

Tätortsnära strandskydd

- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Isac Elofsson
Sigge Petersson

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Copyright © Isac Elofsson och Sigge Petersson 2024

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap, Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund
ISRN LUTVDG/TVLM 24/5565SE
Tryckort: Lund

Tätortsnära strandskydd - Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Shoreline Protection Near Urban Areas - Balancing Interests and Opportunities in the Environmental Code & the Planning and Building Act

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Isac Elofsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Sigge Petersson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds

Universitet

Opponent/Opponent:

Moa Lilja, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Lina Ottosson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Strandskydd, tätortsutveckling, miljöbalken, plan- och bygglagen, detaljplan, översiktsplan, fastighetsrätt

Keywords:

Shore protection, urban development, Environmental Code, Planning and Building Act, detailed development plan, comprehensive plan, property law

Tätortsnära strandskydd

- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Abstract

This thesis strives to investigate and make sense of the complex regulations surrounding the availability of exploitable land along bodies of water in Sweden. With the Shore Protection regulations found in the Swedish Environmental Code it becomes apparent that most sought after land along the sea, lakes and running water for planning and construction in accordance to the Planning and Building Act, is protected. The thesis examines these laws and regulations as well as how they are practiced, in conjunction with relevant literature and a semi-structured interview study where each municipality in Sweden has had a chance to express their views.

The aforementioned study aims to evaluate proposed changes in the Shore protection legislation, seeking to facilitate development in urban fringe areas likely to undergo detailed land-use planning. Key questions addressed include why previous amendments failed to alleviate issues and what strategies can be employed to positively impact urban fringe shoreline areas.

Findings reveal a significant variation in development needs and available land, necessitating a differentiated approach to shoreline protection. As a conclusion, it is argued that amending the legislation would be advantageous. Two proposals are presented, both aiming to streamline municipal efforts in urban fringe development while ensuring compliance with shoreline protection objectives. The first proposal suggests exempting areas with prior detailed land-use planning from shoreline protection, while the second proposes expanding criteria for dispensation and upheaval based on promoting more purposeful land use beneficial to urban areas.

Furthermore, the study highlights existing tools and possibilities, albeit underutilized, such as planning decisions that could enhance the efficiency of shoreline protection assessments if adopted more widely. The thesis advocates for updated guidance on shoreline protection assessments, recognizing the complexity faced by many municipalities, and emphasizes the potential of planning decisions as a tool for streamlining shoreline protection processes.

Tätortsnära strandskydd

- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Sammanfattning

Strandskyddet i Sverige har en lång historia och har länge varit viktigt för att skydda allemansrätten och på senare tid även djur- och naturvärden, trots detta är lagstiftningen polariserande och ofta debatterad. Skyddet gäller vid landets alla vatten och innebär att byggnads- eller anläggningsåtgärder inte får utföras inom 100 meter från strandlinjen. Regleringen hittar vi främst i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Eftersom vatten är vanligt förekommande i det svenska landskapet innebär den förbudslagstiftning strandskyddet är, att det på många attraktiva platser blir svårt att uppföra byggnader, inte minst i närheten av tätorter. För att få upphäva eller få dispens från strandskyddet krävs att man uppfyller snäva kriterier i form av särskilda skäl om aktuell markanvändning, vilka syften området uppfyller samt vad åtgärden som planeras på platsen är. Ett problem som uppstår med lagstiftningen och gör den till en vattendelare är nyttan och värdet av orörd strandmark mot behovet av att bebygga och utveckla våra samhällen.

Detta examensarbets syfte är att reda ut och utvärdera förslag och gjorda ändringar i strandskyddet, samt att föreslå ändringar som underlättar kommunens arbete med utvecklingen inom tätortsnära områden som kan komma att bli detaljplanelagda. Frågeställningarna som ska besvaras är vilka åtgärder som kan vidtas för att strandskyddet inte ska hindra utvecklingen i tätortsnära områden samt om de möjligheter som finns idag nyttjas till sin fulla kapacitet. Målet med detta är att komma med förslag på ändring av lagen samt att presentera de möjligheter som finns idag. För att nå fram till en analys och slutsats studeras litteratur, förarbeten, lagstiftning och praxis. Detta görs tillsammans med en enkätstudie besvarad av landets kommuner där vi söker svar från de handläggare som jobbar med just strandskyddet för att förstå deras tillvägagångssätt.

Det studien har visat är den stora variationen av såväl behov som av tillgång till utvecklingsbar mark då landets bebyggelsestruktur ser helt olika ut på olika platser. Strandskyddet behöver differentieras.

Som slutsats menar vi att en ändring i lagen vore fördelaktig. Denna kan se ut på olika sätt och i arbetet presenteras två förslag som skulle innebära att kommunernas arbete med tätortsnära utveckling effektiviseras och främjar en enklare och mer lättanpasslig tillämpning av lagarna utan att åsidosätta strandskyddets syften. De förslag som ges innebär en ökad integrering av MB och PBL. I det ena förslaget anses det att strandskyddet inte bör gälla på en plats där viss markanvändning tidigare varit detaljplanelagd, medan det andra förslaget innebär ett tillägg i de särskilda skäl som finns för att få upphäva eller få dispens från strandskyddet. Här skulle skälet vara att upphävande eller dispens bör ges då det främjar en mer ändamålsenlig användning av platsen, för att underlätta utveckling som skulle vara fördelaktig för tätorten.

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Utöver dessa förslag uppmärksammas också de möjligheter och verktyg som finns idag, även om de för många tycks svåra att använda. Arbetet uppmanar till att ny vägledning i frågan kring strandskyddsprövning görs då många kommuner tycker att ämnet är svårt att reda ut. Det finns dessutom redan verktyg som planeringsbesked som skulle kunna bidra till en effektivisering av strandskyddsprövningen, om dessa användes i högre grad.

Tätortsnära strandskydd

- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Förord

Med detta examensarbete avslutar vi våra fem år på LTH som nyblivna civilingenjörer i Lantmäteri. Vi ser tillbaka på en underbar och lärorik tid i våra liv och vill tacka alla de som delat den med oss. Ett särskilt stort tack vill vi tillägna vår handledare Malin Sjöstrand som hjälpt oss från början till slut.

Vi vill även tacka alla de kommuner som har deltagit i vår enkätstudie och som har bidragit med värdefulla insikter, vilka varit ovärderliga för arbetet och dess slutsats.

Slutligen vill vi tacka vår kära Lantvägen som funnits där för oss i vått och torrt.

Vi önskar er en trevlig och givande läsning!

Isac Elofsson & Sigge Petersson
Lund, den 20 maj 2024

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Författningar och förkortningar

Författningar

FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MP	Lag (1998:811) om införande av miljöbalken
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Dir.	Direktiv
Ds	Departementsserien
LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära lägen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SOU	Statens offentliga utredningar

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte & frågeställningar.....	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Urval.....	9
1.5 Disposition.....	6
2 Metod.....	7
2.1 Undersökande & induktiv studie	7
2.2 Litteraturstudiens utformning	8
2.3 Enkätstudiens utformning	8
3 Gällande rätt.....	10
3.1 Strandskyddslagstiftningens historia	10
3.2 Miljöbalken	11
3.2.1 Strandskyddsbestämmelser 7 kap. 13-18 h §§ MB.....	12
3.2.2 Intresseprövning 7 kap. 25-26 §§ MB	15
3.2.3 Statlig kontroll av kommunala beslut 19 kap. 3 a-b §§ MB	15
3.2.4 Lagen om införande av miljöbalken	15
3.3 Plan- och bygglagen	16
3.3.1 Översiktsplan 3 kap. PBL.....	16
3.3.2 Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser 4 kap. PBL.....	16
3.3.3 Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser 5 kap. PBL.....	17
3.3.4 Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder 11 kap. PBL	17
3.4 Praxis & tillämpning av gällande rätt	18
3.4.1 Strandskydd vid naturliga, konstgjorda och små vatten	18
3.4.2 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen.....	19
3.4.3 Upphävande av strandskydd i detaljplan	21
3.4.4 Särskilda skäl för upphävande och dispens från strandskyddet.....	21
3.4.5 Länsstyrelsens planeringsbesked	24
4 Förarbeten & förslag.....	28
4.1 Strandskydd och riksintressen – och mark till bostäder.....	28
4.2 Miljöbalk Prop. 1997/98:45.....	29
4.3 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden Prop. 2008/09:119.....	30
4.3.1 Naturvårdsverkets och Boverkets vägledning	34
4.4 Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag Prop. 2013/14:214	34
4.5 En utvecklad översiktsplanering Prop. 2019/20:52	36
4.6 En ökad differentiering av strandskyddet Prop. 2021/22:168.....	37
4.6.1 Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden	41
5 Resultat.....	43
5.1 Litteraturstudie	43
5.2 Enkätstudie	44
5.2.1 Sammanställning av svar från kommunala handläggare	45
5.2.1.1 Hur arbetar ni med dagens strandskyddslagstiftning inom stadsnära detaljplanelagda områden?	45
5.2.1.2 Om ni identifierar problem och brister med den nuvarande lagstiftningen, vad specifikt anser ni vara problematiskt? Vilka specifika ändringar eller förbättringar skulle ni vilja införa och varför?	47

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

6 Analys	53
6.1 Vägledning	53
6.2 Strandskyddet i tätortsnära områden	55
6.3 Beslut om upphävande i ett tidigare skede	58
7 Slutsats	60
7.1 Förslag på vidare forskning	62
8 Referenslista	64
8.1 Offentligt tryck	64
8.2 Myndighetspublikationer.....	64
8.3 Rättspraxis	65
8.4 Litteratur	66
8.5 Elektroniska källor.....	66
8.6 Artiklar	67
9 Bilagor	68
9.1 Tabell över kommuners deltagande i enkätstudie.....	68

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

1 Inledning

Följande avsnitt behandlar strandskyddet, varför frågan är relevant samt arbetets problembild. Syfte, frågeställningar, avgränsningar och disposition presenteras också.

1.1 Bakgrund

Strandskyddet och dess förbud mot byggnation i strandnära lägen är en het och omdiskuterad fråga där flera allmänna och enskilda intressen ställs emot varandra. Det skapar konflikter och innebär ständig politisk debatt om bland annat stadsbyggande och växt- och djurskydd. Ända sedan de första bestämmelserna från 1950-talet har strandskyddets regler och föreskrifter varit omdiskuterat. I dagsläget kan det anses att strandskyddet inte leder till en effektiv markanvändning då det inte görs någon avvägning mellan förbudet och nyttan av att bygga på obebyggt mark.¹

Tätortsbebyggelse måste noggrant planeras. För samhället i stort är det viktigt att allmänna intressen av lämplig markanvändning åstadkoms, vilket kan säkras genom att planera in lämpliga fastigheter i detaljplan. Detta underlättar också bebyggelsekontrollen i tätorter där byggnaders användning, placering och utformning är avgörande utifrån en miljö- och kommunikationssynpunkt. Att motverka olämplig bebyggelse inom just strandskyddsområden är främst för att tillgodose speciella intressen som utövat av allemansrätten och skyddet av djur- och växtliv. En lämplig markanvändning är alltså av stor vikt.²

För samhällsbyggandet är avvägningar mellan olika sätt att nyttja mark centralt och många tätorter med ett behov av fler bostäder ligger i anslutning till vatten, då detta historiskt varit en naturlig utveckling. Strandskyddet innebär på dessa platser avvägningar mellan nyttan av byggande, kontra nyttan av bevarandet av strandnära mark för allmänhetens vistelse samt skydd av djur- och växtarter. Det handlar alltså om att väga ett allmänt (och ibland enskilt, i det fall det sker på privat mark) intresse av bostadsförsörjning mot det allmänna intresset av allmänt tillgänglig mark. Kommunens arbete med att hitta byggbar mark betyder att den måste uppfylla en lång rad kriterier och behov som en följd av de restriktioner som finns. Nuvarande strandskydd leder inte till en effektiv markanvändning i våra tätorter då mark blir svår att bebygga utan avvägning av åtgärders nytta. Reglerna motverkar en positiv utveckling av tätorter då de är svåra att förena med kommunernas ansvar för stadsplanering och bostadsbyggande. Även samhällsekonomiskt kan strandskyddet innebära problem, värdet eller nyttan av att bygga på en strandnära plats kan vara högre än att inte göra det. I andra fall tvärtom.

¹ Anders Dahlsjö, Thomas Kalbro, Eidar Lindgren och Leif Norell. *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021. s. 23.

² Bertil Bengtsson. *Speciell Fastighetsrätt - Miljöbalken*. 13. Uppl. Uppsala: Iustus förlag AB, 2022. s. 31-32.

Detta handlar om den aktuella platsens nyttjande av allmänheten. Det finns alltså inga enkla svar utan allt handlar om bedömningar och värderingar.³

Avvägningar i strandskyddet görs mellan allmänna och enskilda intressen hos tre olika parter. Allmänna intressen företräds av staten och kommunen, men kan vara olika och behöva vägas mot varandra både mellan parterna och inom dem. Enskilda intressen förs av företag och privata individer.

De förändringar som samhället genomgått sedan 1950-talet, såsom en ökad urbanisering, ökad efterfrågan på bostäder samt klimatförändringar, har enligt Sveriges kommuner och regioner, SKR, alla lett till att behovet av ändringar i strandskyddets regler och föreskrifter är mer aktuellt än någonsin. Det har blivit allt mer tydligt att förändringar måste ske för att kunna möta dagens samhällsbehov och samtidigt bevara kritiska naturområden.⁴ SKR menar även att det är viktigt att strandskyddslagstiftningen integreras i den fysiska planeringen i PBL. ”Systemet behöver också ha utrymme för anpassning till lokala förhållanden, god balans mellan exploatering och bevarande och hänsyn till total samhällsnytta” - skriver Ann-Sofie Eriksen för SKR.⁵

Å andra sidan menar Naturskyddsföreningen att strandskyddet är något att värna om. De anser att det nästan inte finns några andra länder som skyddat sina stränder på samma sätt som Sverige sedan 1950-talet. Strandskyddet har lett till orörda stränder som är fulla med värdefull natur som är viktig för den biologiska mångfalden. De tycker att “...ett upphävt strandskydd är för det mesta oåterkalleligt för friluftsliv och natur”. Dessutom menar de att reglerna utgör ett bra skydd mot klimatförändringar, eftersom de styr bort bebyggelse som kan komma att bli fall för översvämningar och att hårdgjord och bebyggd mark tar åt sig vatten sämre än bevuxen yta. Naturskyddsföreningen vill bland annat behålla det generella strandskyddet, utöka dess syfte, begränsa eventuella lättnader i regelverket till glesbygden och skärpa det i områden med högt exploateringsstryck.⁶

Regeringen förklarar i prop. 2021/22:168 *En ökad differentiering av strandskyddet* att befolkningstätheten, exploateringsgraden och bebyggelsestrycket är väldigt varierat beroende på läge i Sverige. Södra Sverige är tätare befolkat och mer exploaterat än de norra delarna av landet. I söder ligger dessutom landets samtliga tre storstadsområden i Malmö, Göteborg och Stockholm; alla intill kusten. Stor del av Sveriges befolkning bor inom en mil från havet och intresset för att bygga och verka strandnära har varit högt under en lång period. Dessutom är bebyggelsestrycket som störst på de platser

³ Anders Dahlsjö, Thomas Kalbro, Eidar Lindgren och Leif Norell. *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021. s. 22-23, 32.

