerna i området redan var påverkade av slitage och att detta skulle öka kraftigt vid beviljande av dispens. Dessutom ansågs det inte nödvändigt att solstolarna stod vid vattnet för att man skall kunna använda dem.
- Örum 24:1, sökanden ville uppföra ett vindkraftverk och anlägga väg för transport och underhåll av detsamma. Kommunen menade att det inte var nödvändigt att vindkraftverket stod inom ett strandskyddsområde och avslag ansökan.

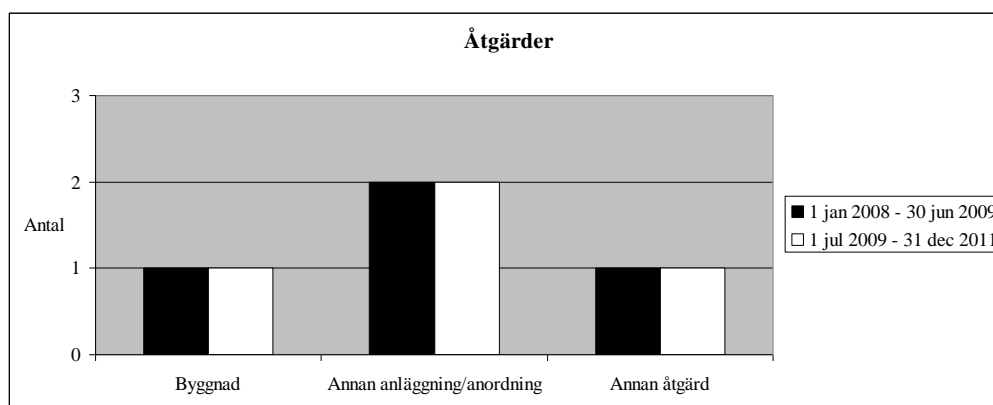
Intressant i sammanhanget kan vara att de ansökningar som Länsstyrelsen har behandlat, så har samtliga ärenden rört redan fullt ut ianspråktagen mark. För Ystads kommun är situationen den omvända; i tre av fyra fall har marken bedömts vara icke ianspråktagen och i ett av fallen har det rört sig om utvidgning av redan ianspråktagen mark.

I de fall Ystads kommun har beslutat om att avslå eller bevilja dispens, har Myndighetsnämnden i samtliga fall följt det förslag som Samhällsbyggnadsförvaltningen har presenterat.

Länsstyrelsens beslut har inte överklagats av Naturvårdsverket och kommunens beslut har inte överklagats av Länsstyrelsen.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos Länsstyrelsen var 114 dagar och hos Ystads kommun 91 dagar. Det faktiska antalet dagar varierar mellan 38 till 217 (Länsstyrelsen) och 28 till 230 (Ystads kommun).

I figur 23 redovisas för vilka orsaker dispens har sökts i Ystads kommun. Eftersom en ansökning berörde två olika åtgärder, är den totala summan i figuren åtta.



Figur 23 Åtgärder för vilka strandskyddsdispens har sökts i Ystads kommun.

I två fall, ett innan och ett efter införandet av de nya reglerna, har ansökan rört uppförande av byggnad. I båda fallen rörde det sig om uppförande av komplementbyggnader – i dessa fall friggebodar – inom strandskyddat område.

I fyra ärenden, två innan och två efter införandet av de nya reglerna, har ansökan rört någon annan form av anläggning eller anordning. Dessa har varit:

- Anläggande av gång- och cykelväg
- Anläggande av infiltrationsanläggning
- Uppförande av pumpstation med överbyggnad
- Uppförande av vindkraftverk

I två ärenden, ett innan och ett efter införandet av de nya strandskyddsreglerna, har ansökan rört en annan sorts åtgärd. Dessa två åtgärder har varit att anlägga dammar och att ställa ut solstolar på sanddynerna.

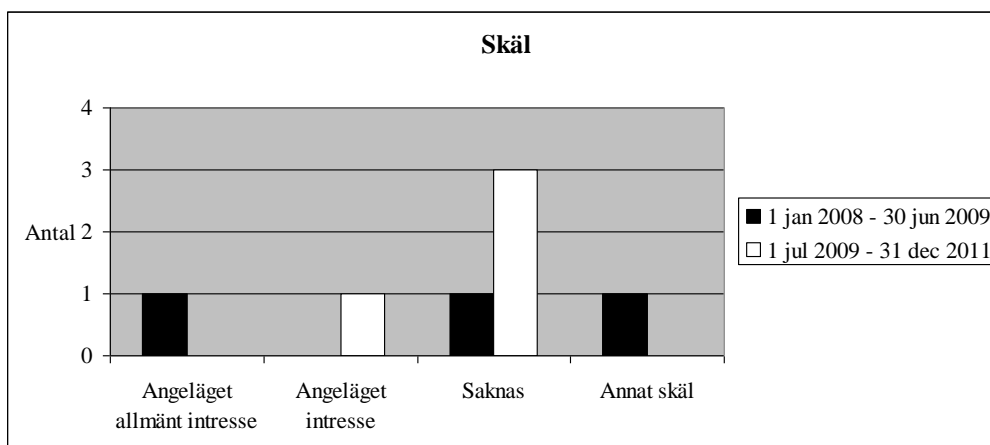
Länsstyrelsen, som har beviljat samtliga tre ansökningar, har beviljat ansökningar av tre helt olika skäl, se figur 24. Det första skälet är att åtgärden i fråga – anläggande av en gång- och cykelväg i detta fall – är av ett angeläget allmänt intresse. Det andra skälet som har angivits är att åtgärden inte strider mot syftet, eller rent av kan få positiva effekter för växt- och djurlivet. Åtgärden i fråga är att anlägga två dammar och Länsstyrelsens motivering är:

”Särskilt skäl att medge dispens [...] får anses föreligga då den aktuella våtmarken samt det aktuella förråd inte bedöms innebära något intrång i allemansrättsligt

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

*tillgänglig mark eller negativ påverkan på livsmiljöer för djur och växter. [...] våtmarken innebär ett positivt inslag för djur- och växtarter i området.*²¹²

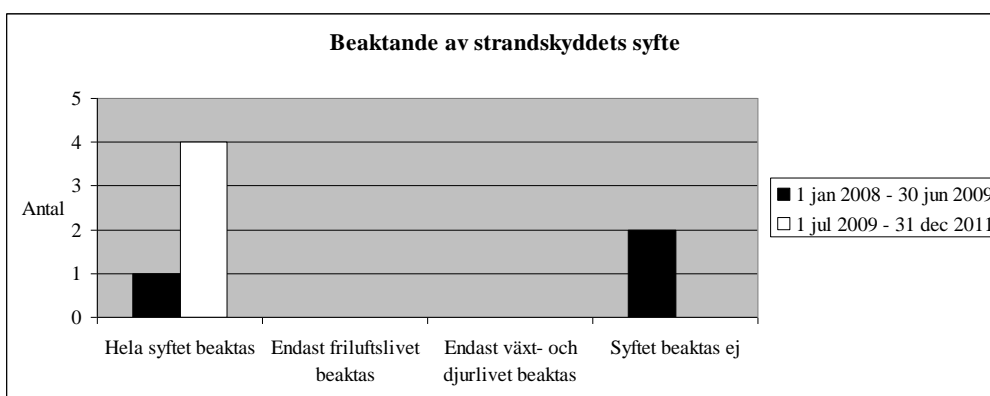
I ett av de ärendena som Länsstyrelsen beviljade anges inget skäl alls i beslutet.



Figur 24 Skäl för vilka strandskyddsdispens har beviljats, alternativt avslagits, i Ystads kommun.

I kommunens beslut är läget annorlunda. I tre fall saknas särskilda skäl och i dessa fall har ansökningsen fått ett avslag. I det sista fallet, vilket avser anläggande av en ny avloppspump med överbyggnad och ledningsgrav, anges som skäl att åtgärden är av ett angeläget intresse.

Oavsett om ett särskilt skäl finns eller inte finns kan den ändå inte medges om strandskyddets syfte motverkas. I figur 25 redovisas hur väl det framgår av dispensbesluten att strandskyddets syfte har beaktats.



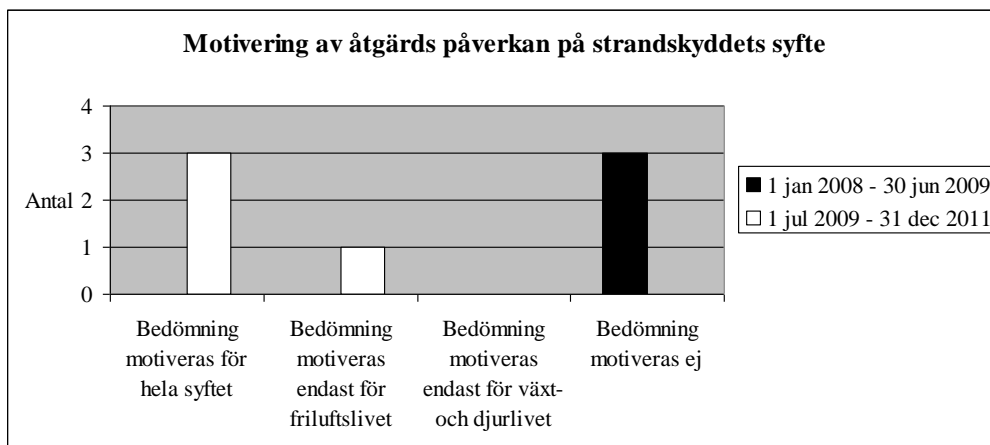
Figur 25 Hur strandskyddets syfte beaktas vid beslut om dispens i Ystads kommun.

²¹² Länsstyrelsen i Skåne län, ärendeakter 521-30656-09 1286, 521-34054-09 1286, ang. anläggande av dammar, samt uppförande av friggebod, på fastigheten Köpinge 6:1

Det kan konstateras att för Ystads kommun framgår det tydligt i besluten att kommunen har beaktat den eventuella dispensens inverkan på strandskyddets syfte. För Länsstyrelsen saknas i två av de tre ärendena information om huruvida strandskyddets syfte har beaktats eller ej.

Det bör poängteras att även om det inte framgår av beslutet, så är det ändå möjligt att en bedömning faktiskt har gjorts.

Som framgår av figur 26, motiverar Länsstyrelsen inte bedömningen av en åtgärds inverkan på strandskyddets syfte i sina beslut. I två av fallen är detta en följd av att ingen bedömning har redovisats ens till att börja med.



Figur 26 Hur ofta bedömningen av inverkan på strandskyddets syfte motiveras vid beslut om dispens i Ystads kommun.

Ystads kommun har redovisat en motivering till sin bedömning i samtliga fyra ärenden, men har i ett av ärendena endast motiverat bedömningen för inverkan på friluftslivet.

I beslut om beviljande av dispens skall en tomplatsavgränsning göras, alternativt skall det anges i vilken utsträckning marken får användas för det avsedda ändamålet. I samtliga fall där Länsstyrelsen har fattat beslut, samt i det ärende där Ystads kommun beviljade dispens, har en tomplatsavgränsning eller motsvarande angetts både i karta och i ord i själva beslutet. I ett ärende, som handlades av Länsstyrelsen och som berörde anläggandet av två dammar, angavs dessutom koordinater för dammarnas centrumpunkter.