⁴ Christina, Thulin. *Strandskydd. Sveriges Kommuner och Regioner*. 2021.

⁵ Ann-Sofie, Eriksson. *Bra att staten tar itu med strandskyddet. Sveriges Kommuner och Regioner*. 2023.

⁶ Naturskyddsföreningen. *Värna vårt strandskydd – stränderna är till för alla. Naturskyddsföreningen*. 2021.

som redan exploaterats i hög grad. Regeringen konstaterar att bebyggelsestrycket är och kommer att fortsätta vara högt runt större tätorter. Befolkningsutvecklingen, befolkningstätheten och bebyggelsestrycket har förändrats sedan strandskyddets införande 1975.

Strandskyddade områden är ojämnt fördelade i landet och tillgången till dessa både allemansrättsligt och för djur- och natur riskerar att försämrans genom en utbredd byggnation.⁷

I december 2023 uttalar representanter för Tidöpartierna (M, KD, L, SD) en vilja att införa ändringar i strandskyddet. I artikeln *Tidöpartierna: Nu reformerar vi strandskyddet*, från Svenska dagbladet uttrycks det på följande sätt:

“Sverige ska vara ett land där människors liv inte inskränks på grund av detaljregleringar som för de allra flesta ofta upplevs som bisarra. Strandskyddet har under lång tid varit just en sådan reglering, som utvidgats till att omfatta mer än det som är strandskyddets grundläggande syfte – att skydda och värna värdefull natur. Det har gjort det särskilt svårt för personer, företag och kommuner som vill bygga i närheten av vatten, även när det handlar om små vattendrag, dammar och diken. Därför har de fyra samarbetspartierna nu enats om att reformera strandskyddet.”

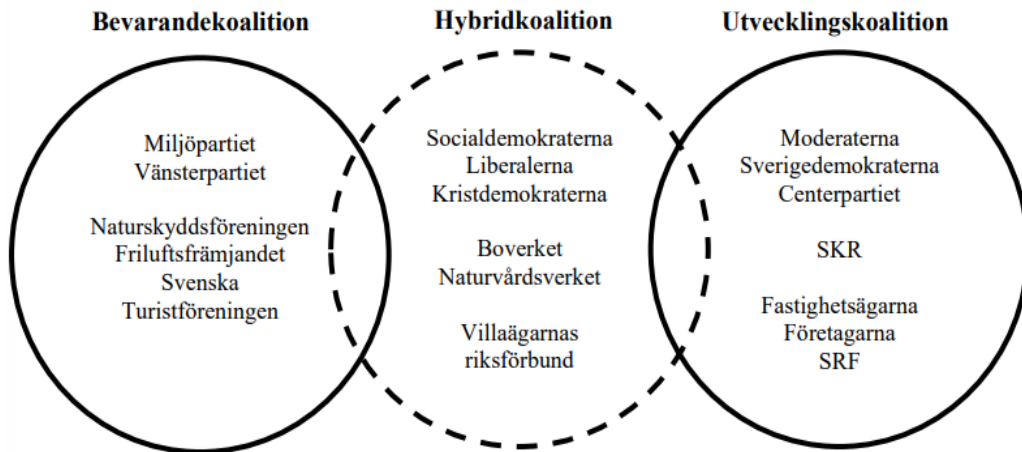
Vidare beskrivs partiernas ståndpunkt om att bygg- och bostadsmarknaden är problematisk. Det anges att det råder bostadsunderskott i 180 av 290 kommuner. Det krävs fler bostäder; och en strandnära utveckling anses vara av yttersta vikt för hela Sverige. En utredning för reformering av strandskyddet med fokus på att underlätta för byggnation vid kustsamhällen samt platser i närheten av dammar, återskapade våtmarker och små vattendrag ska göras. Tidöpartierna vill ge kommunerna mer makt i frågor om strandskydd och var det ska gälla, samtidigt som ett fortsatt strikt strandskydd ska gälla på platser med synnerliga skäl för det eller där exploateringsstrycket är väldigt högt.⁸

I examensarbetet *Strandskyddet - Ett komplext förbud* från 2022 av Markus Larsson, förklaras det hur den politiska situationen och intressekonflikter ser ut med just strandskyddet som exempel. Här delas politiska partier, organisationer och intressenter upp i en bevarandekoalition, en hybridkoalition och en utvecklingskoalition. Den bevarande koalitionen upplever att strandskyddet behöver stärkas och att dess syften riskerar att motgås om bättre statlig kontroll inte finns, medan utvecklingskoalitionen menar att strandskyddet bör luckras upp då det är för svårt att bygga inom strandskyddade områden med regler som inte är anpassade till landet som helhet. Hybridkoalitionen ligger i mitten och vill både luckra upp och stärka strandskyddet.⁹

⁷ Proposition 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet*. s. 40-41.

⁸ Romina Pourmokhtari, Andreas Carlson, Mattias Karlsson och Elisabeth Svantesson. ”Nu reformerar vi strandskyddet”. *Svenska Dagbladet*. 2023-12-07.

⁹ Markus Larsson. *Strandskyddet - ett komplext förbud. Förändring och intressekonflikter i modern tid*. Förvaltningshögskolan. Göteborg. 2022. s. 51.



Figur 1. Presentation av den politiska ställningen i strandskyddsfrågor.¹⁰

I figur 1 ovan visas var olika föreningar och politiska partier förhåller sig till strandskyddsfrågan.

Vi själva anser att strandskyddet fyller en viktig funktion, men att det samtidigt hindrar många värdefulla åtgärder för den mångfald av behov som uppstår i stadsplaneringen. Vi ser framför oss att en differentiering av strandskyddet, där det luckras upp i kontrollerad form i tätortsnära områden, där strandskyddets syften redan är åsidosatt eller där dessa syften motverkas marginellt, istället kan innebära mervärden för tätorten. För att uppnå detta kommer dock en inblick i det regelverk som gäller för landsbygden behövas, då det finns en tydlig brist på befintligt material som specifikt utreder strandskyddet i tätortsnära områden och en jämförelse kan anses vara intressant. Vi tror att vår studie kan belysa de nuvarande problemen och möjligheterna samt påvisa behovet av ytterligare utredningar inom ämnet. Vi hoppas att denna rapport kan bidra till en hållbar utveckling av tätorter genom att behandla relevanta frågor.

¹⁰ Markus Larsson. *Strandskyddet - ett komplext förbud. Förändring och intressekonflikter i modern tid*. s. 51.

1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet med detta arbete är att reda ut och utvärdera förslag och gjorda ändringar i strandskyddet, samt att undersöka nya möjligheter för att underlätta kommunens arbete med tätortsnära utveckling. Detta för områden som kan komma att bli, eller tidigare varit, detaljplanelagda. Frågorna som ska besvaras är:

- Vilka åtgärder kan vidtas för att strandskyddet inte ska hindra utvecklingen i tätortsnära strandskyddsområden, utan att strandskyddets syften åsidosätts?
- Nyttjas de möjligheter som idag finns för tätortsutveckling i strandskyddslagstiftningen till sin fulla kapacitet? Om inte, vilka verktyg finns och hur bäst används dessa?

1.3 Avgränsningar

Rapportens avgränsningar har gjorts med avsikt att hålla strandskyddet i centrum. Det innebär att endast lagstiftningen kring strandskyddet presenteras och diskuteras, vilket utesluter andra områdesskydd såsom de som regleras i 7 kap. miljöbalken. Dessutom har författarna valt att begränsa sig till att enbart fokusera på strandskyddslagstiftningen enligt plan- och bygglagen och miljöbalken sedan dess ikraftträdande 1998. All tidigare lagstiftning relaterad till strandskyddet har medvetet exkluderats från rapporten då tidigare lagtext ej funnits relevant för rapportens ändamål. Arbetet syftar även till att endast studera strandskyddslagstiftningen för tätortsnära detaljplaner, vilket är anledningen till att strandskydd i glesbygder inte har inkluderats. Trots detta tas reglerna för landsbygden upp då de bidrar till en jämförelse av möjligheter i strandskyddslagstiftningen. För att behålla fokus på det kommunala upphävandet av strandskydd har även hanteringen av strandskydd i de fall den enskildes intressen prövas och vid fastighetsbildning undantagits. Denna rapport behandlar enbart relationen mellan stat och kommun samt de intressekonflikter som här kan förekomma.

FBL reglerar bestämmelserna om hur fastighetsbildning går till samt hur fastighetsindelning, servitutsbildning och hur byggnader eller anläggningar överförs från en fastighet till en annan. Denna lag berör strandskyddet såtillvida att fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § 2 st. FBL inte får ske om naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för bebyggande eller användning av mark gäller, om syftet med bestämmelserna motverkas. Om ett särskilt tillstånd finns, som motverkar gällande bestämmelser, hindras inte fastighetsbildning som sker för att tillståndet ska kunna utnyttjas. I 3 kap. 3 § FBL, om områden utan detaljplan, får fastighetsbildning inte ske om åtgärden försvårar ändamålsenlig användning, motverka lämplig planläggning eller föranleda olämplig bebyggelse. Dessa lagar är en del av strandskyddet och den gällande rätt som föreligger, men de behandlas inte i detta arbete eftersom de främst tillämpas i fall med enskilda intressen och inte är

relevanta för den lagstiftning som kommunerna använder vid tätortsnära utveckling och detaljplaneläggning.

Utöver de ovan nämnda avgränsningarna kommer rapporten heller inte att behandla de samhällsekonomiska och hållbarhetsmässiga effekterna av en eventuell uppluckring och ändring av strandskyddet. Som framgår av bakgrunden anser författarna att det finns ett behov av att ändra strandskyddslagstiftningen inom tätortsnära detaljplaner för att främja hållbar utveckling i dessa områden. Vidare utredning av konsekvenserna kommer dock inte att presenteras eller analyseras inom ramen för detta arbete utan tillråds utredas som vidare forskning inom ämnet.

1.4 Disposition

Rapporten disponeras på följande sätt.

Arbetet inleds med att redovisa gällande rätt inom relevanta lagrum. Avsnittet ämnar ge läsaren en god förståelse för strandskyddslagstiftningen genom att gå igenom lagtext från MB och PBL. Lagtexten kompletteras med kommentarer för gällande praxis och tillämpning av rätten. Därefter presenteras relevanta förslag och förarbeten som ligger till grund för dagens lagstiftning.

I den andra delen av rapporten genomförs en enkätstudie med syfte att lyfta hur strandskyddsfrågan hanteras av de tjänstemän som arbetar med det. Kapitlet presenterar resultatet genom att studiens frågor besvaras i text.

Rapportens avslutande del behandlar analysen där resultaten från både den gällande rätten och enkätstudien diskuteras. Författarnas slutsatser framförs, med rum för framtida forskning inom ämnet.

2 Metod

Detta kapitel redovisar arbetets metod och de tillvägagångssätt som valts. Avsnittet presenterar utformningen av både en litteraturstudie och en enkätstudie.

2.1 Undersökande & induktiv studie

De metoder som ofta används för denna typ av undersökning är deduktiv metod eller induktiv metod. Dessa är motstående tillvägagångssätt som skiljs i hur mycket man testar teori jämfört med hur mycket teori man resonerar sig fram till. Denna studie görs utifrån ett undersökande induktivt förfarande.

En undersökande studie är bra för att ta reda på hur saker ser ut i nuläget, vad som händer och för att få nya insikter. Den fungerar väl när det finns osäkerhet i vad det exakta problemet med ett ämne är. Denna typ av undersökning görs med litteraturstudie samt med intervjufrågor till sakkunniga. Studiemetoden är flexibel och ger möjlighet till att ändra riktning när nya insikter framstår av den insamlade datan. Ingången är bred men smalnas av under arbetets gång.¹¹

En induktiv metod innebär att slutsatser dras genom att diskutera, jämföra och väga observationer mot varandra. Detta tillvägagångssätt innebär att data samlas in för att undersöka ett fenomen varefter analys sker där teori och resonemang genereras.

Med induktiv metod samlas kvalitativ data in för att bättre förstå problemet. Därefter analyseras datan och lösningar presenteras. Till skillnad från den deduktiva metoden ger detta rum för en mindre strikt undersökning där fler förklaringar och lösningar kan uppstå.¹²

Detta arbete utförs induktivt där kvalitativ data samlas in på olika sätt från flera olika källor för att ge en bättre inblick i ämnet från olika synvinklar varifrån vi kan resonera oss fram till en slutsats. Denna metod valdes med tanke på tillgängligt underlag och då det är en ändring i svensk strandskyddslagstiftning som undersöks. Det innebär i detta arbete att frågan om strandskydd i tätortsnära lägen diskuteras utifrån svensk lag, förarbeten, förslag och opinion i ämnet samt enkätliknande frågor som kommunala handläggare fått besvara.

¹¹ Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill. *Research methods for business students*. 7. uppl. Pearson Prentice Hall. 2006. s. 133-134.

¹² Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill. *Research methods for business students*. 7. uppl. Pearson Prentice Hall. 2006. s. 118-119.

2.2 Litteraturstudiens utformning

En litteraturstudie görs i arbetet för att presentera befintlig teori, för att mer ingående förstå ämnet. Nedan beskrivs processen med en litteraturstudie samt hur vi har arbetat med vår.