Enligt de nya strandskyddsreglerna skall vid ett beviljande en fri passage lämnas närmast strandlinjen. Inventeringen visar att en fri passage har lämnats av Länsstyrelsen i två av de tre ärenden som har handlagts. I det tredje fallet sträcker sig den befintliga tomten redan ner till vattnet. I det enda beviljandet som kommunen har medgivit finns en fri passage. Ärendet rör sig om anläggandet av en ny avloppspump

som upptar en så pass begränsad yta att strandlinjen per automatik är fortsatt tillgänglig för allmänheten.

7.5.2.1 Enskilda dispensärenden

Edvinshem 2:53

Ärendet bedömdes utifrån nuvarande strandskyddsregler och handlades av kommunen.

För den givna undersökningstiden har kommunen endast beviljat en dispens från strandskyddet. Ärendet avser anläggandet av en ny avloppspump med överbyggnad och ledningsgrav. Att uppföra överbyggnad på befintlig avloppspump anses olämplig, då den ligger för nära befintlig gång- och cykelväg. Sökanden poängterar i sin ansökan att den föreslagna placeringen är den ur hydraulisk synpunkt enda möjliga. I sammanträdesprotokollet från nämndemötet konstateras vidare att pumpstationen måste ligga i anslutning till avloppsledningen.

Ur sammanträdesprotokollet, som bygger på handläggarnas tjänsteskrivelse i ärendet, konstateras vidare att intrånget som byggnaden orsakar naturmiljön är litet och inte nämnvärt påverkar vare sig tillgängligheten för allmänheten eller livsvillkoren för växt- och djurlivet.

Dispensen beviljas av Myndighetsnämnden med att det är av ett angeläget intresse. Som villkor för beviljandet anger Myndighetsnämnden att endast den plats som har angetts i ansökan får tas i anspråk, att anläggningen inte får uppta större yta än vad som anges i ansökan (tolv m²) och att omgivande mark skall återställas efter anläggandet är färdigt.

Köpinge 6:1, 521-30656-09/521-34054-09 1286

Ärendet bedömdes utifrån de äldre strandskyddsreglerna och handlades av Länsstyrelsen i Skåne Län.

Sökanden önskar att på fastigheten anlägga två dammar och uppföra en friggebod. Markområdet i fråga är vid tillfället betesmark. Syftet med dammarna är att plantera in kräftor och att bevara den biologiska mångfalden. Syftet med friggeboden är att använda den för beredning av kräftor, samt att ha som förråd för bland annat kräftburar.

Länsstyrelsen anser bland annat att:

*”Särskilt skäl att medge dispens (...) får anses föreligga då den aktuella våtmarken samt det aktuella förråd inte bedöms innebära något intrång i allemansrättsligt tillgänglig mark eller negativ påverkan på livsmiljöer för djur och växter. (...) våtmarken innebär ett positivt inslag för djur- och växtarter i området.”*²¹³

²¹³ Länsstyrelsen i Skåne län, ärendeakter 521-30656-09 1286, 521-34054-09 1286, ang. anläggande av dammar, samt uppförande av friggebod, på fastigheten Köpinge 6:1

Med detta som grund beviljas dispens från strandskyddet. Beslutet förenas med sju olika villkor i syfte att bland annat bevara strandskyddets syfte och minska risken för olyckor. Några av dessa villkor inkluderar:

Villkor 1: ”Endast de ytor som redovisats i karta för anläggande av våtmarker samt uppförande av friggebod får tas i anspråk inom strandskyddsområdet [...]”²¹⁴

Villkor 2: ”Allmänhetens tillgänglighet till området får inte minska. Skyltar eller liknande får inte uppföras som hindrar eller avhåller allmänheten att beträda strandskyddsområdet.”²¹⁵

Villkor 4: ”Strandslänternas lutning skall ej vara brantare än 1:4.”²¹⁶

Nybrostrand 22:15

Ärendet bedömdes utifrån nuvarande strandskyddsregler och handlades av kommunen.

Ärendet, som var väl omskrivet i den lokala pressen, rörde en redan uppförd friggebod med trädäck och badtunna. Friggeboden hade inretts till bastu.

Sökanden hänförde bland annat att:

- Friggeboden hade placerats i höjd med grannens bod, som hade stått där i minst 40 år
- En plattsatt gång från huset ner till platsen hade funnits i minst 40 år. Enligt uppgift fanns gången för att underlätta nedtagning av fiskebåt till havet
- Ett staket med gjutna järnstolpar hade tagits bort bara några år tidigare

Kommunens handläggare konstaterade i sin tjänsteskrivelse och vid nämndesammanträdet att gränsen för strandskyddet fastställdes 1996 och att den aktuella platsen då bedömdes vara oanspråktagen, att området inte var väl avskilt och att friggeboden för sin funktion inte måste ligga vid vattnet. Vidare konstaterades att friggeboden låg närmre vattnet än huvudbyggnaden och att det bedömdes göra intrång i allmänhetens möjlighet att använda området, eftersom området kunde uppfattas som mera privat än tidigare.

Ansökan avslogs med motiveringen att den stred mot strandskyddets syfte och att särskilda skäl för att bevilja dispens saknades.

²¹⁴ Länsstyrelsen i Skåne län, ärendeakter 521-30656-09 1286, 521-34054-09 1286, ang. anläggande av dammar, samt uppförande av friggebod, på fastigheten Köpinge 6:1

²¹⁵ Länsstyrelsen i Skåne län, ärendeakter 521-30656-09 1286, 521-34054-09 1286, ang. anläggande av dammar, samt uppförande av friggebod, på fastigheten Köpinge 6:1

²¹⁶ Länsstyrelsen i Skåne län, ärendeakter 521-30656-09 1286, 521-34054-09 1286, ang. anläggande av dammar, samt uppförande av friggebod, på fastigheten Köpinge 6:1

Den sökanden överklagade beslutet till Länsstyrelsen, som höll sig till kommunens linje och avslag överklagandet. Sökande överklagade vidare till Mark- och Miljödomstolen i Växjö, som även den höll med kommunen. Mark- och Miljödomstolen konstaterade bland annat att:

”I det här fallet finns en av länsstyrelsen fastställd gräns för hur långt upp på land som strandskyddet gäller. Hemfridszonen omfattar då området från bostadshuset ner till den gränsen.”²¹⁷

Länsstyrelsen ansåg vidare att inga skäl för att bevilja dispens hade angetts och att allmänhetens intresse av att nyttja stranden övervägde den sökandes intresse av att ha en friggebod.

7.5.3 Intervju

I Ystads kommun genomfördes intervjun i samband med inventeringen av dispensärendena. Vid tillfället för intervjun hade Eva Nygren, planarkitekt på Ystads kommun, fått förhinder och kunde inte närvara. Tillsammans med Siv Bengtsson-Lindsjö, kommunekolog på Ystads kommun, hade hon dock diskuterat frågorna innan intervjun.

Eftersom arbetsuppgiften är ny för kommunen och få ärenden har behandlats, säger Bengtsson-Lindsjö att det är svårt att bilda sig en uppfattning om hur kommunen behandlar ärendena. Hon anser inte att kommunen varken är ovanligt restriktiv eller generös i sin inställning till att bevilja dispens.

”Vi försöker följa lagen, helt enkelt.”

Däremot tycker hon att Länsstyrelsen var generösare än kommunen, på den tid då det var Länsstyrelsen som skötte dispensgivningen. Bengtsson-Lindsjö tror inte att den politiska sammansättningen i den beslutande Myndighetsnämnden påverkar utfallet för ärendet, utan att det snarare hänger på de enskilda personerna i nämnden.

Bengtsson-Lindsjö upplever inte att kommunen har tagit hänsyn till politisk vilja eller sökandes anknytning till orten eller önskan om att bo vid vattnet. Återigen bör poängteras att den begränsade omfattningen på ärenden i kommunen försvårar möjligheterna att skapa en generell uppfattning om läget.

I och med att både planarkitekt och kommunekolog deltar i handläggningen av varje ärende, finns förutsättningar för att hänsyn vid bedömning tas till strandskyddets båda syften. Bengtsson-Lindsjö bedömer att kompetensen för att bedöma strandskyddsfrågan är tillräckligt god. Hon poängterar dock att ingen är fullärd.

”Vi är nya på det här, men vi lär oss hela tiden.”

²¹⁷ Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mål M 2750-10

Som stöd inför lagförändringarna fick handläggarna utbildning, både av Sveriges Kommuner och Landsting och av Länsstyrelsen och Bengtsson-Lindsjö tycker att det har varit tillräckligt. Länsstyrelsen fungerar även som ett stöd vid hanteringen av dispensansökningarna:

”Absolut! Vi ringer och frågar och då får vi svar. Det är en bra kontakt.”

Bengtsson-Lindsjö upplever att de nya reglerna är tydliga i sin utformning, men att de inte är alldeles enkla att tillämpa. Dessutom saknar fastighetsägare kunskap om strandskyddet och känner helt enkelt inte till att reglerna finns. Fastighetsägare har svårt att förstå de inskränkningar i äganderätten som strandskyddet utgör. Bengtsson-Lindsjö tror även att det finns vissa fastighetsägare som ignorerar strandskyddsreglerna, men eftersom att det är Miljöförbundet som ansvarar för tillsynen är hon inte säker på i vilken utsträckning det sker.

Handläggarna för ofta en dialog med sökanden innan ansökan lämnas in. Bengtsson-Lindsjö förklarar att de vid behov även hjälper till att fylla i ansökningsblanketten, eftersom den har fått ett nytt utseende i och med att de nya reglerna trädde i kraft. Däremot är det få sökanden som känner till att det blev en lagändring 2009. De som får kunskap om det tycker vanligen att de nya reglerna har inneburit en försämring, eftersom det har blivit svårare att få dispens.

8 Analys

Med det insamlade materialet som grund har en analys genomförts, dels för varje enskild kommun och dels i en jämförelse mellan de olika kommunerna. En sammanfattande tabell (tabell 1) återfinns i slutet av kapitlet.

8.1 Helsingborgs Stad

I Helsingborgs stad inkom 16 ansökningar under undersökningsperioden, varav fyra inkom före lagändringen och handlades av Länsstyrelsen. På grund av att så få ärenden har handlagts av Länsstyrelsen är det oerhört svårt och vanskligt att dra några slutsatser kring dessa. Av den anledningen ligger fokus i analysen på de ärenden som Helsingborg stad har handlagt.

Länsstyrelsen beviljade samtliga ansökningar, medan Helsingborg har gett avslag för två av ansökningarna. Båda avslagen motiveras med att särskilda skäl saknas. I båda ärenden skulle ett beviljande ha lett till att ett utökat markområde skulle ha tagits i anspråk. Två ärenden utgör ingen stabil grund för säkra slutsatser, men möjligen kan en tendens anas att det är svårare att få dispens för område som berör oianspråktagen mark.