Litteraturstudien är, för de flesta undersökningar, något som görs i arbetets början. Det brukar dock vara så att mer teori hittas och studeras under projektets gång. Litteraturstudien går ut på att definiera vad som är aktuellt och intressant med hänsyn till frågeställningarna som ska besvaras. Därefter kan litteratur hittas. Detta görs flera gånger där man under tiden förfinar sökningen efter vad man finner, ens tankeprocess och vad som är relevant för ämnet.

Med induktiv metod är det viktigt att ha en helhetsförståelse för ämnet innan datainsamling kan påbörjas, även om det är mycket svårt att gå igenom allt som någonsin skrivits om ämnet. Meningen med litteraturstudien blir att presentera det som är av allra störst betydelse för arbetets syfte. Det man väljer att presentera kommer att speglas i ens diskussion då det är här grunderna för denna läggs.¹³

I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 1.4 *Urval* har en teoretisk genomgång har gjorts av gällande rätt, hur den tillämpas och hur den blev till. Detta har gjorts med lagar, praxis, propositioner, utredningar, betänkanden och andra handledande dokument för att få en förståelse för lagen och hur den ska appliceras samt vad meningen bakom den är. Annat tryckt material om MB och PBL av sakkunniga har också studerats. Detta med syftet att förstå befintlig opinion och problematiken kring strandskyddet utifrån rapportens syfte samt för att vidareutveckla tankarna som detta arbete byggs upp ifrån.

2.3 Enkätstudiens utformning

Tillsammans med ovanstående litteraturläsning utförs ytterligare studier för att undersöka strandskyddsfrågan. Intervjuer kan vara djupgående, i grupp, eller semistrukturerade där den sistnämnda ansågs bäst lämpad för detta arbete där öppna frågor ställs i enkätform.

Semistrukturerade enkäter är ett verktyg för att samla in kvalitativ data. Frågorna som ställs är öppna och kan vara varierande med möjlighet för olika ordning och olika följdfrågor från intervju till intervju.¹⁴

¹³ Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill. *Research methods for business students*. 7. uppl. Pearson Prentice Hall. 2006. s. 54-57.

¹⁴ Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill. *Research methods for business students*. 7. uppl. Pearson Prentice Hall. 2006. s. 312-313.

Vi har genomfört en semistrukturerad enkätstudie då denna är väl lämpad till vår induktiva metod eftersom den används för att bredda våra kunskaper och ge oss nya insikter. Det som menas med semistrukturerad enkätstudie i detta fall är att frågorna som har ställts varit öppna med rum för kompletterande följdfrågor, även om metoden kan anses strukturerad då samma grundfrågor ställts till samtliga deltagare. Enkätstudien grundades i fyra frågor som ställdes till kommunala handläggare hos samtliga 290 kommuner och de 21 länsstyrelserna då det främst är dessa som hanterar strandskyddslagstiftningen. Enkäten har utförts via e-post där 86 svar från kommunerna och fyra från länsstyrelserna erhållits. De frågor som ställdes var av öppen karaktär med målet att få med så många synpunkter som möjligt utifrån mottagarens erfarenheter.

Svaren på vår enkätstudie presenteras i urval nedan under avsnitt 5 *Resultat*. Här har svar från de 61 kommuner som kommit med synpunkter som bidrar till en diskussion av värde för denna rapport syfte valts ut. Kommunernas svar presenteras utifrån deras storlek baserad på en jämförelse i befolkningens mängd. Inga av länsstyrelsernas svar presenteras eftersom dessa ansågs vara för få och inte tillräckligt innehållsrika för att bidra till en analys av strandskyddslagstiftningen.

2.4 Urval

Som tidigare nämnts syftar detta arbete till att utreda strandskyddsfrågan inom tätortsnära detaljplaner och behandlar därför relevant lagstiftning, praxis, förarbeten och litteratur. Bakgrunden visar också på en avsaknad av utredningar av strandskyddsfrågan specifikt inom tätortsnära detaljplaner. Därmed syftar denna rapport till att fylla dessa kunskapsluckor genom att analysera de relevanta arbeten och texter som finns inom ämnet.

En stor del av litteraturstudien baseras på regeringens propositioner, tillämpbar praxis för MB och PBL, Naturvårdsverkets och Boverkets handböcker samt ett urval böcker som belyser olika aspekter av strandskyddsfrågan. Valet av propositionerna har grundats på deras relevans för ämnet och deras bidrag med värdefull information till studien. Därför har inga propositioner för lagstiftning tidigare än MB:s införande 1999 inkluderats. Utifrån den givna tiden för arbetet, cirka fyra månader, har endast de redovisade propositionerna och litteraturen tagits med för att hålla studien inom det avgränsade området.

3 Gällande rätt

Detta avsnitt behandlar den gällande rätt som ligger till grund för arbetet och det underlag som diskuteras i rapporten. Kapitlet går igenom strandskyddslagstiftningens utveckling, från de första regleringarna på 1950-talet till dagens regelverk. Vidare behandlas MB:s koppling till strandskyddsfrågan och dess bestämmelser, samt PBL:s regler om strandskydd och planering. Dessutom presenteras praxis och tillämpning av den aktuella lagstiftningen inom relevanta lagrum.

3.1 Strandskyddslagstiftningens historia

De tidigaste regleringarna av strandskyddet dateras till 1940-talet och den dåvarande byggnadslagens (1947:385) bestämmelser gällande länsstyrelsens möjligheter att begränsa bebyggelse i områden utanför planlagda områden. Lagen gav länsstyrelserna möjlighet att förbjuda bebyggelse ifall området behövde skyddas för naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden. Bakgrunden till lagstiftningen var den insikt som fanns om en försämrad tillgänglighet till stränder runt om i landet på grund av en ökad bebyggelse i strandnära lägen; särskilt i tätortsområden. Byggnadslagen följdes av den första provisoriska strandlagen (1950:639) som efterföljdes två år senare av 1952 års strandlag (1952:382).

Avsikten med 1952 års strandlag var enligt 1 § strandlag att *“trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag”* för allmänheten genom att, likt 1947 års byggnadslag, ge länsstyrelsen befogenhet att förbjuda bebyggelse inom strandnära områden. I 1 § 3 st. anges det däremot, till skillnad från idag, att lagen inte avser områden som *“ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan”*. Generalplan, stadsplan och byggnadsplan motsvarar dagens översiktsplan och detaljplan. År 1964 ersattes strandlagen av naturvårdslagen (1964:822).

Strandlagens regelverk infogades i sin helhet i naturvårdslagen i 15-17 §§, *Särskilda bestämmelser till skydd för friluftslivet*, med samma syfte och intention som tidigare. Naturvårdslagen, likt tidigare lagstiftning, införde inte heller någon lägsta gräns på strandskyddets utbredning utan behöll enbart den övre gränsen på 300 meter från strandlinjen. Lagstiftningen syftade också enbart till vissa utsedda områden där friluftslivet och tillgången till strand skulle tryggas, vilket visade sig vara otillräckligt för att *“hejda den omfattande expansionen av framför allt fritidshusbebyggelse under 1960-talet och början av 1970-talet”*.¹⁵ Detta resulterade i en mer skärpt strandskyddslagstiftning efter ändringar i naturvårdslagen 1975.

¹⁵ Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. s. 28.

I prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen m.m., uttrycktes ett behov av ändringar i naturvårdslagen som berör strandskyddslagstiftningen ur en mer allmänvärdig synvinkel. Propositionen föreslog ändringar i strandskyddets utbredning i form av att "strandskyddet skall omfatta land- och vattenområdet vid alla stränder som har betydelse för allmänhetens friluftsliv intill 100 meter från strandlinjen eller när det behövs högst 300 meter från strandlinjen"¹⁶. Ändringarna i naturvårdslagen medförde även, att istället för att peka ut områden där strandskydd skulle gälla, så gav den nya lagstiftningen istället möjligheten för länsstyrelsen att utge dispens från strandskydd för ett visst område. Strandområden som var inkluderade i äldre, redan etablerade generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner vid slutet av juni 1975, skulle enligt övergångsbestämmelserna inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen, såvida inget annat förordnades. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1975.

MB antogs den elfte juni 1998 och upphävde dåvarande naturvårdslagen. Bestämmelserna gällande strandskydd överfördes från naturvårdslagen till MB:s sjunde kapitel om skydd av områden. Strandskyddslagstiftningen har sedan inträdandet av MB ändrats och kompletterats ett antal gånger där den senaste större reformen tillkom efter 2009 års proposition, prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. Syftet med ändringarna var att differentiera tillämpningen av reglerna för strandskydd för att öka det lokala och regionala inflytandet samtidigt som en enhetlig rättstillämpning eftersträvades. Målet var att utveckla ett strandskydd som balanserar behovet av samhällsutveckling med långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden. Även 2014 tillkom ändringar i strandskyddslagstiftningen som medförde ökade möjligheter för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.¹⁷

3.2 Miljöbalken

MB är en av elva balkar inom svensk lagstiftning och reglerar hur samhället ska hantera miljön för att främja hållbar utveckling. MB tillkom 1999 och innehåller 33 kapitel och cirka 500 paragrafer fördelade på sju avdelningar som syftar till att främja hållbar utveckling för kommande generationer. I andra avdelningen av MB finns 7 kap. *Skydd av områden* vari strandskyddet till stor del regleras. Nedan presenteras de lagar och regler som tillhör strandskyddslagstiftningen och som behandlas under rapportens gång.

I 2 kap. 6 § MB beskrivs valet av plats för en åtgärd som ianspråktar mark- eller vattenområde. Paragrafen gäller som allmän hänsynsregel och behandlar hur övriga delar av lagen ska prövas. För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa

¹⁶ Proposition 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237)*. s. 1-13.

¹⁷ Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*. s. 8-9.

och miljön. Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 kap. och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6-6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

3.2.1 Strandskyddsbestämmelser 7 kap. 13-18 h §§ MB

Dagens strandskyddslagstiftning regleras i MB:s andra avdelning, 7 kap. 13-18 h §§ MB *Strandskyddsområde*. Enligt 7 kap. 13 § MB, ska strandskyddet långsiktigt syfta till att tillgodose den allemansrättsliga tillgången till strandnära områden och samtidigt bevara goda livsvillkor och förutsättningar för djur- och växtliv på land och i vatten. Skyddet gäller vid havet, sjöar och vattendrag och omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen, enligt 7 kap. 14 § MB. Strandskyddet får i särskilda fall även utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Detta beslutas av Länsstyrelsen.

7 kap. 15 § MB reglerar vad som är förbjudet att uppföra och ändra inom strandskyddat område. Bestämmelserna fastställer att inom ett strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller
4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Dessa förbud gäller dock inte i de undantagsfall som presenteras i 7 kap. 16-18 §§ MB. 7 kap. 16 § MB möjliggör för avsteg från 7 kap. 15 § MB och 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 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller
3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

7 kap. 17 § MB ger Regeringen möjligheten att meddela föreskrifter om att förbudet i 7 kap. 15 § MB inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som 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.

Enligt 7 kap. 18 § MB får undantag från strandskyddet göras genom beslut av länsstyrelsen i enskilda fall där området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte. Detta gäller då det är uppenbart att området inte påverkar strandskyddets syften, vid små obetydliga vattendrag eller om området omfattas av en detaljplan och andra områdesbestämmelser enligt PBL. Om detaljplan finns får avsteg från strandskyddslagstiftningen även göras om området behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg.

Länsstyrelsen får även göra avsteg från det som gäller enligt 7 kap. 15 § MB genom 7 kap. 18 a § MB där det framgår att länsstyrelsen i det enskilda fallet får ge dispens från förbudet i 7 kap. 15 § MB, om det finns särskilda skäl och dispensen avser

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

Detsamma gäller för kommunen förutom att det inte får gälla byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg enligt 7 kap. 18 b § MB.

I 7 kap. 18 c § MB ges särskilda skäl som ska gälla för att strandskyddet ska kunna upphävas eller ges dispens från av kommunen eller länsstyrelsen enligt 7 kap. 18 a-b §§ MB. Dessa särskilda skäl i 7 kap. 18 c § MB är

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

7 kap. 18 d § MB vid bedömningen av strandskyddsfrågor i landsbygdsområden, ska även särskilda skäl beaktas om det strandnära läget för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

I 7 kap. 18 e § MB anses ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen vara 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.

Enligt 3 kap. 1 § PBL ska en översiktsplan ge vägledning vid bedömningen för ett sådant område som avses i första stycket.

Enligt 7 kap. 18 f § MB, får ett beslut om upphävande eller dispens inte gälla för ett område om det behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

7 kap. 18 g § MB fastställer att ett strandskydd återinträder för ett område där en befintlig detaljplan, med upphävt strandskydd, upphävts eller ändrats. I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt PBL eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

En strandskyddsdispens upphör även att gälla i det fall åtgärden den avser inte påbörjats inom två år och inte avslutats inom fem år från att dispensen vann laga kraft enligt 7 kap. 18 h § MB.

3.2.2 Intresseprövning 7 kap. 25-26 §§ MB

Vid frågor om strandskyddsdispens ska en intresseprövning göras enligt 7 kap. 25-26 §§ MB. Här sägs det att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte, samt att inte bara allmänna, utan även enskilda, intressen ska tas hänsyn till vid prövningen vid frågor om strandskydd.

3.2.3 Statlig kontroll av kommunala beslut 19 kap. 3 a-b §§ MB

Statlig kontroll av kommunala beslut görs för strandskydd av länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 a-b §§ MB. Här sägs det att om en kommun tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § MB eller ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 § MB, ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen. Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § MB ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Samt att länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 19 kap. 3 a § MB, om det finns skäl att anta att

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut, om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen.

3.2.4 Lagen om införande av miljöbalken

I lagen (1998:811) om införande av miljöbalken regleras övergripande bestämmelser och riktlinjer för hur MB ska tillämpas. Den beskriver också hur de tidigare miljölagarna i Sverige ska anpassas och integreras i MB.

Det gäller, som ovan nämnt, enligt 7 kap 18 g § MB att strandskyddet återinträder då en detaljplan upphör att gälla eller ersätts. Bestämmelsen innebär att strandskyddet på platsen återgår till så det var innan, vilket även innefattar utvidgat strandskydd. Detta sker utan särskilt beslut. Kommunen får i den nya planen välja att bestämma om upphävning av strandskyddet och gör då en prövning på nytt utifrån gällande strandskyddsbestämmelser och med potentiellt nya förhållanden. Strandskyddet upphävs i så fall i den mån det behövs för planens genomförande. Länsstyrelsen får upphäva strandskyddet för planer om det finns förutsättningar för det. Med 10 a § MP återinträder strandskyddet även då en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphör eller ersätts av ny detaljplan.

Detsamma är sant för en detaljplan som upphör att gälla där det tidigare legat en generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

3.3 Plan- och bygglagen

Medan de lagliga förutsättningarna för strandskydd i detaljplan regleras i 7 kap. 13-18 h §§ MB, så regleras det praktiska förfarandet i PBL. Denna lag innehåller de bestämmelser som har med planläggning av mark och vatten att göra samt om byggande. Bestämmelserna syftar enligt 1 kap. 1 § PBL till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

3.3.1 Översiktsplan 3 kap. PBL

I 3 kap. PBL finns regler för översiktsplanering. Det anges att varje kommun ska ha en översiktsplan, att den ska omfatta hela kommunen och att den ska ge inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är inte bindande men ger vägledning kring hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras enligt 3 kap. 1-3 §§ PBL. I översiktsplanen ska allmänna intressen av väsentlig betydelse samt riksintressen i 3 kap. och 4 kap. MB alltid redovisas, enligt 3 kap. 4 § PBL. Av översiktsplanen ska, enligt 3 kap. 5 § PBL, kommunernas tillgodoseende av bostäder framgå efter behov, hänsyn till planer och program för en hållbar utveckling, utpekning av områden för landsbygdsområden i strandnära lägen m.m. 3 kap. 6 § PBL fastställer att översiktsplanen ska utformas så att innebörden framgår tydligt.

Samråd med länsstyrelsen ska hållas då en kommun upprättar ett nytt förslag till översiktsplan enligt 3 kap. 8 § PBL. Under detta samråd ska länsstyrelsen verka för allmänna intressen och riksintressen, att ta hänsyn till användning av mark- och vattenområden, att ge råd i tillämpning av bestämmelser i denna lag samt för att LIS-områden som pekats ut ska vara förenliga med sin lagstiftning i MB enligt 3 kap. 10 § PBL.

3.3.2 Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser 4 kap. PBL

Enligt 4 kap. 17 § PBL har kommunen rätt att i en detaljplan upphäva strandskyddet för ett område enligt 7 kap. MB, under förutsättning att det finns särskilda skäl för detta och att intresset av att utnyttja området enligt planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Eftersom strandskyddslagstiftningen är en förbudslagstiftning som gäller över hela landet, måste de särskilda skälen som anges i 7 kap. 18 c § MB uppfyllas, och intresset av att genomföra planen måste vara större än strandskyddsintresset. Strandskyddet bör aldrig upphävas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att genomföra planen. Bestämmelse om upphävande av gällande strandskydd gäller däremot inte för områden som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § 1. st. 3 p. MB. 7 kap. 18 c-g §§ MB reglerar

upphävande av strandskydd i samband med detaljplanebestämmelser då det föreligger särskilda skäl. Med 11 kap. 6 § PBL kan länsstyrelsen besluta att överpröva kommunens beslut, om det innebär att ett riksintresse enligt 3 kap. och 4 kap. MB inte tillgodoses eller att strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser.

I 4 kap. 33 § PBL regleras planbeskrivningen för en detaljplan och vad den ska innehålla. Denna paragraf omfattas av strandskyddslagstiftningen då förutsättningarna för planen samt dess genomförande, överväganden av motstående intressen och nödvändiga fastighetsrättsliga åtgärder ska redovisas i planbeskrivningen.

3.3.3 Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser 5 kap. PBL

I framtagandet av ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen enligt 5 kap. 11 § PBL. Under detta samråd ska länsstyrelsen verka för att strandskyddet enligt 7 kap. MB inte upphävs i strid mot gällande bestämmelser, de ska även ge råd om tillämpningen av lagstiftningen. När samrådet är klart ska kommunen låta sitt planförslag granskas enligt 5 kap. 18 § PBL. Under tiden för granskningen ska länsstyrelsen yttra sig om förslaget, i det fall de anser att strandskyddet enligt 7 kap. MB upphävs i strid mot gällande bestämmelser, 5 kap. 22 § PBL.

3.3.4 Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder 11 kap. PBL

När ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser når länsstyrelsen, ska de inom tre veckor besluta om de ska överpröva kommunens beslut eller inte, och ifall de anser att strandskyddet enligt 7 kap. MB upphävs i strid mot gällande bestämmelser i 11 kap. 10 § PBL. Kommunen kan, enligt 5 kap. 10 f § PBL, begära ut planeringsbesked från länsstyrelsen. I detta ska länsstyrelsen ge sin bedömning utefter de åtgärder kommunen begär besked för. I bedömningen får villkor ges. Länsstyrelsen får senare inte överpröva med hänsyn till en fråga som ett planeringsbesked avser. Om beskedet har förenats med villkor och detta är uppfyllt får beskedet inte heller överprövas. Detta gäller förutom i de fall där planeringen har ändrats väsentligt sedan dess att planeringsbeskedet gavs, i vilket fall länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut till fullo eller till viss del, då kommunen medger det. Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen. Beslut om upphävande enligt detta ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen beslutat om överprövning enligt 11 kap. 10 a-11 §§ PBL.

Som tidigare nämnts har kommunen enbart rätt att upphäva strandskyddet i en detaljplan genom planbestämmelse om det finns särskilda skäl för det och om planens intresse väger tyngre än strandskyddets syften. Länsstyrelsen fattar de beslut som gäller försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg samt andra områdesbestämmelser som fattats av andra än kommunen.

För länsstyrelsens upphävande av strandskydd så gäller samma bestämmelser i 7 kap. MB som för kommunen.

3.4 Praxis & tillämpning av gällande rätt

Av förarbeten och domar framgår ytterligare förhållningssätt till strandskyddslagstiftningen. Praxis vägleder hur lagstiftningen ska tillämpas och innebär vägledning i prövning av strandskyddsärenden. Förutom det ges handböcker om lämpligt förfarande ut av ansvarande myndigheter.

3.4.1 Strandskydd vid naturliga, konstgjorda och små vatten

Strandskyddet gäller vid hav, insjöar och vattendrag i enlighet med 7 kap. 13 § MB. Det ska långsiktigt ge tillgång till strandområden genom allemansrätten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Det är förbjudet att uppföra byggnader inom 100 meter från strandlinjen vid allt vatten oavsett storlek. Strandskydd gäller i grunden vid allt vatten, även om det tidvis är ont om vatten i det.¹⁸ Men hur definieras då vatten? Enligt naturvårdsverket är vattendrag en benämning på strömmande vatten som rinner i fördjupningar i landskapet medan insjöar är mer eller mindre permanenta större ansamlingar av vatten i sänkor i jordytan som inte strömmar.¹⁹ Vad som är vatten, och därmed medför strandskydd, diskuteras i fallet MÖD 2014:4. Här uttrycker länsstyrelsen att vattendrag har ursprung ur källsprång, träsk, sjöar eller glaciärer. Länsstyrelsen, tillsammans med Naturvårdsverket påvisar även att vattendrag ibland kan vara uttorkade, där Naturvårdsverket vidare menar att de fortfarande kan ha höga värden för djur- och växtliv och därför bör vara skyddade av strandskyddsbestämmelserna.

Dispens och upphävande av strandskyddet kan göras enligt lag med de särskilda skäl som ges i 7 kap. 18 c § MB. Dessa betyder dock inte alltid att dispens eller upphävande kan medges, vilket visas i MÖD 2016:21. Där nekas dispens för nybyggnad av tre enbostadshus inom ett område trots att särskilt skäl 2 anses vara uppfyllt, eftersom det föreligger utvidgat strandskydd i det aktuella området. I beslutet till utvidgat strandskydd ska avsikten med beslutet redovisas och i fall där åtgärden inte är förenlig med strandskyddets syften eller denna avsikt, kan dispens eller upphävande inte ske.

Dessutom kan konstgjorda vattenmiljöer omfattas av strandskydd. För att konstgjort vatten ska vara strandskyddat krävs dock att det ingår i ett naturligt system för tillförsel av vatten, vilket stöds av MÖD 2020:5 om konstgjord badsjö samt av domarna i målen F 5418-13 om anlagd våtmark och M 10756-14 om markavvattningsdike. Diken, kanaler, dammar och liknande kan omfattas av strandskydd om det från början är naturliga vatten som utökats eller övertagits.

¹⁸ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2012. s. 8.

¹⁹ Naturvårdsverket. *Vägledning Strandskydd*. Naturvårdsverket. u.å.

Konstgjorda och anlagda vatten kan ha lika höga värden för djur- och växtliv som naturliga. Stränder och strandnära miljöer är viktiga för flora och fauna och i vissa fall då också omfattas av strandskyddet. Naturvårdsverket rekommenderar att hänsyn tas till om vattentillförseln är konstgjord eller om där finns naturlig vattentillförsel, var strandlinjen ligger, vattnets storlek, och om vattnet bidrar till höga värden för djur- och växtliv. I F 5418-13 uttalar MÖD att det är en samlad bedömning av dessa punkter som ska ge svar.

Vad det gäller små vattendrag framgår det av förarbetsuttalanden till prop. 1997/98:45 *miljöbalk* att dessa i grunden ska vara strandskyddade då de generellt har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Att det stundom är ont om vatten i ett vattendrag betyder inte att det slutar betraktas som ett vattendrag med strandskydd, dock har det betydelse för bedömningen att det rinner vatten i det under den större delen av året enligt domarna MÖD 2008:36 och MÖD 2012:4. Detta är betydande, men inte avgörande, då det också finns mål som MÖD M 6485-17, där vattendrag anses vara just vattendrag, även om de bara är vattenförande ett par månader om året. Enligt MÖD 2008:36 behöver vattendrag inte heller vara markerade i karta för att anses vara sådana, men det kan styrka i bedömningen.

En våtmark, definierad av Våtmarksinventeringen som mark där vatten ligger precis ovanför eller under markytan stora delar av året, kan också ha permanenta öppna ansamlingar vatten, alltså insjöar. Om en våtmark har öppna vattenytor kan den omfattas av strandskydd. Både vad som faktiskt är en insjö och var strandlinjen för våtmarken bör gå kan dock vara svår att bestämma, men görs med hjälp av översvämningsmönster, vegetation och medelvattenstånd. En våtmark utan öppen vattenyta genererar inte något strandskydd.²⁰

I domen för MÖD F 5418-13 framgår att bedömningen om våtmarker ska generera strandskydd, beror på olika omständigheter såsom om den är anlagd, om den är en avskuren del av en sjö, om den är del i ett vattendrag, om den håller på att växa igen, samt dess storlek. I vissa fall, enligt MÖD M 7464-22, kan även anlagda våtmarker generera strandskydd. Då beror det på om anledningen för våtmarkens inrättande är för att säkerställa att strandskyddets syften uppfylls.

3.4.2 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Landsbygd är som begrepp en kombination av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden som i praktiken definieras på flera olika sätt. Några bestämmelser kring vad som är landsbygdsutveckling och vilka åtgärder som är möjliga vid LIS finns inte heller. Vad som i praktiken är landsbygd och vilka områden som ska vara LIS-områden måste definieras lokalt, av den enskilda kommunen med hjälp av länsstyrelsen. Att peka ut områden för LIS gäller enligt tabell 1 nedan.

²⁰ Naturvårdsverket. Vägledning Strandskydd. *Naturvårdsverket*.

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Tabell 1. Tabell som visar var det är möjligt att peka ut LIS-områden.²¹

Områden där det är möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden)		
Här kan kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	Här kan kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen <i>men med viss begränsning</i>	Här kan kommunerna <i>inte peka ut</i> områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen:
<ul style="list-style-type: none"> - om ett strandnära läge långsiktigt bidrar till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden - om tillgången till strandområden för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillgodoses långsiktigt 	<ul style="list-style-type: none"> - om ett strandnära läge långsiktigt bidrar till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden - om tillgången till strandområden för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillgodoses långsiktigt - om området endast har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften 	
<p>1. Hela Sverige med undantag, se punkt 2 och 3.</p> <p>Även Vänern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet, om det INTE råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området</p>	<p>2. I och i närheten av tätorter</p> <p>Längs kusten och i skärgårdarna från Forsmark i Uppland till gränsen mot Finland</p> <p>På Gotland</p> <p>Vänern, Vättern, Mälaren och Siljanområdet om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området</p>	<p>3. Kusterna i Bohuslän, Halland, Skåne, Blekinge, Öland, Småland, Östergötland, Sörmland, Uppland upp till Forsmark och Höga Kusten.</p> <p>Med kusten avses ett landområde som sträcker sig 100 meter från strandlinjen, eller maximalt 300 meter om strandskyddsområdet är utvidgat. Gäller även strandskyddsområdena längs havsstranden på öar utanför kusten.⁸</p> <p>Jämför punkt 1</p>

Utpekning av LIS-områden bör göras mer restriktivt på vissa förutbestämda platser i landet, samt i närheten av tätorter och i områden där det gäller högt bebyggelsestryck. Vid utpekning av områden som dessa bör det ställas högre krav på underlag vid bedömning och urval. Att säkerställa att sådana områden endast har ringa betydelse för strandskyddets syften är också viktigt.²²

Enligt MÖD 2019:2 kan LIS-områden pekas ut för uppförande av bostäder. Det som krävs är att åtgärderna främjar landsbygden genom att ge positiva sysselsättningseffekter eller bidrar med att upprätthålla serviceunderlag. Vad gäller byggnation av nya helårsbostäder sägs det här att det medförda befolkningstillskottet

²¹ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 15.

²² Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 15-16.

ger just ett ökat serviceunderlag. Annat av vikt är att allmänhetens tillträde till vattnet och dess natur tryggas. Det väger tungt att landsbygden måste främjas i närheten av det område som pekas ut som LIS-område. I MÖD 2015:32 bedöms ett område inte vara ett LIS-område då de närmsta serviceorterna ligger långt bort. Det kan inte bevisas att utpekandet leder till något främjande av landsbygden.

3.4.3 Upphävande av strandskydd i detaljplan

En kommun får med PBL bestämma att upphäva strandskyddet för ett område om något av de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB uppfylls. Att ta området i anspråk ska vara av större vikt än strandskyddsintresset. Ett upphävande får inte omfatta ett område som krävs för att säkerställa fri passage, så länge det inte är omöjligt att förena med den tänkta anläggningens funktion eller utformning. Den fria passagen bör anpassas till lokala förutsättningar och ska inte vara smalare än några tiotal meter. Detta i enlighet med prop. 2008/09:119.