Den genomsnittliga handläggningstiden har ökat från 57 till 61 dagar. Den faktiska handläggningstiden varierar kraftigt. Av samtliga ansökningar är det endast en som har dröjt över tre månader. Detta ärende, vilket dröjde 106 dagar innan beslut föll och som handlades av kommunen, rörde ansökan om dispens för att anlägga två vindkraftverk med tillhörande transformatorstationer, vägdragning, uppställningsplatser och markförlagda elkablar och var i sig ett komplicerat ärende. Det är rimligt att anta att mer komplicerade ärenden tar längre tid att behandla.

Den vanligaste orsaken till ansökan om dispens från strandskydd är att det rör sig om uppförande av byggnad. Endast ett av dessa rör uppförande av helt nytt bostadshus. Ansökan inkom i samband med fastighetsreglering mellan fastigheterna Kattarp 5:11 och 13:2 och där marken ifråga redan var ianspråktagen.

Det enskilt vanligaste skälet till beviljande av dispens är att marken redan är ianspråktagen. Av de tio beslut som kommunen har beviljat, anges skälet i sju av dem. Detta i jämförelse med skälen att anläggningen för sin användning måste ligga vid vattnet (ett ärende) och att åtgärden är av angeläget allmänt intresse (två ärenden). Att skäl saknas har angetts i två beslut, för vilka det även har meddelats avslag till ansökan.

I nästan samtliga beslut tas hänsyn till strandskyddets syfte. Resultatet skiljer sig till viss del från tidigare rapportering där frekvensen i de flesta fall har varit lägre. Endast

i två beslut saknades ett tydligt ställningstagande. Dessa beslut är även de som fick avslag från ansökan. Med andra ord kan det konstateras att i samtliga beviljade beslut har hänsyn tagits till strandskyddets syfte. Motiveringar till valt ställningstagande saknas i 70 % av besluten fattade av kommunen och i hälften av besluten fattade av Länsstyrelsen, ett resultat som bättre överensstämmer med tidigare rapportering.

I ett beslut om att bevilja en strandskyddsdispens skall det finnas en tomtplatsavgränsning eller motsvarande anvisning i vilken omfattning mark får tas i anspråk för ändamålet ifråga. Av inventeringen framgår att någon form av sådan avgränsning alltid finns med, även om omfattning och utformning varierar. I 60 % av de av kommunen beviljade dispensererna, har avgränsning endast skett i ord. I 10 % (ett ärende) av ärendena anges avgränsningen endast i bifogad karta och i 20 % av ärenden anges den i både karta och i beslut.

Med den nya lagstiftningen infördes regeln att en fri passage alltid skall lämnas närmast strandlinjen. I Helsingborg har så skett i samtliga undersökta dispenser, oavsett vem det är som har beviljat dem. Den nya lagregeln har med andra ord inte inneburit någon större förändring. Att fri passage lämnas är i sig inget anmärkningsvärt, då flera av fastigheterna, för vilka dispens har meddelats, inte sträcker sig ner till strandlinjen.

8.2 Kristianstads Kommun

I Kristianstads kommun ingår 40 beslut i undersökningen, varav 20 initierades innan och 20 initierades efter 1 juli 2009.

Samtliga ansökningar utom en har beviljats dispens från strandskyddet, även om Stadsbyggnadskontoret har yrkat på avslag i ytterligare två av ärenden. Avslaget rörde uppförande av ett nytt enbostadshus på tidigare oianspråktagen mark. De av Stadsbyggnadskontoret yrkade avslagen rörde dels uppförande av nya fritidshus på obebyggd fastighet och dels att ersätta en bod med ett fritidshus på fastighet utan tomtplatskaraktär. Samtliga tre ärenden initierades innan lagändringen. De yrkade avslagen är för få för att några slutsatser skall kunna dras. Möjligen kan tendensen utläsas att det är svårare att få dispens för uppförande av bostäder på mark som är oianspråktagen, utvidgar hemfridszonen eller saknar tomtplatskaraktär.

I samtliga ärenden utom ett fattades beslutet om dispens av den kommunala byggnadsnämnden. I undantaget fattades beslutet av kommunal tjänsteman på delegation av byggnadsnämnden. Beslutet skiljer sig inte från övrig statistik. Ett beslut är för lite för att dra några slutsatser kring.

Den genomsnittliga handläggningstiden i kommunen var 58 dagar, både före och efter 1 juli 2009. Lagändringen har med andra ord inte inneburit att handläggningstiden har förkortats eller förlängts. Totalt 15 av de 40 ärendena hade en handläggningstid som var längre än åtta veckor. Av dessa handlades sex av ärenden över jul och nyår, då bemanningen på kontoret troligen är lägre, vilket skulle kunna förklara den längre

handläggningstiden. I övrigt kan inga särskilda samband ses mellan handläggningstiden och ärendena.

Under undersökningsperioden överklagade Naturvårdsverket ett av de beslut kommunen fattade utifrån den äldre lagstiftningen. Ärendet rörde uppförande av två fritidshus för turistverksamhet. Naturvårdsverket, till skillnad från kommunen, ansåg att särskilda skäl inte förelåg. Länsstyrelsen har överprövat ett beslut fattat utifrån den nya lagstiftningen, men valde efter inkomna kompletteringar rörande tomtplatsavgränsningen att inte upphäva beslutet. Det är tveksamt om några slutsatser kan dras utifrån detta.

Procentuellt sett har andelen ansökningar för uppförande av byggnad ökat efter lagändringen 2009. Uppförande av byggnad förblir därmed huvudskälet till ansökan om dispens från strandskyddet. Bland dessa är uppförande av ersättningsbyggnad och komplementbyggnad de vanligaste varianterna. Den förra dominerar innan och den senare dominerar efter lagändringen. I fyra ärenden, samtliga vilka inträffade innan lagändringen, har dispens sökts för helt nya bostadshus. I två av ärendena är marken inte ianspråktagen och för ett av dessa två ärenden nekades sökanden dispens.

Innan, liksom efter, den nya lagstiftningen trädde i kraft var det vanligaste skälet för att bevilja dispens att marken redan var ianspråktagen. Därutöver har ett flertal andra skäl åberopats, som till exempel att åtgärden främjar friluftslivet, bidrar till att uppfylla kommunens energimål eller att det rör sig om en så kallad lucktomt. I två ärenden saknas särskilda skäl för att bevilja dispens. I ett av dem ledde detta till att ansökan avslogs. Efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft har ingen ansökan beviljats utan att ett eller flera skäl i MB 7:18c har åberopats. Det står klart att kommunen i detta avseende har anpassat sig efter de nya reglerna.

I nästan samtliga ärenden, både före och efter den nya lagstiftningen, redogörs för kommunens ställningstagande ifråga om den ansökta åtgärdens inverkan på strandskyddets syfte. Endast i tre av ärenden framgår ställningstagandet endast för halva syftet och inte i ett enda av dem framgår det inte alls.

En motivering till ovanstående ställningstagande är inte fullt lika vanligt, även om det vanligtvis finns en sådan motivering. Anmärkningsvärt, i jämförelse med vad tidigare rapporter och examensarbeten har erfarit, är att det är vanligare att motivering finns endast för växt- och djurlivet, men inte för det rörliga friluftslivet. Den troliga förklaringen till detta är att yttrande alltid inhämtas från kommunekologen på Miljö- och Hälsoskyddskontoret i kommunen.

Återigen bör det poängteras att även om ställningstagande eller motivering saknas, så innebär det inte att den handläggande tjänstemannen inte har gjort en sådan bedömning.

Gällande tomtavgränsning eller en motsvarande avgränsning kan det konstateras att kommunen vanligen anger detta både i bifogad karta och i ord i själva beslutet. Vad

gäller avgränsning endast i ord är detta vanligare än avgränsning endast i bifogad karta (23 % respektive 10 %). När karta saknas, alternativt att avgränsningen beskrivs tydligare i själva beslutet, rör det sig vanligen om redan ianspråktagna tomter eller för områden som i sin helhet även i fortsättningen kommer att vara allemansrättsligt tillgänglig. Det finns inga större skillnader före och efter den nya lagstiftningen.

Sedan den nya lagstiftningen trädde ikraft krävs det att, så långt som möjligt, alltid skall finnas en fri passage närmast strandlinjen. I samtliga ärenden utom tre har en sådan passage lämnats. Avståndet varierar, men definieras sällan i antalet meter i beslutet. För de tre ärenden där passage inte har lämnats, har samtliga rört tomter som redan i dagsläget sträcker sig ner till vattenbrynet. Den nya lagstiftningen har med andra ord inte inneburit någon större förändring i kommunen.

8.3 Olofströms Kommun

I Olofströms kommun har sammanlagt 25 dispensärenden undersökts för själva inventeringen. Av dessa är nio ärenden initierade före och 16 efter lagändringen i juli 2009.

I samtliga fall har ansökningarna om dispens från strandskyddet beviljats. I enstaka fall har handläggaren av det enskilda ärendet yrkat på avslag från ansökan. I dessa har sökanden valt att dra tillbaka sin ansökan istället för att få frågan prövad hos byggnadsnämnden.

Med två undantag har samtliga beslut fattats av byggnadsnämnden. Nämnden har i samtliga ärenden utom ett följt handläggarnas förslag om beslut. I det sista ärendet angavs förslaget vid byggnadsnämndens möte och det framgår inte av akten huruvida nämnden därefter följde förslaget.

Den genomsnittliga handläggningstiden före lagändringen var 35 dagar och efter lagändringen 30 dagar. Endast två ärenden har haft en handläggningstid som översteg åtta veckor och dessa två ärenden behandlades under 2008. Ärendena dröjde båda 59 dagar innan beslut fattades. Varför de dröjde är svårt att svara på, då båda ärendena var tämligen enkla och okomplicerade.

Ett av de beviljade besluten har upphävts av Länsstyrelsen i Blekinge län. I ärendet önskade den sökanden att uppföra ett permanentbostadshus i ett av kommunen utpekade LIS-område. Kommunen beviljade dispens, medan Länsstyrelsen menade att skäl saknades för att bevilja dispens.

Mellan januari 2008 och juni 2009 inkom dubbelt så många ansökningar för uppförande eller anläggande av en anläggning eller anordning än för uppförande av byggnad. Efter juli 2009 är siffrorna mer eller mindre de omvända. Att skillnaden skulle kunna bero på lagändringen tycks långsökt, särskilt med tanke på att fastighetsägare generellt saknar någon vidare kunskap om strandskyddsreglerna.

Anläggningarna och anordningarna rör vanligen ersättning av stolptransformatorer till marktransformatorer, nät- och kopplingsstationer eller andra energianknutna anläggningar.

Vad gäller byggnaderna är det framförallt ansökningar för uppförande av nya permanentbostadshus och tillbyggnader. Mellan januari 2008 och juni 2009 inkom inte en enda ansökning angående uppförande av nytt permanentbostadshus. Återigen är detta knappast något som är en följd av lagändringen, utan snarare är ett sammanträffande.

För att dispens från strandskyddet skall kunna beviljas krävs det att det finns särskilda skäl. Med lagändringen 2009 definierades i lagtext vilka av dessa skäl som är återopbara. Vad som är anmärkningsvärt för Olofströms kommun är att nästintill samtliga beviljade beslut motiveras utifrån dessa skäl redan innan lagändringen trädde i kraft. De nya lagreglerna har i detta hänseende inte inneburit en förändring för kommunen. Det skäl som i huvudsak återopas är att marken redan är ianspråktagen och, sedan införandet av de nya reglerna, att åtgärden, för vilken dispens söks, leder till utveckling av landsbygden.