Upphävandet av strandskydd ska anges i den detaljplan där det upphävs genom en administrativ bestämmelse samt med gränsmarkering i plankartan. Avgränsningen ska tydligt redovisas enligt 4 kap. 32 § PBL. Områden som fortsatt ska vara strandskyddade men där markanvändningen ändå bör regleras, exempelvis för att säkerställa fri passage, kan markeras som allmän plats och betecknas som natur eller park. Kvartersmark kan i undantagsfall läggas ut då de är förenliga med strandskyddets syften och kan i så fall kompletteras med bestämmelser som garanterar strandskyddet.²³

Vid upphävande av strandskydd i detaljplan är underlaget avgörande. I MÖD 2017:62 påvisas ett argument om att ett område redan är ianspråktaget så att det saknar syfte för strandskyddet måste preciseras till just de delar där detta är sant. Det går inte att använda detta skäl för ett större område då det enbart stämmer för delar av det. Domen visar också på att bevis för att den tänkta markanvändningen enbart kan finnas inom just det strandskyddade området. Dessa bevis måste framgå och vara väl motiverade, annars bör intresset av marken kunna tillgodoses utanför strandskyddat område. Detta visas också i MÖD 2016:13 där detaljplan upphävs av denna anledning trots att den tillgodoser angeläget allmänt intresse.

3.4.4 Särskilda skäl för upphävande och dispens från strandskyddet

Enligt prop. 1997/98:45 är möjligheten för upphävande och dispens från strandskyddets förbud mycket liten. Strandskyddets syften är långsiktiga och områden som är ointressanta just nu, kan komma att bli intressanta i framtiden. Bevarandet, av såväl mindre återstående obebyggda delar av hårt exploaterade stränder som större orörda områden, är viktigt. I normalfallet bör ytterligare strand inte tas i anspråk.

²³ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 34.

En dispens eller ett upphävande från strandskyddet kan bara ges då två förutsättningar är uppfyllda. Det ska finnas särskilda skäl och strandskyddets syften får inte påverkas. En dispens eller ett upphävande kan inte ges om dessa inte uppfylls, trots att den enskildes intresse väger tungt.²⁴

Särskilda skäl för dispens eller upphävande från strandskyddet ges i 7 kap. 18 c-d §§ MB. Dessa är sex stycken i vanligt fall men för LIS-områden utvidgas de. De sex vanliga skälen är som följer:

1. Upphävandet eller dispensen avser ett område som redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Här är mark som tagits i anspråk ofta sådan där det gäller hemfridszon eller beslutad tomtplats enligt MÖD 2006:35 och MÖD 2006:45. Dispensen ska dock inte ges om hemfridszon eller tomtplats utvidgas mer än marginellt på grund av planerad byggnad enligt MÖD M 7840-08.
2. Upphävandet eller dispensen avser ett område som genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Här gäller det att den avskiljande faktorn ska bero på redan gjord exploatering av marken. Naturlig avskiljning omfattas inte av dispensgrunden.²⁵ I en dom, MÖD 744:08, har det även fastställts att topologiska skäl såsom höjdskillnad inte utgör ett särskilt skäl för dispens.
3. Upphävandet eller dispensen avser ett område som behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Här behövs en noggrann prövning och man bör vara särskilt restriktiv i områden som är tillgängliga för allmänheten och som är viktiga för djur- och växtliv. Det ska vara tydligt vilket intresse den enskilde har för dispens och i vilken omfattning åtgärden måste ha.²⁶ Enligt domen NJA 2008 s.55 framgår det att den restriktiva tillämpning som är avsedd med reglerna kan innebära att även om den enskilde har starka skäl kan åtgärden ha en sådan betydande inverkan på strandskyddsvärden att ansökan om dispens bör avslås.

²⁴ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 39.

²⁵ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 52.

²⁶ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 55.

4. Upphävandet eller dispensen behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen kan inte genomföras utanför det strandskyddade området. Detta skäl gäller för industrier, hamnområden och dylikt. Det gäller inte för bostadsbyggnader, fritidshus eller stugor.²⁷
5. Upphävandet eller dispensen avser ett område som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Här ska det prövas om åtgärden måste ske innanför strandskyddat område, om den kan placeras utanför ska det göras. Åtgärder som detta skäl gäller för kan vara tätortsutveckling, infrastrukturförbättringar och liknande samt åtgärder som behövs för kultur och miljö.²⁸
6. Upphävandet eller dispensen avser ett område som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. Detta ska ske för både allmänna och enskilda intressen, men möjligheten att åberopa detta skäl är mycket liten och kräver mer eller mindre unika fall.²⁹

Strandskyddet gäller även i LIS-områden och upphävs alltså inte för en plats när en kommun pekar ut området i översiktsplanen. Här är särskilda skäl, förutom de ovan, att åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden. Den måste då främja utvecklingen långsiktigt och inte enbart gynna en enskild person.³⁰

En proportionalitetsbedömning ska göras vid prövning av strandskyddsdispens eller upphävande. En inskränkning i den enskildes rätt att använda sin mark eller sitt vatten ska inte gå längre än vad som behövs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. I tidigare praxis har det framgått att det vid en intresseavvägning för upphävande och dispens endast ska ta de särskilda skälen ovan i beaktning.³¹ I MÖD 2020:2 utvecklades denna tidigare praxis efter ett avgörande i Högsta domstolen i NJA 2018 s. 753. Vid införandet av strandskyddslagstiftningen har en ingående avvägning mellan allmänt intresse av strandskyddet och motstående enskilda intressen redan gjorts. Men andra omständigheter än de särskilda skälen kan ändå komma att behöva beaktas då det i praxis skett en utveckling mot att egendomsskyddet ska få genomslag vid prövning. Här måste allemansrättslig tillgång till naturen vägas mot den enskildes rätt till sin egendom vilka båda är grundlagsfästa i regeringsformen. Utgångspunkten är enligt domen att allemansrätten är ett allmänt intresse som ska vara mycket starkt.

²⁷ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 56.

²⁸ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 57.

²⁹ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 58.

³⁰ Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 58-60.

³¹ Naturvårdsverket. *Vägledning strandskydd*. Naturvårdsverket. 2023.

Enligt MÖD 2021:35 finns det möjlighet att upphäva eller få dispens från strandskyddet i detaljplan för bostadsbebyggelse. Fallet visar att det kan finnas samhälleliga intressen av att bygga ett större antal bostadslägenheter i ett kollektivtrafikhänsyns område som kan överväga intresset av strandskyddet. Här vägs tidigare detaljplan i området, att området tidigare inte varit strandskyddat och att strandskyddet framöver kommer att gälla i del av området in i bedömningen.

3.4.5 Länsstyrelsens planeringsbesked

Sedan 1 juli 2017 har kommunen rätt att begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 f § PBL. Planeringsbeskedet grundas i prop. 2016/17:151 *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*. Syftet med införandet av planeringsbeskedet var att öka effektiviteten i detaljplanearbetet. Genom att kommunen får möjlighet att få svar från länsstyrelsen under planprocessen kan man minska risken för överprövning av en detaljplan baserat på länsstyrelsens ingripandegrunder. Regeringen framhåller vikten av att planeringsbeskedet ska användas sparsamt och ska enbart nyttjas i situationer där stor osäkerhet om planeringsförutsättningarna gäller. *“Om det saknas behov av ett planeringsbesked eller om detta riskerar att förlänga processen i onödan, är det rimligt att utgå från att en kommun inte kommer att begära ett sådant besked.”*³²

Kommunen har möjligheten att lämna en begäran om ett planeringsbesked när som helst under detaljplanprocessen. Men ju tidigare planeringsbesked begärs, desto större chans har kommunen att undvika planering av något som sedan överprövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen lämnar antingen ett positivt eller ett negativt beslut där ett positivt planeringsbesked innebär att länsstyrelsen inte kan överpröva beslutet i ett senare skede, så länge kommunen inte lägger till några ändringar. Ett positivt besked kan också ges tillsammans med specifika villkor från länsstyrelsens håll medan ett negativt planeringsbesked innebär att kommunen måste omarbota detaljplanen eller förbereda sig på att länsstyrelsen kan komma att överpröva beslutet. Det finns dock inget krav på att länsstyrelsen måste överpröva detaljplanen i ett senare skede.³³ Ett planeringsbesked kan från kommunens sida överprövas till regeringen inom tre veckor från att beslutet tagits.

Få kommuner använder sig av planeringsbeskedet och av de begärda blir majoriteten avslagna, vilket visas i tabellen nedan. Senaste siffrorna visar på tio begärda planeringsbesked under 2022 med åtta stycken negativa besked. Planeringsbeskeden lämnades till sju olika kommuner i sex olika län. Kommuner som har använt sig av planeringsbesked förut är också mer benägna att använda dem igen.³⁴

³² Proposition 2016/17:151. *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*. s. 33.

³³ Proposition 2016/17:151. *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*. s. 16.

³⁴ Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning*. Karlskrona: Boverket, 2023. s. 29.

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Tabell 2: Antalet utfärdade planeringsbesked sedan inrättandet 2018.³⁵

Planeringsbesked	2018	2019	2020	2021	2022
Antal positiva planeringsbesked	4	0	1	1	0
Antal positiva planeringsbesked med villkor	3	1	1	3	2
Antal negativa planeringsbesked	5	12	10	4	8
Totalt	12	13	12	8	10

“Vi tycker att fler kommuner borde använda sig av verktyget planeringsbesked på platser där staten har många intressen. Det gör att man på ett smart sätt kan effektivisera planeringsarbetet och lägga både tid och pengar på rätt saker”, skriver Jenny Jernström i den nominering av Söderköpings kommuns *Bergöprojekt* till *Sveriges Arkitekters Planpris 2023*. Nomineringen ges inte för själva projektet utan för att Söderköpings kommun har valt att använda sig av planeringsbesked i detaljplaneprocessen.³⁶

”Söderköpings kommun har arbetat med en metod som de betecknar som ”den omvända planeringstratten” och det har, enligt juryns motivering, gjort att kommunen i sitt planeringsbesked har kunnat presentera ett förslag som ”har verkshöjd”, ”håller över tid”, hanterar ”vår tids samhällsutmaningar” och är en ”förebild”.”

Jernström fortsätter med att fastställa att Söderköpings kommun bör ses som inspirerande till andra kommuner i användandet av “lagstiftningens relativt nya möjlighet att i dessa mycket tidiga skeden i planeringen föra en vägledande dialog med Länsstyrelsen via planeringsbeskedet.”

I länsstyrelsernas och Boverkets regleringsbrev för år 2022 anges det att länsstyrelserna har i uppdrag att redovisa och analysera hur kommunerna använder sig av planeringsbeskedet. Länsstyrelserna har stått för att sammanställa statistik samt hämtat in synpunkter och erfarenheter från kommunerna medan Boverket sedan sammanställt det i en rapport, *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen*. I rapporten för 2022, rapporterar Boverket tillsammans med länsstyrelserna att planeringsbeskedet har visat sig användas sparsamt. Sedan inträdet 2017 har sammanlagt 56 planeringsbesked meddelats, varav 40 var negativa, se tabell 3 nedan.

³⁵ Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning*. s. 29.

³⁶ Arkipelaget. ”Planeringstratten”- inte Bergön – prisnominerad. *Arkipelaget*. 2024.

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

Enbart 39 av landets 290 kommuner har använt sig av verktyget och 5 av 21 län har inte någon kommun alls som begärt planeringsbesked från länsstyrelsen mellan juli 2017 och december 2022.³⁷

Tabell 3. Fördelning av antal positiva och negativa planeringsbesked mellan länen.³⁸

Län	Antal beslutade planeringsbesked under åren 2017–2022				
	Positivt planeringsbesked	Positivt planeringsbesked med villkor	Negativt planeringsbesked ¹	Negativt planeringsbesked ²	Totalt beslutade planeringsbesked
Blekinge					0
Dalarna		1	1	1	2
Gotland				3	4
Gävleborg		1			1
Halland					0
Jämtland	1		3	1	5
Jönköping			2		2
Kalmar				1	1
Kronoberg	1		3	*	4
Norrbottn	1		1		2
Skåne	2	3			5
Stockholm			1	3	4
Södermanland		*			0
Uppsala			1		1
Värmland					0
Västerbotten			5		5
Västernorrland		1		4	5
Västmanland			1		1
Västra Götaland	4	1	5	3*	13
Örebro					0
Östergötland			1		1
Totalt	9	7	24	16	56

Noterbart är att de flesta planeringsbesked gäller strandskydd enligt Boverkets rapport. Kommuner som tidigare inte har begärt planeringsbesked anser att strandskyddet trots allt är en relevant fråga att hantera genom planeringsbesked. Detta då det är en fråga som tydligt kan avgränsas, och svaret kan vara avgörande för hela detaljplaneprojektets genomförbarhet. Boverket konstaterar även att ett negativt planeringsbesked kan vara värdefullt då kommunen kan avbryta ett projekt som de möjligtvis själva varit tveksamma till.

Länsstyrelserna listar de vanligaste anledningarna, från kommunerna, till varför planeringsbeskedet inte används mer. Ett flertal länsstyrelser rapporterar att kommunerna bland annat hellre har en tidigare dialog med länsstyrelserna än att begära planeringsbesked, besitter begränsad kunskap om verktyget, avsaknad av

³⁷ Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning*. s. 99-100.

³⁸ Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning*. s. 99.

Tätortsnära strandskydd

- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

rutiner inom kommunen och att underlaget från länsstyrelsen anses vara otydligt. Trots detta ser kommunerna gärna att länsstyrelserna arbetar mer med planeringsbeskedet som ett verktyg för att dels öka kunskapen och förståelsen men även förenkla detaljplaneprocessen.³⁹

³⁹ Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning*. s. 102-107.

4 Förarbeten & förslag

I detta kapitel presenteras gjorda förslag och propositioner som är av vikt för att diskutera ändringar i strandskyddet. De förslag som valts ut är de som anses relevanta då de bidrar med nya synvinklar och förslag att analysera lagen utifrån. De propositioner som presenteras är valda då de belyser både fördelar och nackdelar med tätortsnära strandskydd och varför man har resonerat som man gjort med dagens strandskyddslagstiftning. Detta för att hitta möjligheter och svårigheter till utveckling i lagen. Inte alla propositioner och förslag har antagits men anses ändå bidra med god förståelse för detta arbete.

4.1 Strandskydd och riksintressen – och mark till bostäder

Eidar Lindgren menar i *Strandskydd och riksintressen - och mark till bostäder*, 2019, att strandskyddet bör ändras i tätorter. Allmänhetens tillgång till stränder bör här ingå i kommunernas enskilda överväganden kring markanvändning och detta kan göras på olika sätt. Dessa förslag innebär tillägg till 7 kap. 18 c § MB:s särskilda skäl och presenteras enligt följande:

- Lindgren formulerar “*området är lämpligt för ett angeläget allmänt intresse och har liten betydelse för friluftsliv och naturskydd*” som ett möjligt sådant tillägg. Här tydliggörs det även att “*angeläget allmänt intresse*” är tänkt att fungera som i nuvarande 7 kap. 18 c § MB. Vidare påvisas att detta innebär att formuleringen “*inte kan tillgodoses utanför området*” exkluderas, vilket öppnar upp för bostadsprojekt på fler platser än idag.
- Det ges även en annan variant, “*området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling som stöds av kommunens översiktliga planering enligt plan- och bygglagen*”, som kan vara intressant för att även lyfta fram kommunernas ansvar och rättigheter. Detta skulle göra att friluftslivs- och naturskyddsavvägningar görs mot PBL:s översiktliga planering av markanvändningen. Samma förslag, med mindre skillnad i ordval, ges även i Lindgrens andra bok, *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*, 2021. I förslaget blir begränsningen att byggnation inom strandskyddat område inte får ske så att allmän fri passage eller goda livsvillkor för djur- och växtliv tillintetgörs oförändrat.⁴⁰ Det betyder alltså att inget sker i 7 kap. 18 f § MB.⁴¹

⁴⁰ Eidar Lindgren. *Strandskydd och riksintressen - och mark till bostäder*. Stockholm: Fores, 2019. s. 25-28.

⁴¹ Anders Dahlsjö, Thomas Kalbro, Eidar Lindgren och Leif Norell. *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021. s. 37-38.

4.2 Miljöbalk Prop. 1997/98:45

Enligt regeringsförklaringen från 1997 skulle Sverige fungera som en internationell förebild och ledande nation inom miljöpolitisk utveckling. Denna ambition, tillsammans med ökade krav på miljöförbättrande åtgärder i samhällets alla sektorer och en efterfrågan på högre kvalitetsgarantier, ledde till ett omfattande omställningsarbete. Detta kulminerade i införandet av miljöbalken 1998. Införandet av MB var nödvändigt för att både anpassa lagstiftningen till den pågående utvecklingen och för att lägga grunden för framtidens miljö- och resurspolitik.

Den 11 maj 1989 bemyndigades den dåvarande chefen för Miljö- och energidepartementet att bilda en kommitté för översyn av miljöskyddslagstiftningen. Denna miljöskyddskommitté hade som mål att arbeta fram förslag för att samordna och skärpa reglerna för att ge ett ökat hänsynstagande för miljön. Kommittén lämnade efter detta principbetänkandet SOU 1991:4 *Miljölagstiftningen i framtiden*. I prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö* konstateras att detta betänkande är väl ägnat till ett fortsatt arbete med reform av miljölagstiftningen. Regeringen, med riksdagen bakom, lät arbetet fortgå med mål om att samla all miljölagstiftning i en miljöbalk. I februari 1993 överlämnade miljöskyddskommittén sina betänkande SOU 1993:27 *Miljöbalk* och SOU 1993:66 *Lag om införande av miljöbalken*. Dessa remissbehandlades och lagrådets yttrande hämtades in. Regeringen återkallade sedan propositionen och gjorde tillägg genom en utredning ur vilken betänkandet SOU 1996:103 *Miljöbalken - En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling* vilket tillsammans med ytterligare utredningar av lagrådet och Miljödepartementet lett till denna proposition.

I prop. 1997/98:45 föreslås införandet av MB som ska samordna miljölagstiftningen som blivit svåröverskådlig och motstridig. Dessutom ska lagstiftningen breddas för att skapa ett effektivt skydd mot miljön förenat med ekonomisk och social utveckling.⁴²

Strandskyddet beskrivs i propositionen under 4.13.2 *Områdesskydd och artskydd i miljöbalken*. Ursprungligen var strandskyddets syfte enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv på allemansrättslig grund. Det har dock, som en följd av detta, även haft effekten att den biologiska mångfalden gagnats genom bevarandet av värdefulla strandbiotoper, vilket 1994 ledde till att strandskyddet utvidgades till att även upprätthålla detta. Det förbud strandskyddet innebär är dock inte helt undantagslöst, från den som äger skyddad mark finns ofta ett intresse av byggnation i attraktiva lägen. Av detta skäl finns möjligheten till strandskyddsdispens i fall med enskilda intressen. En följd av utvidgningen av strandskyddets syften tycks dock innebära att de allmänna intressena väger tungt, även om det självklart finns fall där de enskilda bör förväntas vinna. De lagar som gällt i tidigare lagstiftning som lyfts in i MB är i stort sett motsvarande.

⁴² Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk Del 1*, s. 151-153.

Det menas dock att det utvidgade syftet i strandskyddslagstiftningen bättre bör speglas så att åtgärder som försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter förbjuds.

Utgångspunkten för strandskyddsdispens bör grundas i att strandskyddets syften har avsevärd vikt och att just strandmark är särskilt betydelsefull. Avsikten är dock inte att inskränka på pågående markanvändning, vilket möjliggör uppförandet av anläggningar och byggnader som behövs för jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötseln som inte innebär bostäder. En möjlighet till upphävning och dispens är även viktig då allmänna intressen inte skulle komma till skada eller att de redan tappat tyngd.

En oro över en uppluckring av strandskyddet med hänsyn till dispensmöjligheterna uppmärksammas av remissinstanser och Miljövårdsberedningen. Denna oro belyser att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som idag är perifera kan bli viktiga i framtiden. Det är väsentligt att återstående delar av hårt exploaterade kuster och insjöstränder bevaras lika väl som orörda områden. Även om en dispens eller ett upphävande i ett fall inte leder till någon större skada kan dessa i mängd leda till allt mer problematik som redan syns då stora delar av landets stränder tagits i anspråk. Att nya områden inte ska exploateras är en grundregel och dispens och upphävande bör enbart ges då särskilda skäl, som införs i lagen, föreligger.⁴³

Riksdagen beslutade att godkänna regeringens förslag om en ny miljöbalk efter bet. 1997/98:JoU20 från Jordbruksutskottet.⁴⁴ Detta innebär en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning.⁴⁵ Miljöbalken ska införas efter jordabalken.⁴⁶

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

Efter rapporten *Kartläggning m.m av strandskyddsbestämmelserna* av Naturvårdsverket 2002 på uppdrag av regeringen, framkom det att den då gällande lagstiftningen är bristfällig och kan leda till att strandskyddet urholkas. Skyddet av stränder är en nationell angelägenhet och orörd strand har stor betydelse såväl lokalt som regionalt. En bra planering som utgår från målet med en hållbar utveckling enligt PBL behövs.⁴⁷

Naturvårdsverkets rapport remitterades av Miljödepartementet till 128 instanser och resulterade i att departementet tillsatte en arbetsgrupp för att ta fram förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser.⁴⁸

⁴³ Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk Del 1*. s. 310-319.

⁴⁴ Riksdagsskrivelse 1997/98:278.

⁴⁵ Betänkande 1997/98:JOU20. *Miljöbalk*. s. 1.

⁴⁶ Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk Del 1*. s. 11.

⁴⁷ Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. s. 27-32.

⁴⁸ Ds 2005:23. *Ett förnyat strandskydd*. s. 9-10.

Detta resulterade i Ds 2008:21 *Stranden - en värdefull miljö*, där Miljödepartementet föreslår en reform som ska säkerställa strandskyddets syften och göra lagstiftningen mer differentierad.⁴⁹ Denna ledde till en lagrådsremiss med “*inriktningen att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras*”. Denna remiss omarbetades senare till att bli prop. 2008/09:119.⁵⁰

Propositionen har som mål att skapa ett ändamålsenligt strandskydd för utveckling i hela Sverige, med särskilt fokus på landsbygden, samtidigt som natur- och friluftsvärden inte ska skadas. Ändringsförslagen som ges innebär en ökad samordning av MB och PBL då kommunerna ska ges möjlighet att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, där lättnader i strandskyddet ska gälla, genom översiktsplanering. Strandskyddets syfte och möjligheten till dispens och upphävning förtydligas också, samtidigt som länsstyrelsens roll att bevaka strandskyddet vid kommunal planering stärks.

I denna proposition bedöms bristerna i då gällande lagstiftning vara vid prövning och tillsyn, tydlighet gällande ändamålsenlighet samt legitimiteten hos regleringen över hela landet med tanke på den ojämnt fördelade ianspråktagbara stranden. Risker påstås vara att strandskyddets syften inte följs då attraktiva kustområden för såväl bostad som andra användningar, icke begränsade till närhet av storstad, blir ianspråktagna. Dessutom kan ekonomiska och andra konsekvenser av kustnära bebyggelse uppstå vid översvämning eller ras. Andra brister är avsaknad av hållbar juridik utan negativ påverkan och tydliga riktlinjer vid upphävande av strandskydd vid planläggning. Avsaknaden av legitimitet förklaras som att regelverket inte är flexibelt. Strandskyddet är ett så starkt allmänt intresse att det normalt får företräde framför alla andra enskilda och allmänna intressen. Undantag ska tillämpas med stor restriktivitet. Att inte anpassa strandskyddet efter gällande förutsättningar i olika delar av landet innebär att platser med lågt exploateringsstryck och goda tillgångar till obebyggd strand blir hindrade i sin utveckling. I propositionen sammanfattas målen med ändrat strandskydd enligt följande.

“Lättnader för att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder.”

Reglerna bör, enligt propositionen, ses över för att underlätta och öka möjligheter i strandnära landsbygdsområden med ovan beskrivna egenskaper. Att peka ut dessa områden innebär dock stora utredningar i vilka av kommunernas markområden som är lämpade för detta, där hänsyn till allmänna och enskilda intressen ska tas i beaktande.

⁴⁹ Ds 2008:21. *Stranden - en värdefull miljö*. s. 7-11.

⁵⁰ Lagrådsremiss. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. s. 1.

“Ett differentierat strandskydd förutsätter att en avvägning görs mellan strandskyddsintresset och intresset av att använda en mindre del av stränderna för att stimulera utvecklingen i områden som är förhållandevis glest befolkade.”

Differentieringen ska förslagsvis göras i kommunernas planering av mark- och vattenområden samt bebyggelse. Detta då de bör ha bäst förutsättningar och insikter för att göra avvägningar kring klimatförändringar som påverkar markens lämplighet och stabilitet. Vid lättnader i strandskyddet ska allmänheten delta för att kunna representera miljö-, rekreations- och friluftsförhållanden.⁵¹

I propositionen föreslås det även att begränsningar bör förekomma på andra platser där de nya reglerna inte ska gälla, där stränder redan är exploaterade och högt tryck på ytterligare byggande finns, för att stävja utbredningen. Reglerna ska förtydligas och ökad vägledning och tillsyn ska finnas. Att ge kommuner ett ökat ansvar betyder att länsstyrelsernas roll som övervakare behöver stärkas då kommuner ges mer makt som beslutsfattare i strandskyddsuppehållning eller dispens. Förslaget innebär vidare att kommunerna bör redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i sina översiktsplaner. Detta då allmänna intressen ska redovisas enligt 2 kap. PBL och då i synnerhet om det finns riksintressen enligt 3 kap. och 4 kap. MB. Att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör kräva att en bred kartläggning, inventering och lämplighetsbedömning av strandskyddade områden görs. Kriterier i vad som kan pekas ut som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge ges i den föreslagna paragrafen 7 kap. 18 e § MB.

Ett annat förslag som behandlas i prop. 2008/09:119 är att även trygga syftet med strandskyddet i närhet av tätorter med hjälp av översiktsplaner då MB och PBL ska samspela mer. Eftersom denna planering bygger på en helhetssyn av mark- och vattenanvändning och görs efter övergripande avvägningar mellan allmänna intressen är det osäkert vad en översiktsplan faktiskt skulle betyda i tätortsområden. Att göra avvägningar om en skyddslagstiftning som strandskyddet med den generella översiktsplanen i det enskilda tätortsnära fallet, anses vara obetydligt när upphävning eller dispens prövas. De föreslagna ändringarna passar bra in i PBL men mindre bra i MB, eftersom de inriktar sig mot exploatering.

Syftet med förslaget om införande av LIS-områden är att utvecklingen på landsbygden ska främjas. Detta genom att införa regler som möjliggör exploatering som med strandskyddet annars inte skulle vara genomförbar. Det föreslagna kravet på redovisning i översiktsplanen begränsas till de områden som bedöms vara just LIS-områden. Kommunernas arbete ska inte göras tyngre i onödan och regelverket ska inte vara för komplicerat. Områdena ska stimulera lokal och regional utveckling där god tillgång till fria strandområden finns och där strandskyddets syften inte rubbas. I propositionen anses det vara så att behovet av utveckling främst finns på landsbygden och inte i närheten av stora tätorter.

⁵¹ Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. s. 32-34.

Förslaget förklarar att en definition av vad ett landsbygdsområde ska vara inte är aktuellt eftersom förhållandena för olika platser i landet inte är samma. Sverige är stort och är på sina ställen glest och småskaligt bebyggt. Olika delar av landet har olika förutsättningar. För att spegla detta i hur strandskyddet hanteras ska det vara upp till de enskilda kommunerna och länsstyrelserna att föreslå, bedöma och pröva områden som är lämpliga för bebyggelse. En lokal och regional förankring ska bidra med en långsiktig hållbar utveckling såväl ekonomiskt som socialt och miljömässigt. I närheten av landets större tätorter anses det dock inte kunna bli tal om att redovisa områden för landsbygdsutveckling. Detta gäller främst i de tre storstadsområdena, som är tätt bebyggda och där det inte finns tillräckligt god tillgång på orörd strand. Att på andra platser peka ut tätortsnära områden för landsbygdsutveckling hindras inte, om strandskyddets syften fortfarande kan tillgodoses. Den eftertraktade utvecklingen propositionen strävar efter och ämnar möjliggöra, är service och turistanläggningar där ett strandnära läge är fördelaktigt. Som följd av detta kan även permanent- och fritidsbostäder tänkas för att ett ekonomiskt och personellt underlag ska upprätthållas.