Det är vanligt att fler än ett skäl för beviljande av dispens återopas. När detta sker kombineras vanligen ett av de i lag definierade skälen med att syftet med strandskyddet inte motverkas, vilket i lagens mening inte är ett skäl i sig, utan en grundförutsättning för dispens. Huruvida tolkningen i dessa beslut bör vara att motiveringen att syftet inte motverkas är ett konstaterande eller ett skäl, behandlas i 7.4.2. Oavsett tolkningen står det klart att ett juridiskt giltigt skäl inte anges två av ärendena efter lagändringen, eftersom motiveringen i dessa två fall inte har kombinerats med ett giltigt skäl. Det innebär däremot inte att inget giltigt skäl skulle finnas.

I ett ärende, även det initierat efter lagändringen, anges inget skäl alls.

Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) har varit aktiva sedan 1 februari 2010. Olofströms kommun har tagit fram ett tematiskt tillägg rörande LIS till den gällande översiktsplanen (se kapitel 7.4.1). I kommunen har fyra dispenser motiverats utifrån LIS. Ett av de beviljade besluten upphävdes av Länsstyrelsen. Antalet dispenser är för få för att kunna analyseras. En mer omfattande studie krävs.

För att få dispens från strandskyddet krävs det att dess syfte inte motverkas. I majoriteten av besluten framgår kommunens ställningstagande tydligt, även om motiveringarna är färre. Efter införandet av de nya reglerna har redovisningen av kommunens ställningstagande försämrats något. Det är inte ovanligt att åtgärdens inverkan på syftet bara anges för halva syftet eller inte anges alls. Att ställningstagandet motiveras är snarare ett undantag än en regel. Varför det ser ut som det gör är svårt att svara på, men det kan konstateras att fördelningen stämmer överens med tidigare rapporter och examensarbeten.

Vid en beviljad strandskyddsdispens skall det finnas en tomtplatsavgränsning eller motsvarande avgränsning. Det kan konstateras att en sådan avgränsning finns med i de flesta beslut i Olofströms kommun. Vanligast, både före och efter lagändringen 2009, är att avgränsningen endast finns i karta. Nästan lika vanligt är att avgränsningen beskrivs både genom karta och genom ord i själva beslutet. Efter lagändringen har även en större andel beslut där avgränsningen endast beskrivs i ord påträffats. Dessa rör sig vanligen om uppförande av transformatorstationer, men även ett nyuppförande av ett bostadshus. I det senare fallet fick kommunen en erinran av Länsstyrelsen i Blekinge län om att lämna in kompletterande uppgifter om tomtplatsavgränsningen.

I totalt fyra ärenden – två före och två efter lagändringen – finns ingen avgränsning. I två av dessa ärenden rör det sig om befintlig tomt, i ett om anläggande av en brygga tillgänglig för allmänheten och i ett om återuppförande av vindskydd.

I och med lagändringen 2009 tillkom en regel om att det alltid, så långt som möjligt, skall lämnas en fri passage närmast strandlinjen. Av undersökningen framgår att så var traditionen redan innan regeln infördes. I endast två fall, ett innan och ett efter lagändringen, har fri passage inte meddelats. I båda fallen rör det sig om redan befintliga tomtplatser som sträcker sig ner till vattnet. Att lämna en fri passage är med andra ord ingenting nytt för kommunen. Vad som har framkommit i inventeringen är att det har blivit vanligare att ange hur bred passagen är. Det finns även exempel på hur passagen har breddats i samband med att en ny tomtplatsavgränsning har dragits upp.

8.4 Ystads Kommun

Som följd av att endast sju ärenden har hanterats i Ystad kommun inom tidsramen för undersökningen, kan en djupare analys inte göras på materialet. Detta är dock inte ett hinder för att reflektera över de skillnader som kommunens hantering utgör mot länsstyrelsens hantering. Av ärendena har tre initierats innan lagändringen och därmed handlagts av Länsstyrelsen i Skåne Län. Resterande fyra ärenden har initierats efter lagändringen och har följaktligen hanterats av Ystads kommun.

Länsstyrelsen beviljade samtliga ansökningar om dispens, medan Ystads kommun endast har beviljat en ansökning dispens. Att därmed påstå att Ystad gör en strängare bedömning och är mer restriktiv än Länsstyrelsen vore dock förhastat. Ärendena som Länsstyrelsen handlade rörde sig om redan ianspråktagen mark – vilket även med den nya lagstiftningen utgör ett godtagbart skäl för dispens. För ärendena som Ystad handlade innebar samtliga att ny mark togs i anspråk, antingen helt eller delvis. Avslagen hos kommunen gäller alltifrån redan uppföd av komplementbyggnad (friggebod) till uppförande av vindkraftverk.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos Länsstyrelsen var 114 dagar (jämför med Helsingborg, där den istället var 57). Att handläggningstiden var så lång är begripligt, då två av ärendena var av komplicerad natur och troligen krävde en djupare utredning

för att kunna fatta ett korrekt beslut. Den genomsnittliga handläggningstiden hos kommunen är kortare – 91 dagar. Förklaringen ligger troligen i att arbetsuppgiften är ny för kommunen och att en viss ”startsträcka” krävs innan alla bitar har fallit på plats. Den teorin stöds med att de två senare ärendena som ingick i undersökningen båda handlades på under fem veckor.

Dispens har sökts för främst för anläggning eller anordning. Därutöver har två ansökningar inkommit för uppförande av friggebod och två för andra åtgärder (anläggande av dammar och ställa ut solstolar på en strand).

Länsstyrelsen har beviljat dispens i tre ärenden. I ett av dessa saknas skäl i beslutet om varför dispens kan beviljas. Ärendet rör anläggandet av en infiltrationsanläggning. Övriga två ärenden har beviljats utifrån att de är av angeläget allmänt intresse eller att de inverkar positivt på växt- och djurlivet. Kommunen har beviljat dispens i ett ärende – uppförande av en ny pumpstation – med hänvisning till att det är av ett angeläget intresse.

För att kunna beviljas dispens krävs det att strandskyddets syfte inte motverkas. I sina beslut har Länsstyrelsen endast beaktat strandskyddet i ett av ärendena, men har inte ens i det faller motiverat sitt ställningstagande. För kommunen är mer eller mindre det omvända. Kommunen anger sitt ställningstagande i samtliga beslut och motiverar dessa för båda delar av syftet i samtliga fall utom ett. I undantagsfallet motiveras det endast för friluftslivet.

För samtliga beviljade dispenser – både från Länsstyrelsen och kommunen – har tomtplatsavgränsning eller motsvarande avgränsning angetts både i ord i själva beslutet och i bifogad karta.

Fri passage har lämnats i samtliga beviljade dispenser, med ett undantag. Undantaget, för vilket Länsstyrelsen fattade beslutet, rörde en tomt som redan sträckte sig ner till vattnet.

8.5 Jämförelse

8.5.1 Inventering

Totalt har 88 ärenden ingått i inventeringen. Av dessa har 36 stycken initierats innan och 52 efter lagändringen 2009. Sju av ärendena som initierades innan lagändringen har hanterats av Länsstyrelsen i Skåne Län, medan resterande har handlagts av de enskilda kommunerna. Antalet ansökningar varierar mellan de olika kommunerna, vilken är en naturlig följd av deras olika förutsättningar.

Nästan samtliga ansökningar om dispens har blivit beviljade. Ändå är den procentuella andelen avslag högre än vad som har presenterats i tidigare rapporter och examensarbeten, framförallt efter lagändringen 2009. Innan 1 juli 2009 meddelades avslag för 3 % av ansökningarna, efter har siffran stigit till 10 %.

Att stirra sig blind på siffror och hävda att detta innebär en faktisk förändring i bedömningen av ansökningar om strandskyddsdispens däremot är förhastat, eftersom det kan finnas andra förklaringar till förändringen. En tänkbar förklaring är till exempel att det helt enkelt har lämnats in fler ansökningar där inga särskilda skäl föreligger för att bevilja dispens. Det är med andra ord inte en nödvändighet att förändringen i sig beror på att kommunerna har blivit strängare i sin bedömning, eller ens att det är begränsningarna i lagtext som sätter stopp för dispensen.

Det finns däremot tre saker som är väl värda att notera. Det första är att ingen tydlig korrelation finns mellan för vilken åtgärd dispens söks och avslag ges. I de undersökta kommunerna har åtgärderna varit spridda till att omfatta allt från uppförande av vindkraftverk och bostadshus till en sådan enkel åtgärd att under sommarmånaderna få placera ut solstolar på en strand.

Det andra är att i samtliga avslag så har marken i fråga alltid varit oianspråktagen. Även i de ärenden där tjänstemännen har yrkat på avslag, men det beslutande organet ändå har beviljat dispens, har marken – sänär som på ett undantag – varit oianspråktagen. I undantagsfallet rörde det sig visserligen om ianspråktagen mark, men där området inte var av tomtplatskaraktär.

Det tredje är att samtliga avslag sedan de nya reglerna infördes har meddelats från kommuner där dispenshanteringen är en ny uppgift. Ystads kommun, som har lämnat avslag för tre av fyra ansökningar, hade inte delegationsrätt innan lagändringen. Helsingborgs stad hade visserligen en sådan rätt, men på grund av omorganisation har arbetsuppgiften sedan 2011 tagits över av Miljöförvaltningen.

I likhet med vad tidigare examensarbeten har konstaterat, så har besluten fattats av både tjänstemän och politiska nämnder. I Helsingborgs Stad har miljöförvaltningen en långtgående delegation och tjänstemännen fattar besluten. I resterande kommuner är det huvudsakligen en politisk nämnd som fattar det slutliga beslutet. Det sker dock även i dessa kommuner att tjänstemännen fattar beslut på delegation.

I de fall en politisk nämnd fattar besluten har tjänstemän på kommunen först bearbetat frågan och lagt fram ett förslag om beslut. I de allra flesta fall följer nämnderna dessa förslag. Endast i två fall, båda innan 1 juli 2009, gjorde de inte det, utan beviljade dispens. I det ena fallet angav nämnden egna skäl för att bevilja dispensen, men Naturvårdsverket överklagade dessa. I det andra fallet åberopades inget skäl överhuvudtaget.

Den genomsnittliga handläggningstiden varierar mellan kommunerna. I samtliga kommuner finns det ett antal ärenden som sticker ut och drar upp genomsnittstiden. Detta skulle kunna förklaras med en högre belastning under våren, att komplicerade och komplexa ärenden kräver längre utredning, samt att högtider leder till visst personalbortfall.

Sedan de nya reglerna infördes har två ärenden överprövats av Länsstyrelserna i Blekinge och Skåne Län. Ett av ärendena upphävdes. Att antalet upphävanden skulle ha ökat, så som konstaterades i Naturvårdsverkets rapport från 2011 stämmer med andra ord inte in på kommunerna som har medverkat i detta examensarbete.

Dispens söks främst för uppförande av byggnader. I Olofström söktes dock fler dispenser för anläggningar än för byggnader under tidsperioden januari 2008 till juni 2009. I Ystads kommun gällde ansökningarna anläggningar i fyra av totalt åtta åtgärder (fördelade på sju ansökningar).

Vilken sorts byggnad det rör sig om varierar mellan kommunerna och det är ingen som markant överstiger någon annan. Möjligen kan det hävdas att tillbyggnader på befintliga byggnader är vanligare än övriga sorters byggnationer, men det rör sig om så pass få till antalet att det inte kan anses styrkt. Antalet ansökningar för nybyggnationer för permanent- och fritidsboende – det vill säga hus som inte ersätter en äldre byggnad – har halverats sedan de nya reglerna trädde ikraft, men det är knappast troligt att det finns ett samband.

Vad gäller anläggningar kan det konstateras att dispens huvudsakligen söks för att uppfylla el- eller vattenförsörjning. Med undantagen Ystad och Olofström så finns det ingen större procentuell skillnad mellan de olika kommunerna.

Det enskilt vanligaste skälet till att bevilja dispens är att marken ifråga redan har tagits i anspråk och det är ett skäl som är vanligare idag än vad det var innan lagändringen. I övrigt är det jämt fördelat mellan de alternativ som anges i MB 7:18c. Noterbart är att samtliga kommuner har anpassat sig väl efter de nya reglerna och (med eventuellt undantag för Olofström), så har efter lagändringen inga grunder åberopats som inte är listade i Miljöbalken.

Det går däremot inte att påstå att de dispenser som innan lagändringen beviljades med andra skäl, inte skulle ha fått dispens utifrån dagens regler. Det är vanligt att flera skäl kan anges för att bevilja en dispens, men att inte samtliga skäl anges i beslutet. Så är fallet i flera av de tidigare beviljade dispensererna. Skäl för dispensen fanns alltså även med de nya reglerna, men andra skäl har angetts i beslutet. Eftersom det inte ingår i det här examensarbetet att ta ställning till huruvida tidigare dispenser skulle ha kunnat beviljas dispens även idag så har ingen statistik förts över detta. Det är ändå författarens uppfattning att de flesta av dessa dispenser skulle ha blivit beviljade, hade ansökningarna lämnats in idag.

I Olofströms kommun har fyra beviljade beslut motiverats med att de bidrar till utveckling på landsbygden. Det är för få för att kunna dra några slutsatser kring. Däremot kan det konstateras att möjligheten till LIS inte har fått någon egentlig genomslag i kommunen ännu. Möjligen kan det även påstås att den oro som uttrycktes i flertalet examensarbeten (än så länge) tycks ha varit obefogad. Det senare är dock ingenting som kan styrkas utifrån det material som har samlats in.

Tidigare rapporter och examensarbeten har menat på att för lite hänsyn tas till strandskyddets båda syften vid hantering av dispenser. Det är någonting som inte i sin helhet kan styrkas av undersökningen i detta examensarbete. Av undersökningen står det klart att det oftast framgår i besluten att hänsyn till syftet har tagits. Vissa undantag finns, men med undantag för Olofströms kommun, är dessa väldigt få. Att motivera bedömningen om huruvida strandskyddets syfte påverkas eller inte är inte fullt så vanligt. Kristianstad och Ystad utgör dock föredömen i frågan.

Återigen bör det poängteras att hänsyn kan ha tagits till syftena, även om det inte tydligt framgår av beslutet.

Att resultatet skiljer sig från tidigare rapporter och arbeten skulle kunna förklaras med att kommunerna har blivit alltmer miljöprofilerade. I Helsingborg är det Miljöförvaltningen som handlägger dispensärenden. I Kristianstads kommun konsulteras kommunekologen rörande växt- och djurlivet. I Olofströms kommun inhämtas yttranden från Miljöförbundet Blekinge Väst och även från aktiva miljöorganisationer i kommunen. Svaren är inte alltid särskilt hjälpsamma, vilket skulle kunna utgöra en bidragande orsak till att frekvensen är lägre i kommunen. I Ystads kommun handläggs dispensärendena av både kommunekologen och planarkitekten. Förutsättningarna finns därmed för att kunna göra en bra bedömning av en åtgärds inverkan på strandskyddets syfte.

Hur tomtplatsavgränsningen anges varierar i de olika kommunerna. I Helsingborg är det vanligast att avgränsningen sker endast eller tydligast i ord. I Kristianstad är det vanligast att avgränsningen sker både i ord och med karta. Andelen är lika stor före som efter lagändringen. I Olofström finns ingen dominerande metod att ange avgränsningen, även om något fler avgränsningar visas enbart på bifogad karta. Med undantag för att fler avgränsningar har gjorts enbart i ord i beslutet, finns ingen skillnad före och efter lagändringen. I fyra av de 25 ärenden som har undersökts saknas tomtplatsanvisning. I Ystad kommun har samtliga beviljade dispenser angetts både i ord och med karta, oavsett när under undersökningsperioden som ansökan inkom.

I totalt sex ärenden har fri passage inte lämnats närmast vattnet. Fyra av dessa ärenden initierades innan och två efter lagändringen. Någon särskild skillnad mellan kommunerna finns ej. I samtliga fall har den befintliga tomten redan sträckt sig ner till vattenbrynet. Med tanke på att praxisen redan innan lagändringen lämnade en fri passage vid vattnet kan tyckas att den nya lagregeln om detta ter sig onödig. Förmodligen är så inte fallet. I de flesta ärenden har fastigheterna som berörs av ansökningsintet direktkontakt med vattnet. I andra fall rör det sig om åtgärder – till exempel uppförande av transformatorstation eller anläggande av brygga – vilka inte innebär att markområdet inte stänger ute allmänheten (eller djuren) från området.

Det är ändå möjligt att lagregeln om fri passage har inneburit en förändring. Det är författarens uppfattning att kommunerna så långt som möjligt, och till viss del mer än

tidigare, försöker lämna en fri passage vid vattenbrynet, även om dessa passager skulle bli väldigt smala.

8.5.2 Intervjuer

Som en del av undersökningen i det här examensarbetet har intervjuer genomförts med handläggare på de enskilda kommunerna. I vissa av kommunerna har flera tjänstemän deltagit och i andra har endast en deltagit. Detta torde inte påverka svaren.

Ingen av tjänstemännen anser att den egna kommunen har en generös inställning till att bevilja dispens. Helsingborg och Olofström anser sig vara restriktiva, medan Kristianstad är ”varken eller”. Tjänstemännen i Ystads kommun menar att de helt enkelt försöker följa lagen. Kommunernas inställning kan anses som märklig, sett i förhållande till att de flesta beviljas dispens. Det vore dock olämpligt att utifrån den procentuella andelen beviljade dispenser dra en slutsats om hur pass generös en kommun är i frågan. Fastighetsägare som redan i startläget inser eller blir upplysta om att de omöjligt kan beviljas dispens ansöker vanligen inte om det. Hur stor denna skara är kan inte utläsas ur statistiken, men det innebär att det vanligen är de som *kan* beviljas dispens som ansöker om det.

Två av kommunerna menar på att dispens nog har beviljats i tveksamma fall, även efter lagändringen. Detta sker dock i undantagsfall. Författaren delar tjänstemännens uppfattning.

I tidigare rapporter och examensarbeten har kritik framförts mot att annat än lagen får spela en roll vid bedömning av en ansökan om dispens. Detta är vanligen ingenting som tjänstemännen på kommunerna känner igen sig i. Det är möjligt, menar vissa, att den politiska viljan i enstaka ärenden har påverkat utfallet. Politikerna vill gärna bevilja dispens och det är möjligt att viss hänsyn till detta tas när tjänstemännen lägger fram sina förslag. Detta sker dock aldrig till en sådan grad att förslagen strider mot lagstiftningen.

Samtliga kommuner anser att de har kompetensen att bedöma strandskyddsfrågan utifrån skyddets båda syften och att det finns få eller inga brister i hanteringen av ärendena. Kommunerna har alla tillgång till ekologer som kan uttala sig om en åtgärds inverkan på växt- och djurlivet, något som även har återspeglats i inventeringen av ärendena. Många poängterar dock att ingen någonsin blir helt fullärd och att utrymme alltid finns för att bli ännu bättre.

I tidigare rapportering har det framförts att vissa kommuner uttryckte en viss besvikelse över att lagändringen medförde en skärpning snarare än lättnad av strandskyddsreglerna. Detta är ingenting som tjänstemännen på kommunerna känner igen sig i. Tvärtemot menar flera av dem att de nya reglerna har blivit tydligare och tillämpningen har blivit mer konsekvent och att detta är någonting positivt.

Det kan konstateras att samtliga kommuner inför lagändringen har fått utbildning i strandskyddsfrågan och är nöjda med denna. De nya reglerna anses vara tydligare,

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

vilket har underlättat i handläggningen och gjort att tillämpningen har blivit mer konsekvent. Huruvida lagändringen anses ha medfört skäl för en restriktivare bedömning av ärendena varierar mellan kommunerna.

Samtliga kommuner anser att kommunikationen med Länsstyrelsen fungerar bra och att Länsstyrelsen utgör ett bra stöd vid handläggningen. Från Kristianstads kommun uttrycks även att det är bra att Länsstyrelsen kan göra en överprövning av fattade beslut.

Det är vanligt att fastighetsägare diskuterar möjligheterna till dispens redan innan en formell ansökan lämnas in till kommunen. Däremot upplever tjänstemännen att fastighetsägarna saknar kunskap om och förståelse för strandskyddsreglerna. I vissa fall ignoreras reglerna, men det generella problemet är snarare kunskapsbristen.

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Tabell 1 Tabellen sammanfattar delar ur inventeringen av dispensärendena. Det totala antalet ärenden för varje enskild fråga anges först. Därefter anges inom parantes antalet ärenden i de enskilda kommunerna efter följande ordning; Helsingborg, Kristianstad, Olofström och Ystad. För en komplett tabell, se bilaga 1.

Fråga:	1 jan 2008 – 31 jun 2009	1 jul 2009 – 31 dec 2011
2. Ansökan...		
... beviljades	35 (4/19/9/3)	47 (10/20/16/1)
... avslogs	1 (0/1/0/0)	5 (2/0/0/3)
7. Ansökan gällde:		
... byggnad	19 (3/12/3/1)	31 (7/13/10/1)
... anläggning/anordning	17 (1/8/6/2)	19 (5/6/6/2)
... annan åtgärd	7 (1/5/0/1)	4 (0/3/0/1)
8. Särskilt skäl:		
... tagits i anspråk	16 (1/9/6/0)	32 (7/17/8/0)
... av exploatering avskilt	4 (0/2/2/0)	3 (0/3/0/0)
... anläggning vid vattnet	0 (0/0/0/0)	4 (1/2/1/0)
... utvidga pågående verksamhet	0 (0/0/0/0)	2 (0/2/0/0)
... angeläget allmänt intresse	5 (1/2/1/1)	8 (2/4/2/0)
... angeläget intresse	0 (0/0/0/0)	1 (0/0/0/1)
... saknas	3 (0/2/0/1)	6 (2/0/1/3)
... annat skäl	17 (1/9/6/1)	7 (0/0/7/0)
10. Strandskyddets syfte		
Hela syftet beaktas	29 (4/18/6/1)	40 (10/19/7/4)
Endast friluftslivet beaktas	2 (0/1/1/0)	3 (0/0/3/0)
Endast växt- och djurlivet beaktas	1 (0/1/0/0)	2 (0/1/1/0)
Syftet beaktas ej	4 (0/0/2/2)	7 (2/0/5/0)
Avgränsning saknas	2 (0/0/2/0)	2 (0/0/2/0)

9 Slutsatser

I kapitlet redovisas examensarbetets slutsatser.