LIS-områden ska gå att peka ut av kommunerna med vissa förhållandevis öppna kriterier, där de gör avvägningar mellan olika enskilda och allmänna intressen, där länsstyrelsen bevakar de statliga intressena. Landsbygdsutveckling får vägas mot den påverkan den kan få för strandskyddets syften. Hushållning av mark- och vattenområden enligt 3 kap. och 4 kap. MB gäller vid översiktsplanering och således även för utpekanden av LIS-områden. Om behov av landsbygdsutveckling kan tillgodoses på olika platser bör det, för strandskyddet, minst inskränkande alternativet väljas. Enligt ovan ska LIS-områden endast kunna redovisas där det inte råder begränsad tillgång till oanvänd strand. Ett restriktivt synsätt ska tillämpas på utpekning av platser som har höga natur-, djur- och friluftsvärden. Kommunerna ska kunna redogöra för ett områdes begränsning och vad det kan tänkas bidra med.

För ett område där strandskyddet genom detaljplan tidigare upphävts återinträder strandskyddet då området upphör att ingå i planen. Detta gäller, vid propositionens tidpunkt, inte då planen ersätts av en ny. Att strandskyddet i detta fall inte återinträder anses vara problematiskt då den äldre ersatta planen kan ha ett helt annat ändamål och således helt andra skäl för upphävandet som i den nya planen skulle sakna relevans. Det finns även fall där områden varit ianspråkta sedan före strandskyddets utvidgande, eftersom frågan här aldrig har prövats. Att här återinföra strandskyddet innan ny plan tar vid innebär att de frågor som tidigare varit oprövade faktiskt prövas.⁵²

I bet. 2008/09: MJU13 från Miljö- och jordbruksutskottet föreslås bifall till propositionen, riksdagen biföll senare detta förslag⁵³ och beslutade därmed om nya regler för strandskyddet i syfte att anpassa det efter olika förutsättningar i olika delar

⁵² Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. s. 55-71.

⁵³ Riksdagsskrivelse 2008/09:227.

av landet. Det lokala och regionala inflytandet ökar. I översiktsplanen kan kommunen peka ut LIS-områden för åtgärder som främjar landsbygden genom positiva sysselsättningseffekter och ett upprätthållande av serviceunderlaget. Länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen och överpröva kommunala beslut om dispens och upphävning. Särskilda skäl för dispens och upphävning preciseras och införs i lagtexten. Reglerna gäller från 1 juli 2009.⁵⁴ Propositionens påverkan på lagtexten blir bland annat att en mängd paragrafer i 7 kap. MB upphör, tillkommer och ändras; 16 kap. 14 § MB och 19 kap. 3 a och 3 b §§ MB tillkommer; 12 § MP ändras och 10 a § MP tillkommer; 4 kap. 1, 5 och 9 §§ PBL, 5 kap. 22 och 26 §§ PBL, 12 kap. 1 § och 13 kap. 6 § PBL ändras samt att 5 kap. 7 a § PBL tillkommer.⁵⁵

4.3.1 Naturvårdsverkets och Boverkets vägledning

I bakgrunden till prop. 2008/09:119 framgår det bland annat att det föreligger brister i tillämpningen av strandskyddsreglerna. Regeringen anser att det är nödvändigt med en central vägledning från Naturvårdsverket för att förstärka handledningen kring det nya strandskyddsregelverket. *“Det gäller översynen av det utvidgade strandskyddet, redovisningen i den kommunala översiktsplanen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, övriga tillämpningsfrågor och tillsynen över strandskyddsområden.”*

Regeringen föreslår även att Boverket, i samverkan med Naturvårdsverket, tar fram en vägledning för hur den nya strandskyddslagstiftningen ska tillämpas i koppling till bestämmelserna i PBL. Samarbetet mellan Naturvårdsverket och Boverket är viktigt då PBL och MB verkar tillsammans vid utarbetandet och upphävandet av strandskydd i översiktsplan och detaljplan.⁵⁶

Regeringens förslag i propositionen mynnade ut i bland annat handboken från 2009, *Strandskydd - en vägledning för planering och prövning*.

4.4 Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag Prop. 2013/14:214

Prop. 2013/14:214 *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag* är en uppföljning av resultatet av prop. 2008/09:119. Naturvårdsverket och Boverket gavs i uppdrag att genomföra en utvärdering av de nya bestämmelser som här tillkom och föreslå eventuella ändringar. I uppdraget ingick särskilt att undersöka konsekvenser för lättnader av strandskyddsreglerna vid små sjöar och vattendrag i områden som inte är högt exploaterade. Rapporten som detta uppdrag mynnade ut i, remissbehandlades och resulterade i de ändringar som föreslås i prop. 2013/14:214.⁵⁷

⁵⁴ Betänkande 2008/09: MJU13. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden m.m.* s. 1.

⁵⁵ Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.* s. 5-20.

⁵⁶ Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.* s. 87-89.

⁵⁷ Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.* s. 7.

Med ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet som utgångspunkt föreslås det i propositionen att länsstyrelsen ska få möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget ska öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet och förbättra möjligheten till bebyggelse och andra åtgärder i områden med små sjöar och vattendrag. Med förslaget ska det bli lättare att upphäva strandskyddet i sådana områden som har små vatten än vad som krävs på andra platser, så länge det har liten betydelse för strandskyddets syften.⁵⁸

För regeringen är det viktigt att strandskyddet tar hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som natur- och friluftsvärden inte äventyras. Bebyggelsestrycket är högt på platser som redan exploaterats i hög grad samtidigt som det är lågt på många platser med god tillgång till orörd strand i kommuner som ofta har avfolkningsproblem. Det generella strandskyddets syfte att bevara stränderna är inte bara ett skydd för redan utsatt natur utan även framtidsytande. Det ska vara förebyggande och ge möjlighet till utveckling mot höga naturvärden. En avvägning och motivering krävs dock för att lagen ska vara accepterad och förstådd, vilket är viktigt för en hållbar lagstiftning. För att uppnå en mer hållbar lagstiftning öppnar denna proposition för att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsestryck. Detta har även varit efterfrågat efter reformen 2009 då det beskrivs i prop. 2013/14:214 att det från flera håll framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utveckling i områden med tillgång till obebyggda stränder där bebyggelsestrycket är lågt.

Att definiera vad små sjöar och vattendrag är uttrycks som problematiskt, då det kan skapa ytterligare oklarheter i regelverket. Inte minst eftersom vatten ändrar sig över tiden, ibland periodvis upphör att rinna på vissa platser och har olika betydelse för strandskyddets syften. Ett fastställande av vad som faktiskt är små sjöar och vattendrag bör därför göras utifrån en väl avvägd bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt proportionalitetsprincipen ska lagstiftningen inte gå längre än vad som behövs för att uppnå dess syften. Utgångspunkten bör dock vara att en mindre sjö har en yta på mindre än en hektar och ett mindre vattendrag har en bredd på högst två meter.

För att uppnå syftena med den föreslagna ändringen motiveras den genom att det bör vara en utgångspunkt för strandskyddsregleringen att upphävandet i ett område endast kan ske där strandskyddet redan är omotiverat för upprätthållandet av dess syften. Det ska vara fråga om sådana sjöar och vattendrag som inte har några betydande naturvärden och som inte fyller någon betydande funktion för friluftslivet. För att ett område ska kunna bedömas ha endast liten betydelse för tillgodoseendet av strandskyddets syften borde det anses vara i ett område utanför tätbebyggda områden och på en plats med god tillgång till orörd strand.⁵⁹

⁵⁸ Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*. s. 1.

⁵⁹ Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*. s. 15-21.

I bet. 2013/14: MJU26 från Miljö- och jordbruksutskottet föreslogs bifall av propositionen vilket riksdagen sedan biföll.⁶⁰ Beslutet ledde till att länsstyrelsen får möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag under vissa förutsättningar.⁶¹ Det innebär ändringar i 7 kap. 18 § MB och 4 kap. 17 § PBL.⁶²

4.5 En utvecklad översiktsplanering Prop. 2019/20:52

Propositionen 2019/20:52 *En utvecklad översiktsplanering* grundas i utredningen *Översiktsplaneutredningen* om utveckling av översiktsplanering, för att underlätta efterföljande fysisk planering. Riksdagen har framfört att PBL behöver moderniseras, förenklas och förtydligas. Av utredningen kom delbetänkandet SOU 2018:46 *En utvecklad översiktsplanering*. Betänkandet remissbehandlades och ledde till denna proposition.⁶³

Med propositionen föreslås ändringar i PBL och MB. Meningen är att skapa bättre kontinuitet i översiktsplaneringen genom att göra lagarna tillämpliga och underlättande för efterföljande planering och prövning vid detaljplanering och bygglovsfrågor.

Regeringen föreslår också ändrade bestämmelser om vad en översiktsplan ska innehålla. Tydligare krav ska ges där arbetet mellan stat och kommun kring bebyggelseutveckling underlättas. Samtidigt som dessa hårdare krav föreslås ska vissa regler även tas bort, för att arbetet med framtagande av översiktsplaner och dess aktualitet ska bli enklare. Förslagen ska ge bättre förutsättningar för mer effektiva plan- och byggprocesser.⁶⁴

Propositionen har resulterat i ett par lagändringar som ska underlätta arbetet med översiktsplaner. Bland annat förtydligas det vad som menas med en aktuell översiktsplan och att varje kommun ska ha en. Tydligare bestämmelser menas leda till enklare bedömningar om vad som kan anses vara ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Det ska också krävas att översiktsplanen är aktuell för att LIS-områden ska kunna pekats ut. Planen är, enligt regeringens förslag, aktuell när:

“En översiktsplan är aktuell från det att planen har fått laga kraft eller kommunfullmäktige har antagit en planeringsstrategi och fram till 24 månader efter nästa ordinarie val, om inte fullmäktige i en sådan strategi har bedömt att planen helt eller delvis inte är aktuell. En översiktsplan upphör att vara aktuell när den tiden har löpt ut, om inte fullmäktige innan dess antar en ny planeringsstrategi.”

⁶⁰ Riksdagsskrivelse 2013/14:358.

⁶¹ Betänkande 2013/14: MJU26. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*. s. 1.

⁶² Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*. s. 4-6.

⁶³ Proposition 2019/20:52. *En utvecklad översiktsplanering*. s. 30.

⁶⁴ Proposition 2019/20:52. *En utvecklad översiktsplanering*. s. 1.

Att det ställs krav på att översiktsplanen ska vara aktuell för utpekandet av LIS-områden innebär en mer omfattande prövning för att bedöma om kriterierna för ett sådant område uppfylls. Detta då man tar bort möjligheten att använda översiktsplaner som inte längre är aktuella, även om dessa har rätt ut frågan och kan innehålla information om planeringsförutsättningarna på platsen.⁶⁵

I bet. 2019/20:7 från Civilutskottet föreslås bifall till propositionen, riksdagen biföll detta förslag⁶⁶ vilket innebär att reglerna för kommuners översiktsplanering förändras. De ska bland annat göra en planeringsstrategi senast 24 månader efter varje val, i vilken kommunfullmäktige bedömer aktualiteten i kommunens översiktsplan och tar ställning till arbete med fortsatt översiktsplanering. Vidare ska innehållet i översiktsplanen förtydligas för att underlätta dialogen mellan stat och kommun kring bebyggelseutveckling.⁶⁷ Det som sker är en ändring i 7 kap. 18 e § MB samt i en rad ändringar i PBL.⁶⁸

4.6 En ökad differentiering av strandskyddet Prop. 2021/22:168

Miljödepartementet fick den 4 juli 2019 i uppdrag från regeringen att tillsätta en särskild utredning om strandskyddet som senare blev SOU 2020:78 *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* och beslutade samtidigt om dir. 2019:41 *Översikt av strandskyddet*.⁶⁹

Bakgrunden och syftet för den ifrågavarande utredningen, dir. 2019:41, grundade sig i att det ansågs finnas ett behov av att differentiera lagstiftningen om strandskyddet. Denna differentiering motiverades av varierande förutsättningar och omständigheter som rör tillgången till sjöar och stränder runt om i landet. Likväl som att befolkningstätheten och exploateringstrycket varierar beroende på den geografiska platsen. Regeringens mål var att förenkla bebyggelse inom strandnära lägen på landsbygden samt att förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamheter i lågexploaterade områden. Samtidigt bevaras och befästs strandskyddet i högexploaterade områden för att värna om den allemansrättsliga tillgången.

I dir. 2019:41 redogör regeringen för strandskyddets vikt och betydelse för miljön och allemansrätten men betonar även att våra strandlinjer ser olika ut i landet där orörda kustremsor hör till ovanligheten. Vidare medför de även att dagens strandskydd ”begränsar i vissa lägen möjligheten till utveckling och byggande på landsbygden” och att en ändrad strandskyddslagstiftning skulle kunna medföra en ökad möjlighet till landsbygdsutveckling med fler jobb och företagsamhet.

⁶⁵ Proposition 2019/20:52. *En utvecklad översiktsplanering*. s. 34-55.

⁶⁶ Riksdagsskrivelse 2019/20:168.

⁶⁷ Betänkande 2019/20:CU7. *En utvecklad översiktsplanering*. s. 1.

⁶⁸ Proposition 2019/20:52. *En utvecklad översiktsplanering*. s. 5-29.

⁶⁹ Proposition. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet*. s. 17-18.

Kommittédirektivet gav bland annat utredningen i uppdrag att:

- ”identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras,
- föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att den variation av skyddsbehov som finns i landet ska få genomslag,
- utvärdera den gällande strandskyddslagstiftning med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige, samt
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att uppnå syftena med reformen samt säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd.”⁷⁰

Efter 18 månader landade utredningen i att strandskyddets lagstiftning måste reformeras för att skydda strandskyddslagens två huvudsyften; att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur och växtliv. De sammanfattas på följande sätt:

- ”Strandskyddet behöver differentieras så att det blir enklare att bygga och vidta åtgärder i landsbygdsområden, där strandskyddets syften inte äventyras samtidigt som dessa syften säkerställs i starkt exploaterade områden.
- Starkare koppling till strandskyddets syften bör finnas i de regler som differentierar strandskyddet.
- Likvärdiga förutsättningar över landet bör skapas när det gäller små sjöar och vattendrag.
- Det behöver synliggöras var strandskyddet gäller genom lättillgängliga digitala kartmaterial.
- Tillsynen behöver förstärkas och bli effektivare.
- Det lokala inflytandet ska öka så att större hänsyn tas till det specifika området.”⁷¹

Den 17 mars 2022 överlämnades regeringens prop. 2021/22:168 till riksdagen. Regeringen lägger fram förslag till riksdagsbeslut som bland annat innefattar ändringar i MB och PBL.