9.1 Vad ansökan gäller

Liksom i tidigare rapportering rör ansökan om dispens från strandskyddet främst uppförande av nya byggnader. Det finns ingen särskild typ av byggnad som är vanligare än någon annan. Möjligen kan det påstås att tillbyggnader på redan befintliga byggnader är något vanligare än andra typer, men övertaget är så pass litet att det inte kan anses styrkt i detta arbete.

Antalet ansökningar för nybyggnationer för permanent- och fritidsboende (ersättningsbyggnader ej inräknade) har halverats sedan de nya reglerna trädde i kraft. Det är möjligt att de skärpta strandskyddsreglerna är en bidragande faktor till detta, men underlaget är för litet för att detta skall kunna anses säkerställt.

För de ansökningar om dispens som rör anläggningar rör det sig vanligen om anläggningar som krävs för att uppfylla samhällets krav på el- och vattenförsörjning. Därutöver finns det ett brett spektrum av andra sorters anläggningar, men här finns ingen som dominerar.

9.2 Handläggningstiden

Den genomsnittliga handläggningstiden varierar kraftigt mellan de olika kommunerna, från drygt fyra till 16 veckor. De faktiska handläggningstiderna varierar än mer. Sedan lagändringen har handläggningstiden blivit kortare i Olofström och Ystad, längre i Helsingborg och oförändrad i Kristianstad. Att förändringen beror på lagändringen är knappast troligt, utan beror snarare på att enskilda, mer komplicerade, ärenden kräver en längre utredning.

Det bör dock poängteras att den *totala* handläggningstiden för ärenden ändå har blivit längre. Först och främst har Länsstyrelsen tre veckor på sig att avgöra om ärenden skall överprövas eller inte. Därefter kan ärendet överklagas först till Mark- och Miljödomstolen och sedan till Mark- och Miljööverdomstolen. Detta innebär att mål som når upp till högsta instans först har passerat inte en, utan två instanser, vilket givetvis förlänger handläggningstiden.

9.3 Avslag och beviljande

Nästan samtliga ansökningar om dispens har blivit beviljade, oavsett om de har inkommit före eller efter lagändringen. En viss förändring kan dock skönjas, då det procentuella antalet avslag har stigit från tre till tio procent. Om detta beror på att

lagen har blivit strängare, kommunerna mer restriktiva, eller om fler ansöker har lämnats in där skäl saknas – även sett i ljuset från den gamla lagstiftningen – är svårt att uttala sig om. Det är möjligt att det är en kombination.

Inga tydliga samband tycks finnas mellan för vilken åtgärd dispens söks och att ansökningen får ett avslag. Däremot har samtliga ärenden som fått avslag rört områden som är oianspråkta. Även i de ärenden där tjänstemännen har yrkat på avslag, men där beslutande organ har beviljat dispens, har det rört sig om mark som är oianspråkta. Ett undantag från det senare finns, där det rörde sig om oianspråkta mark, men där området inte var av tomtplatskaraktär.

Det finns, med andra ord, en tydlig tendens att det är svårare att beviljas dispens – oavsett åtgärd – om marken ifråga är oianspråkta. Ytterligare studier behövs för att bekräfta att så är fallet.

Slutligen kan det konstateras att samtliga avslag sedan lagändringen har meddelats i kommuner där dispenshanteringen är en ny uppgift. I Ystads kommun är uppgiften helt ny och i Helsingborg övertog Miljöförvaltningen 2011 uppgiften.

9.4 Förslag, beslut och handläggare

Beslutet om dispens fattas vanligen av en i kommunen politisk nämnd. I dessa fall har tjänstemännen på kontoret handlagt ärendet och lagt fram ett förslag till beslut. I nästan samtliga ärenden följer nämnden tjänstemännens förslag.

I Helsingborgs stad har miljöförvaltningen en långtgående delegation och tjänstemännen på kontoret fattar beslut om dispenser.

Samtliga kommuner har tillgång till ekologer som kan uttala sig om en åtgärds inverkan på växt- och djurlivet och dessa konsulteras i nästan alla ärenden. I Olofström konsulteras även lokala naturskyddsföreningar för att få en bredare beslutsgrund. Utifrån de kommuner som har deltagit i undersökningen, verkar det som att strandskyddets tvådelade syfte slutligen har fått genomslag.

9.5 Skäl för dispens

Den största skillnaden mellan före och efter lagändringen står att finna i för vilka skäl dispens meddelas. Tidigare fanns ett förhållandevis brett spektra av skäl för vilka dispens meddelades, men dessa är idag begränsade till de skäl som anges i Miljöbalken. Kommunerna har därmed anpassat sig väl till de begränsningar som lagändringen medförde.

Det enskilt vanligaste skälet för att bevilja dispens är att marken ifråga redan har tagits i anspråk. Det är även ett skäl som har ökat sedan 1 juli 2009.

Förändringen innebär inte att de ansökningar som innan lagändringen beviljades dispens av andra skäl, inte skulle få dispens även idag. I flera ärenden går det av ärendematerialet att utläsa att marken exempelvis är ianspråktagen, även om detta inte anges som skäl för att bevilja dispens. I vilken utsträckning detta har skett är svårt att avgöra.

9.6 Landsbygdsutveckling i strandnära läge

Endast i Olofströms kommun har det varit aktuellt med dispens för LIS. Fyra ansökningar har beviljats dispens för att de bidrar till utveckling av landsbygden. Några slutsatser kan inte dras utifrån en sådan begränsad mängd. Det kan konstateras att möjligheten att hänvisa till LIS inte tycks ha fått ett genomslag i kommunen. Möjligen kan det även påstås att den oro som uttrycktes i flertalet examensarbeten (än så länge) tycks ha varit obefogad. Det senare är dock ingenting som kan styrkas utifrån det material som har samlats in i detta arbete.

Intressant är dock den observation Hederström (tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen, se kapitel 6) delat med sig av: tvärtemot vad som var intentionerna med lagtexten har dispenser blivit nästintill omöjliga att få igenom. Det finns i princip inga skäl för dispens, menar Hederström.

9.7 Strandskyddets syfte

Till skillnad från tidigare rapportering, så tycks strandskyddets syfte slutligen ha fått ett genomslag. I de flesta beslut framgår det i beslutet att hänsyn har tagits till hela syftet. Det är något sämre i Olofström. Tillgången till ekologer i kommunerna är troligen en bidragande faktor till att hela syftet belyses. Att motivera bedömningen är inte fullt så vanligt. I Kristianstad och Ystad finns dock en tydlig motivering i nästan samtliga ärenden.

Det bör så slutligen återigen poängteras att hänsyn kan ha tagits till hela syftet även när detta inte framgår av beslutet.

9.8 Tomtplatsavgränsning och fri passage

I beslut om beviljad dispens skall det finnas dels en tomtplatsavgränsning och dels skall det – om det inte anses omöjligt – lämnas en fri passage närmast vattenlinjen.

För de allra flesta beviljade dispenser finns någon form av tomtplatsavgränsning. Däremot finns det inget enhetligt sätt att ange denna avgränsning. I vissa ärenden anges avgränsningen i ord i själva beslutet, i vissa fall endast med en karta och i vissa fall används båda metoderna samtidigt. Kartan kan vara en särskilt uppritad tomtplatsavgränsningskarta eller vara bifogad i ansökningen. I det senare fallet får beviljandet av dispensen även anses medföra en beviljad tomtplatsavgränsning. Någon direkt skillnad före och efter lagändringen återfinns inte, annat än att en enstaka metod har ökat i jämförelse med övriga skäl.

Fri passage lämnas i nästan samtliga ärenden. Undantagen utgörs av ärenden där tomtplatserna redan vid tidpunkten för ansökan sträcker sig ner till vattnet. Eftersom praxis i kommunerna redan sedan tidigare har varit att lämna fri passage, så har lagändringen inte inneburit någon större omställning för kommunerna. En viss förändring kan dock skönjas. Kommunerna tycks så långt som möjligt försöka lämna en fri passage vid vattnet, även om dessa passager skulle bli väldigt smala. I Olofström återfinns till och med ett ärende där tomtplatsavgränsningen minskades för att på så vis ge en bredare passage.

9.9 Kommunerna och lagändringen

I kontrast med vad som har framgått i tidigare rapportering, så är kommunerna som har medverkat i undersökningen i huvudsak positiva till den nya lagstiftningen. Områden för förbättring finns, särskilt vad gäller tillsyn, men vad gäller själva dispenshanteringen finns en stor samstämmighet. De nya lagreglerna är tydligare och i huvudsak lättolkade. Reglerna har lett till att enklare handläggning och att tillämpningen har blivit mer konsekvent.

I enstaka fall har reglerna givit skäl till en restriktivare bedömning.

Tjänstemännen på kommunerna har fått god utbildning om strandskyddet.

Tjänstemännen på kommunerna anser att kommunikationen med Länsstyrelsen fungerar bra och att Länsstyrelsen utgör ett bra stöd vid handläggningen.

9.10 Fastighetsägarna och strandskyddet

Många fastighetsägare saknar kunskap och förståelse för strandskyddsreglerna. I vissa fall ignorerar de reglerna, men det stora problemet är kunskapsbristen. Hur fastighetsägarna har tagit till sig och uppfattat lagändringen är oklart, och inga klara slutsatser kan presenteras.

9.11 De nya strandskyddsreglerna – förändring eller inte?

Frågan kan ställas om de nya strandskyddsreglerna har inneburit någon faktiskt förändring eller inte. Antalet ansökningar är ungefär det samma när hänsyn tas till de olika tidsperioderna i undersökningen (1,5 resp. 2,5 år) och de flesta beviljas fortfarande dispens. Det senare skulle dock kunna bero på att det är främst de som vet att de kan få dispens som ansöker om det.

Trots att de flesta fortfarande beviljas dispens, har den nya lagstiftningen medfört förändringar. Genom att identifiera för vilka skäl dispens får medges, ges även förutsättningen för en mer enhetlig och konsekvent bedömning av dispensfrågan. Det har även lett till att det har blivit lättare för handläggande personal att ta ställning till

en ansökan. En viss procentuell ökning i antalet avslag kan utläsas, men det är svårt att säga om detta beror på den nya strandskyddslagen.

Ett visst tolkningsutrymme kommer alltid att finnas i lagstiftningen, vilket gör att strandskyddet även i framtiden kan ges en mer strikt eller mer generös tillämpning och det är även här som problemet med strandskyddet finns. Vad som är ett särskilt skäl är en mer eller mindre subjektiv bedömning. När är mark ianspråktagen? Hur stor måste en väg vara för att vara av avskiljande karaktär? Vad är ett angeläget allmänt intresse och hur angeläget är angeläget? Svaren varierar troligen med vilken bakgrund den enskilda handläggaren har och vilken praxis den enskilda kommunen tillämpar, utan att de för den delens skull går utanför lagstiftningen.

Källförtäckning

Blandade källor:

Alarik, Oscar, Håstad, Torgny, Karlsson, Mikael, Silvander, Ulf, *Strandskyddet, Allemansrätten utmed våra stränder – snart ett minne blott?* Rapport för Friluftsrådet, Naturskyddsföreningen, Sportfiskarna, Svenska Turistföreningen, Svenskt Friluftsliv och Världsnaturfonden WWF, 2008

Beckman, Tomas, *Strandskydd – ett angeläget intresse.* Rapport för naturskyddsföreningen i Stockholms län, 2001

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut, 505-9812-11, citerad i akt 2011-333, Helsingborgs stad, 2011

Segrell, Björn, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande,* Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, 1995

Dn.se:

Brattberg, Lisbeth, *Sveriges dyraste golfbana polisanmäld för miljöbrott,* Dagens Nyheter, 2007-05-28, <http://www.dn.se/sthlm/sveriges-dyraste-golfbana-polisanmalld-for-miljobrott> (Hämtad 2012-02-14)

By, Ulrika, *Strandskyddet urholkas allt mer,* Dagens Nyheter, 2008-02-26, <http://www.dn.se/sthlm/strandskyddet-urholkas-allt-mer> (Hämtad 2012-02-14)

Esbjörnsson, Erik, *Skyddet ett hinder för Nynäshamn,* Dagens Nyheter, 2006-07-16, <http://www.dn.se/sthlm/skyddet-ett-hinder-for-nynashamn> (Hämtad 2012-02-14)

Karlsson, Lars-Ingmar, *Landshövding vill ge företagare gräddfil,* Dagens Nyheter, 2009-07-29, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/landshovding-vill-ge-foretagare-graddfil>, (Hämtad 2012-02-15)

Karlsson, Lars-Ingmar, *Regeringsförslag om nytt strandskydd stöter på patrull,* Dagens Nyheter, 2009-01-15, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/regeringsforslag-om-nytt-strandskydd-stoter-pa-patrull> (Hämtad 2012-02-15)

Lisinski, Stefan, *Olagliga fällningar vanligt vid stränder,* Dagens Nyheter, 2011-09-04, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/olagliga-fallningar-vanligt-vid-strander> (Hämtad 2012-02-15)

Ljunggren, Petter, *Strandskyddet hotar urholkas,* Dagens Nyheter, 2002-07-04, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/strandskyddet-hotar-urholkas> (Hämtad 2012-02-14)

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

TT, *Hög tjänsteman saknade bygglov*, Dagens Nyheter, 2011-10-11, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/hog-tjansteman-saknade-bygglov> (Hämtad 2012-02-15)

TT, *Landshövding JO-anmäls*, Dagens Nyheter, 2011-06-15, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/landshovding-jo-anmals> (Hämtad 2012-02-15)

TT, *Ulvaeus får bygga i naturreservat*, Dagens Nyheter, 2009-03-20, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/ulvaeus-far-bygga-i-naturreservat> (Hämtad 2012-02-15)

Examensarbeten:

Arebom, Sofie, *Strandskyddet – de nya reglerna och möjligheterna till dispens*, Examensarbete, Lunds Universitet, 2010

Berglund, Andreas, *Strandskydd eller landsbygd? En analys av regeringens förslag till ändringar i strandskyddsreglerna*, Examensarbete, Luleå Tekniska Universitet, 2009

Blum Fagerström, Karla, *Strandskyddsdispenser; Hur kommer dispensgivningen förändras med förnyelsen av strandskyddslagen?* Examensarbete, Blekinge Tekniska Högskola, 2010

Bodin, Björn, *Prövning av strandskyddsdispenser - fallstudie för Hällefors kommun och Västervik kommun*, Examensarbete, Lunds Tekniska Högskola, Lunds Universitet, 2008

Danielsson, Sofia, Willart, Tove, *Strandskydds-dispenser för landsbygdsutveckling – Med stöd av översiktsplan*, Examensarbete, Kungliga Tekniska Högskolan, 2010

Englund, Jenny, Lidberg, Mikael, *Lagen om strandskydd; Tillämpning på kommunal nivå*, Examensarbete, Luleå Tekniska Universitet, 2003

Essen, Emil, *Strandskydd i Värmland; Kommunal tillämpning av strandskyddslagstiftningens dispensinstitut*, Examensarbete, Handelshögskolan i Göteborg, 2011

Forsberg, Sophie, Fransson, Maria, *Hållbart strandskydd? – Tolkning och tillämpning av strandskyddsbestämmelserna i relation till hållbar utveckling*, Examensarbete, Linköpings Universitet, 2008

Hermansson, Johan, *Strandskyddslagstiftningen; Ett effektivt skydd eller en urholkad lagstiftning?* Examensarbete, Luleå Tekniska Universitet, 2008

Jonsson, Anders, Östman, Leif, *Studie av strandskyddsdispenser i Gävleborgs län; Jämförelse mellan länets kommuner*, Examensarbete, Högskolan i Gävle, 2007

Larsson, Maria, *Strandskydd; Ett skydd för framtida intressen – eller ett hot mot glesbygdens utveckling*, Examensarbete, Luleå Tekniska Universitet, 2003

Oscarsson, Matthias, Persson, Johannes, *Det förändrade strandskyddet – gällande rätt och ansvarsfördelning*, Examensarbete, Luleå Tekniska Universitet, 2010

Hd.se:

Nilsson, Jonas, *Brott mot strandskydd kan bli dyrt*, Helsingborgs Dagblad, 2007-11-27, <http://hd.se/helsingborg/2007/11/27/brott-mot-strandskydd-kan-bli-dyrt-2/> (Hämtad 2012-03-06)

Nilsson, Jonas, *Förändrad åbrink måste återskapas*, Helsingborgs Dagblad, 2008-01-10, <http://hd.se/helsingborg/2008/01/10/foeraendrad-aabrink-maaste-2/> (Hämtad 2012-03-06)

Nilsson, Jonas, *Omgjord åkant kan bli långt rättsfall*, Helsingborgs Dagblad, 2008-06-22, <http://hd.se/helsingborg/2008/06/22/miljoedomstolen-godtar-omgjord/> (Hämtad 2012-03-06)

Nilsson, Jonas, *Omgjord åkant måste återställas*, Helsingborgs Dagblad, 2009-06-17, <http://hd.se/helsingborg/2009/06/17/omgjord-aakant-maaste/> (Hämtad 2012-03-06)

Nilsson, Jonas, *Twisten om åkanten går vidare*, Helsingborgs Dagblad, 2010-04-03, <http://hd.se/helsingborg/2010/04/13/och-tvisten-om-akanten-gar-vidare/> (Hämtad 2012-03-06)

Helsingborgs Stad:

Bengtsson, Fredrik, Ekolog, Avdelningen för strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborgs Stad, Mail, 2012-04-11

Danielsson, Barbro, Avdelningschef, Miljö- och hälsoskyddsavdelningen, Miljöförvaltningen i Helsingborgs stad, mail 2012-03-15

Helsingborgs stad, *ÖP 2010 – En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling*, antagen 2010-05-18, http://www.helsingborg.se/ImageVaultFiles/id_720/cf_2/Oversiktsplan_2010.pdf (Hämtad 2012-03-09)

Kristianstadsbladet.se:

Carlsson, Åsa, *Allt klart för ny handbollsarena*, Kristianstadsbladet, 2007-05-24, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1050232/Allt-klart-foumlr-ny-handbollsarena.html> (Hämtad 2012-03-05)

Carlsson, Åsa, *Boende överklagade beslut om stranden*, Kristianstadsbladet, 2007-04-05, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1046466/Boende-oumlrverklagar-beslut-om-stranden.html> (Hämtad 2012-03-05)

Carlsson, Åsa, *Strandskyddet gäller i Vånga*, Kristianstadsbladet, 2007-02-02, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1041561/Strandskyddet-gaumlller-i-Varingnga.html> (Hämtad 2012-03-05)

Carlsson, Åsa, *Strandskyddet – kommunens sak*, Kristianstadsbladet, 2008-03-14, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1005428/Strandskyddet---kommunens-sak.html> (Hämtad 2012-03-05)

Emmelin, Eva, *Klart för tomtförslag vid Ivösjöns strand*, Kristianstadsbladet, 2003-05-01, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article857509/Klart-foumlr-tomtfoumlrslag-vid-Ivoumlsjoumlns-strand.html> (Hämtad 2012-03-05)

Mattisson, Birgitta, *Fastighetsägare döms av tingsrätten*, Kristianstadsbladet, 2011-03-08, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1405434/Fastighetsagare-domms-av-tingsratten.html> (Hämtad 2012-03-05)

Rutberg, Ingela, *Strandskydd går för fritidshus*, Kristianstadsbladet, 2006-07-24, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1085220/Strandskydd-garingr-foumlre-fritidshus.html> (Hämtad 2012-03-05)

Stenrosen, Matti, *Balsbybeslut kommer inte att prövas*, Kristianstadsbladet, 2007-11-15, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1065320/Balsbybeslut-kommer-inte-att-proumlvas.html> (Hämtad 2012-03-05)

Stenrosen, Matti, *Bybor ogillar beslut*, Kristianstadsbladet, 2007-06-27, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1054647/Balsbybor-ogillar-beslut.html> (Hämtad 2012-03-05)

Svenezon, Lennart, *Man får böta 2 000 kronor*, Kristianstadsbladet, 2007-04-03, <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/article1046335/Man-faringr-boumlta-2-000-kronor.html> (Hämtad 2012-03-05)

Kristianstads kommun:

Jönsson, Roger, bygglovsarkitekt, stadsbyggnadskontoret, Kristianstads Kommun, mail, 2012-03-30

Kristianstads kommun, *Kristianstads kommun översiktsplan*, antagen 1990-10-09, 1990, http://www.kristianstad.se/upload/Bo_bygga/dokument/%C3%96P/Oversiktsplan1990.pdf (Hämtad 2012-03-12)

Kristianstads kommun, *Översiktsplan 2011 Kristianstads kommun 2010-10-20*, Samrådshandling, 2010,

<http://www.kristianstad.se/PageFiles/42541/kap%203%20Strategier.pdf>,
<http://www.kristianstad.se/PageFiles/42541/kap%204%20Geo%20omr.pdf> (Hämtade 2012-03-12)

Mark- och Miljödomstolen i Växjö:

Mål M 1746-09

Mål M 2750-10

Hederström, Catharina, tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mail, 2012-05-16

Svartling-Almqvist, Anne, Domstolssekreterare, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Mail, 2012-04-24

Varenius, Bertil, tekniskt råd vid Mark- och Miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt, Mail, 2012-05-15

Mark- och Miljööverdomstolen:

Dom MÖD 2006:35

Dom MÖD 2006:45

Dom MÖD 2011:35

Dom MÖD 2011:38

Dom MÖD 2011:40

Dom MÖD 2011:42

Dom MÖD 2011:44

Dom MÖD 2012:4

Naturvårdsverket, m.fl:

Naturvårdsverket, Boverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, Handbok 2009:4, Stockholm, Naturvårdsverket, 2009

Naturvårdsverket, *Dispens från strandskyddet - En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*, Rapport 6472 för Naturvårdsverket, 2011

Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, Rapport 5185 för Naturvårdsverket, 2002

Olofström kommun:

Hanak, Jörgen, Miljöförbundet Blekinge Väst, Mail, 2012-03-05

Olofströms kommun, *Tema Strandnära*, Utställningshandling 2010-02-16, 2010,
http://www.olofstrom.se/System/FileArchive/97/File_27540.pdf (Hämtad 2012-03-02)

Olofströms kommun, *Tillägg till Olofströms översiktsplan 2008*, Missiv 2010-07-12

Svensson, Ann-Christin, planarkitekt, Olofströms Kommun, muntlig intervju, 2012-03-01

Propositioner:

Proposition nr 223 år 1950, citerad i Segrell, Björn, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande*, Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, 1995

Proposition nr 166 år 1974. Stockholm

Proposition 1993/94:229, *Strandskydd*. Stockholm, Regeringen.

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*. Stockholm, Regeringen

Proposition 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. Stockholm, Miljödepartementet

SCB:

SCB, *Bebyggelsepåverkad kust och strand*, Statistiska meddelanden, MI 50 SM 1102, Sveriges officiella statistik, 2011

SCB, *Folkmängden efter kommun, civilstånd, ålder och kön*, 2012, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/SaveShow.asp>, Sökkriterier: Folkmängd, Helsingborg, Kristianstad, Olofström, Ystad, 1968-2011. (Hämtad 2012-03-08)

SCB, *Kommunarealer den 1 jan 2011*, publicerad 2011-02-18, http://www.scb.se/Pages/ProductTables___12845.aspx (Hämtad 2012-02-20)

SCB, *Kust- och strandlängd efter kommun och kust-/strandform. År 2000*, 2000, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/SaveShow.asp> Sökkriterier: Helsingborg, Kristianstad, Olofström, Ystad, Insjöstränder och vattendrag, Fastlandskust (Hämtad 2012-03-08)

SCB, *Strandnära byggande 2001-2005*, Statistiska meddelanden, MI 50 SM 0701, Sveriges officiella statistik, 2007

SCB, *Strandnära byggande 2006–2009*, Statistiska meddelanden, MI 50 SM 1101, Sveriges officiella statistik, 2011

Sverige radio:

Hedfors, Andreas, Ekot, Sveriges Radio Gotland, Medarbetare bandande landshövdingen, 2009, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2998777> (Hämtad 2012-02-15)

Ystadsallehanda.se:

Billgren, Cecilia, *Länsstyrelsen nekar bastu på stranden*, 2010-07-08, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article1168363/Lansstyrelsen-nekar-bastu-pa-stranden.html> (Hämtad 2012-02-21)

Billgren, Cecilia, *Stranden hägnas in*, Ystads Allehanda, 2008-06-20, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article732300/Stranden-haumlgnas-in.html> (Hämtad 2012-02-21)

Blomcrantz, Carina, *Nej till uteservering i Kåseberga hamn*, Ystads Allehanda, 2007-02-23, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article717872/Nej-till-uteservering-i-Karingseberga-hamn.html> (Hämtad 2012-02-21)

Nilsson, Per, *Politiker sa nej till bastubygge på stranden*, Ystads Allehanda, 2010-05-31, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article887660/Politiker-sa-nej-till-bastubygge-paring-stranden.html> (Hämtad 2012-02-21)

Nilsson, Per, *Saltan fick också nobben*, Ystads Allehanda, 2010-05-31, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article887759/Saltan-fick-ocksaring-nobben.html> (Hämtad 2012-02-21)

Samuelsson, Britta, *Nedskräpning vid Nybroån kan bli dyr*, Ystads Allehanda, 2005-06-29, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article693437/Nedskraumlpning-vid-Nybroaringn-kan-bli-dyr.html> (Hämtad 2012-02-21)

Stadler, Lena, *Nej till bastuöverklagande*, Ystads Allehanda, 2010-12-16, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/nybrostrand/article1329568/Nej-till-bastuoumlverklagande.html> (Hämtad 2012-02-21)

Ziegerer, Jessica, *Misstänkt miljöbrott där Nybråns strandkant ändrats*, Ystads Allehanda, 2005-01-19, <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article688586/Misstaumlntk-miljoumlbrott-daumlr-Nybroaringns-strandkant-aumlndrats.html> (Hämtad 2012-02-21)

Ystads kommun:

Bengtsson-Lindsjö, Siv, kommunekolog, Ystads kommun, muntlig intervju 2012-03-08

Nygren, Eva, planarkitekt, Ystads kommun, mail, 2012-02-16

Ystads kommun, *Handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten*, tillägg till översiktsplan 2005, antagen 2011-02-17, [http://www.ystad.se/ystadweb.nsf/wwwpages/1EC44496DCC855C3C12576B700373BFE/\\$File/Antagen_Handlingsplan_Kust_Webb.pdf](http://www.ystad.se/ystadweb.nsf/wwwpages/1EC44496DCC855C3C12576B700373BFE/$File/Antagen_Handlingsplan_Kust_Webb.pdf) (Hämtad 2012-03-09)

Ystads kommun, *Restriktionskarta för Översiktsplan 2005*, 2005 [http://ystad.se/ystadweb.nsf/wwwpages/2CDA003B8493466DC125754400397AD2/\\$File/4_Restriktionskartan_Antagandet_OP_2005.pdf](http://ystad.se/ystadweb.nsf/wwwpages/2CDA003B8493466DC125754400397AD2/$File/4_Restriktionskartan_Antagandet_OP_2005.pdf) (Hämtad 2012-03-08)

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Ystad-Österlenregionens Miljöförbund, *Miljöförbundet* informerar,
http://www.ystadosterlenmiljo.se/fileadmin/templates/miljoforbundet/css/information_smaterial/info.pdf, hämtad 2012-03-16

... samt akter med strandskyddsärenden från Helsingborgs stad, Kristianstads kommun, Olofströms kommun, Ystads kommun och Länsstyrelsen i Skåne Län.

Bilaga 1, svar, ärendeinventering

På följande sidor anges inventeringsresultaten i tabellform. Förklaring återfinns under tabellerna.

Fråga:	1 jan 2008 – 31 jun 2009	1 jul 2009 – 31 dec 2011
1. Ansökan inkom:	36 (4/20/9/3)	52 (12/20/16/4)
2. Ansökan...		
... beviljades	35 (4/19/9/3)	47 (10/20/16/1)
... avslogs	1 (0/1/0/0)	5 (2/0/0/3)
3. Beslutet fattades av...		
... tjänsteman	2 (0/1/1/0)	5 (5/0/0/0)
... politisk nämnd	27 (0/19/8/0)	47 (7/20/16/4)
... Länsstyrelsen	7 (4/0/0/3)	0 (0/0/0/0)
4. Nämnden...		
... följde förslag	25 (-/17/8/-)	39 (-/20/15/4)
... följde ej förslag	2 (-/2/0/-)	0 (-/0/0/0)
5. Handläggningstiden var:	66 dagar (57/58/35/114)	60 dagar (61/58/30/91)
6. Beslutet upphävdes av Länsstyrelsen:	- (-/-/-/-)	1 (0/0/1/0)
7. Ansökan gällde:		
... byggnad	19 (3/12/3/1)	31 (7/13/10/1)
... anläggning/anordning	17 (1/8/6/2)	19 (5/6/6/2)
... annan åtgärd	7 (1/5/0/1)	4 (0/3/0/1)

Förklaring:

Total (Helsingborg/Kristianstad/Olofström/Ystad)

Ett streck (-) innebär att frågan inte är relevant för den enskilda kommunen.

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Fråga:	1 jan 2008 – 31 jun 2009	1 jul 2009 – 31 dec 2011
8. Särskilt skäl:		
... tagits i anspråk	16 (1/9/6/0)	32 (7/17/8/0)
... av exploatering avskilt	4 (0/2/2/0)	3 (0/3/0/0)
... anläggning vid vattnet	0 (0/0/0/0)	4 (1/2/1/0)
... utvidga pågående verksamhet	0 (0/0/0/0)	2 (0/2/0/0)
... angeläget allmänt intresse	5 (1/2/1/1)	8 (2/4/2/0)
... angeläget intresse	0 (0/0/0/0)	1 (0/0/0/1)
... LIS: utveckling av landsbygd	- (-/-/-/-)	4 (0/0/4/0)
... LIS: i anslutning till befintligt bostadshus	- (-/-/-/-)	0 (0/0/0/0)
... saknas	3 (0/2/0/1)	6 (2/0/1/3)
... främja friluftslivet	2 (1/1/0/0)	0 (0/0/0/0)
... lucktomt	1 (0/1/0/0)	0 (0/0/0/0)
... topografiskt avskilt	1 (0/1/0/0)	0 (0/0/0/0)
... annat skäl	17 (1/9/6/1)	7 (0/0/7/0)
9. LIS: det framgår det hur åtgärden bidrar till utveckling av landsbygden		
Ja	- (-/-/-/-)	1 (-/-/1/-)
Nej	- (-/-/-/-)	3 (-/-/3/-)

Förklaring:

Total (Helsingborg/Kristianstad/Olofström/Ystad)

Ett streck (-) innebär att frågan inte är relevant för den enskilda kommunen.

Dispens från strandskyddet – En jämförelse före och efter lagändringen 2009

Fråga:	1 jan 2008 – 31 jun 2009	1 jul 2009 – 31 dec 2011
10. Strandskyddets syfte		
Hela syftet beaktas	29 (4/18/6/1)	40 (10/19/7/4)
Endast friluftslivet beaktas	2 (0/1/1/0)	3 (0/0/3/0)
Endast växt- och djurlivet beaktas	1 (0/1/0/0)	2 (0/1/1/0)
Syftet beaktas ej	4 (0/0/2/2)	7 (2/0/5/0)
11. Bedömning av syftet motiveras...		
... för hela syftet	18 (2/13/3/0)	20 (1/13/3/3)
... endast för friluftslivet	2 (0/1/1/0)	2 (0/0/1/1)
... endast för växt- och djurlivet	3 (1/2/0/0)	7 (2/5/0/0)
Ingen motivering	13 (1/4/5/3)	23 (9/2/12/0)
12. Tomtavgränsning eller motsvarande anges...		
... i karta	10 (2/1/4/3)	12 (2/3/6/1)
... i ord	7 (1/5/0/0)	14 (6/4/4/0)
... i karta och ord	17 (1/13/3/0)	19 (2/13/4/0)
Avgränsning saknas	2 (0/0/2/0)	2 (0/0/2/0)
13. Fri passage...		
... finns	30 (4/16/8/2)	44 (10/19/14/1)
... finns ej	4 (0/2/1/1)	2 (0/1/1/0)

Förklaring:

Total (Helsingborg/Kristianstad/Olofström/Ystad)

Ett streck (-) innebär att frågan inte är relevant för den enskilda kommunen.