Regeringens lagförslag gällande MB innebar en möjlighet att undanta strandskyddet vid insjöar eller vattendrag för att minska näringsbelastningen, genomföra klimatanpassningsåtgärder eller skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet, riktlinjer för strandskyddets omfattning beroende på insjöars storlek och vattendragets bredd, länsstyrelsens befogenheter att besluta om utvidgning eller upphävande av

⁷⁰ Dir. 2019:41. Översyn av strandskyddet. s. 1-2.

⁷¹ SOU 2020:78. Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd. s. 51-52.

strandskyddet samt introduktionen av begreppet *strandnära utvecklingsområde* och regler kring detta.

Lagförslaget gällande ändringar i PBL innebär att översiktsplaner numera skulle specificera och redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 7 kap. 18 e § MB samt områden och verksamheter av regional betydelse. Om länsstyrelsen inte godkänner planen på vissa områden, ska detta anmärkas i planen. Ändringarna skulle syfta till att tydliggöra redovisningen av strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen och involvera länsstyrelsen i samråds- och granskningsprocessen enligt MB.

I propositionen föreslås det att dagens LIS-områden ska ersättas med de så kallade strandnära utvecklingsområden med anledning av att 2009 års lagändringar inte ansetts ge den differentierande effekt som efterfrågades. Att skapa förutsättningar för ytterligare differentiering efter lokala förhållanden och förutsättningar är viktigt. Genom att peka ut dessa strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen ska fler lättnader i strandskyddet gälla än vad som är fallet idag. Det ska dock inte vara nödvändigt att peka ut dem, en prövning i detaljplan ska enligt förslaget räcka. Att differentiera strandskyddet på detta sätt ska ge en tillförlitlig och förståelig lagstiftning. En ökad differentiering innebär också att balansera de olika intressen som berörs, och då ibland också att stärka strandskyddet. De strandnära utvecklingsområdena ska vara platser där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten, där bebyggelsestrycket är lågt, och som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. De ska verka "*för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse eller för småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge*". Lokala förhållanden ska tas i beaktning, starkt lokalt inflytande och förankring är viktigt.

Systemet med LIS-områden och vad ett landsbygdsområde faktiskt är anses i propositionen vara svårtolkat i MB, varför strandnära utvecklingsområden föreslås som bättre benämning. Att identifiera sådana områden ska innebära att man tillgodoser landsbygders och små tätorters behov av utveckling på de platser där det, utifrån strandskyddets syften långsiktigt, går att möjliggöra. Många remissinstanser uttrycker dock en oro för förslaget i att det riskerar att luckra upp strandskyddet i alltför hög grad. Här blir ett kriterium för hur stor tillgången på obebyggd mark är, inte bara lokalt utan även i ett större område runt om centralt.

Regeringen vill också se över de särskilda skälen för strandskyddsdispens i propositionen. Genom införandet av strandnära utvecklingsområden ska prövningsmyndigheten *“få beakta om upphävandet eller dispensen avser*

- 1. ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller en åtgärd som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål, eller*
- 2. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs antingen för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse eller för småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge”.*

Meningen här är inte för att gynna en enskild person utan för att bidra till positiv påverkan lokalt eller regionalt för näringsverksamhet eller förening, ny bebyggelse ska hållas samman vid ett vatten och inte spridas runt det. För de strandnära utvecklingsområdena hävdar regeringen att en prövning om att åtgärden måste ske på just den platsen är onödig. Det ska vägas mellan förekommande enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap. 25-26 §§ MB. Det bör vara möjligt att tillåta sammanhållen bebyggelse om det är av angeläget allmänt intresse och ge långsiktiga fördelar.

Att punkt 1 av dessa särskilda skäl medför en risk för att långa obrutna stränder exploateras är en faktor många remissinstanser tar upp. De får även medhåll från regeringen som menar att det är viktigt att värna om dessa stränder. Regeringen menar här att man i prövningen ser över så att en åtgärd inte påverkar den allemansrättsliga tillgången till sådana områden.

Propositionen innefattar även ett förslag om ett förstärkt strandskydd i områden där särskilt skydd av natur- och växtliv behövs, i högexploaterade områden samt i områden där efterfrågan på mark för fritidsboenden är hög. Regeringen menar att det vid tillämpningen av MB:s upphävande- och dispensgrunder inte får innebära att den allmänna tillgången och bevaringen av strand- och vattenområden försämras. Detta ska tillämpas av de särskilda skäl som beaktas vid prövningen. Ifall området:

- *“redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,*
- *genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*
- *behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området, eller*
- *behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området.”*

Regeringen ser att städer och tätorter får en allt högre exploateringsgrad och bebyggelsestryck. Detta innebär att städerna blir större och utvidgas vilket leder till att mer mark måste tas i anspråk. De ser samtidigt en ökning av fritidshusbebyggelse,

inte minst längs kusterna där naturen och växtlivet är mer känsligt. Regeringen anser således att det är av största vikt att stärka strandskyddet i de identifierade områdena, samtidigt som man inser behovet av att balansera detta mot kravet på en välfungerande samhällsservice.⁷²

I bet. 2021/22:27 från Miljö- och jordbruksutskottet föreslås avslag på propositionen, riksdagen biföll detta förslag vilket resulterade i ett nej till att ändra strandskyddet.⁷³ Detta innebar ett nej till strandnära utvecklingsområden där det finns god tillgång till obebyggd strandskyddad mark. Det innebar även ett nej till minskning av strandskyddsområdet och lättnad i kraven för dispens vid små vatten. Det var också ett nej till att strandskyddet stärks och förtydligades i områden med särskild betydelse för djur- och växtlivet och i områden med högt bebyggelsetryck.⁷⁴

4.6.1 Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden

I propositionen finns ett avsnitt som behandlar "*Tillkommande utredningsbehov och uppdrag*" där regeringen framför en önskan om att öka digitaliseringen av strandskyddet. Regeringen uttrycker att "*för att uppnå en ökad effektivitet och legitimitet av strandskyddet är det av grundläggande betydelse att information om strandskyddets utbredning är tillförlitlig, enhetlig och lättillgänglig.*" En digitalisering av strandskyddet bör ske genom en enhetlig nationell strategi och i nära samarbete mellan relevanta myndigheter. Därför understryker regeringen även att berörda myndigheter ska "*ges i uppdrag att genomföra samordnade åtgärder för att öka digitaliseringen av strandskyddet.*"

Majoriteten av remissinstanserna instämmer med utredningen att en ökad digitalisering bör ske och att länsstyrelserna ska få en samordnande roll tillsammans med Naturvårdsverkets vägledning inom frågan och Lantmäteriets kunskaper om den digitala infrastrukturen. Flera remissinstanser framför dock invändningar mot den föreslagna utredningen samtidigt som Naturvårdsverket även påpekar dess komplexitet. Lantmäteriet framhåller vikten av att informationen om strandskyddets omfattning borde vara lättillgänglig för både myndigheter och enskilda medborgare och betonar samtidigt fördelarna med en nationell digital redovisning av strandskyddet.

Förslaget om en ökad digitalisering av strandskyddet mynnade den 19 maj 2022 ut i Regeringsbeslutet M2022/01080 *Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden.*

⁷² Proposition. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet*. s. 39-87.

⁷³ Riksdagsskrivelse 2021/22:337.

⁷⁴ Betänkande 2021/22: MJU27. *En ökad differentiering av strandskyddet*. s. 6.

“Regeringen uppdrar åt länsstyrelserna att tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet ta fram och sammanställa ny och befintlig information om var strandskyddet gäller i respektive län.”⁷⁵

Uppdraget samordnas av Uppsala länsstyrelse och ska redovisas senast den 20 december 2024. En delredovisning skulle presenteras till Miljödepartementet senast den 30 juni 2023. I uppdraget ingår det att de berörda myndigheterna tillsammans ska ta fram och sammanställa underlag om var strandskyddet gäller, sammanställa uppgifter om utvidgat och upphävt strandskydd, redovisa hur nya beslut och praxis löpande kan implementeras i underlaget samt om strandskyddet kan sluta behöva registreras i fastighetsregistret i framtiden.

Utöver att länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet ska utreda frågan, med Uppsala Länsstyrelse som samordnare, ska även dialog föras med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, SMHI, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sametinget samt SKR.⁷⁶

I uppdragets delredovisning från den 30 juni 2023 presenteras bland annat uppdragets förväntade resultat. Där bedömer länsstyrelserna att det i dagsläget går att genomföra uppdraget och leverera ett digitalt verktyg för ett generellt och utvidgat strandskydd. Däremot råder det fortsatt viss otydlighet i hur digitaliseringen ska ske bland länsstyrelserna, vilket grundar sig i att underlaget som verktyget ska baseras på ännu inte är bestämt. Utredningens fortsatta arbete består av att ta fram en informationsmodell för den digitala produkten och genomförandet av digitaliseringen.⁷⁷

⁷⁵ Regeringsbeslut M2022/01080. *Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden*. s. 1.

⁷⁶ Regeringsbeslut M2022/01080. *Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden*. s. 1-5.

⁷⁷ Delredovisning (M2022/01080). *Digital redovisning av strandskyddade områden*. s. 6-8.

5 Resultat

Följande kapitel redovisar arbetets resultat. Avsnittet inleds med ett avstamp från litteraturstudien och efterföljs av kommunernas svar från enkätstudien. Genom vår litteraturstudie har vi erhållit en god förståelse för den aktuella lagstiftningen samt hur förarbeten och reformer har formulerat ramverket som idag utgör grunden för kommunernas hantering av strandskyddsfrågan. Trots den teoretiska förståelsen är det emellertid nödvändigt att komplettera denna med praktiska inblickar i hur tjänstemännen verkligen tillämpar lagstiftningen i sitt dagliga arbete.

5.1 Litteraturstudie

Efter att gällande rätt, praxis och förordningar nu har granskats i litteraturstudien tänkte vi kort sammanfatta strandskyddets syfte och mening i lagtexten. Därefter presenteras resultatet av enkätstudien som visar hur det faktiska arbetet går till hos de kommunala tjänstemän som arbetar med strandskyddsfrågan.

Dagens strandskyddslagstiftning hanteras mestadels av lagstiftningen i MB, mer specifikt 7 kap. 13-18 h §§ MB. Enligt 7 kap. 13 § MB ska strandskyddet syfta till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till stränderna samt bevarandet av djur- och växtlivet på land och i vattnet. Strandskyddets grundregel är att all mark inom 100 meter från strandlinjen omfattas av strandskydd med undantag för vissa områden där ett utökat strandskydd om 300 meter råder.

Strandskyddslagstiftningen är en förbudslagstiftning och gäller generellt för hela landets strandområden och skiljer inte på om det är inom tätortsnära detaljplaner eller ute på landsbygden. Detaljplaners lagstiftning regleras i huvudsak i 4 kap. och 5 kap. PBL och ger bland annat kommunerna rätt att upphäva strandskyddet vid detaljplaneläggning enligt 4 kap. 17 § PBL som där återoppar MB:s lagstiftning.

En betydande del av strandskyddslagstiftningen bygger på prejudikat från tidigare domar, vilket innebär att rättsväsendet måste förlita sig på etablerad praxis och tillämpad rätt för att på bästa sätt hantera strandskyddsfrågan i olika situationer. Bland annat hanteringen av strandskydd för mindre anlagda vattenområden, LIS-områden samt länsstyrelsernas planeringsbesked.

5.2 Enkätstudie

Under arbetets gång har vi haft kontakt med både landets kommuner och länsstyrelser. Frågor har presenterats till alla 290 kommuner och 21 länsstyrelser med avsikt att nå de avdelningar som behandlar frågor inom stadsbyggnad, samhällsbyggnad och planering. Frågorna som ställdes till kommunerna var följande:

- Hur arbetar ni med dagens strandskyddslagstiftning inom stadsnära detaljplanlagda områden?
- Om ni identifierar problem och brister med den nuvarande lagstiftningen, vad specifikt anser ni vara problematiskt?
- Om möjligheten gavs, vilka specifika ändringar eller förbättringar skulle ni införa och varför?

Identiska frågor ställdes till landets länsstyrelser med undantag för första frågan som istället löd:

- Hur ser ni på ert arbete med prövning av strandskyddsfrågor idag?

Bakgrunden till frågorna till kommunerna och länsstyrelserna är den aktualitet och relevans som strandskyddsfrågan medför, speciellt för de kommunala handläggare som ständigt arbetar med ämnet. Syftet med enkätstudien är att få en djupare insikt i hur de båda myndigheterna bearbetar och hanterar strandskyddslagstiftningen inom strandnära tätortsområden vid framtagning/ändring av detaljplaner. Enkätstudien skiljer sig från den teoretiska litteraturstudien genom att den ger enskilda kommuner och länsstyrelser möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter och synpunkter kring hur arbetet faktiskt fungerar i praktiken.

Blandade svar har getts där enbart ett urval presenteras i arbetet som möter de standarder och krav som gjort det möjligt för rapportens författare att nyttja och dra slutsatser från svarsmaterialet utifrån den synpunkt som ges av rapportens syfte. I de flesta fall har frågorna besvarats i mejlformat men svar har även mottagits över telefonsamtal. Kompletteringar av frågorna har även förekommit i enskilda fall där syftet och meningen bakom frågeställningarna misstolkades från respondentens sida. Metoden för en enkätstudie valdes framför en intervjustudie på grund av det stora antalet respondenter.

På grund av bristfälligt material har vi inte kunnat inkludera länsstyrelsernas svar i vår sammanställning av enkätstudien nedan. Vi inser vikten av att ha en heltäckande och mångsidig synvinkel i vår analys, men utan tillräcklig information från länsstyrelserna är vi begränsade i vår förmåga att uppfylla detta. Med tanke på den begränsade tillgängliga informationen från länsstyrelsernas sida, har vi tagit beslutet att enbart inkludera resultaten från kommunernas enkätstudie i vår rapport.

5.2.1 Sammanställning av svar från kommunala handläggare

Nedan sammanställning av enkätstudien visar på hur kommunerna har valt att svara på de tre frågorna som de blivit tillfrågade. De kommuner med tillräckligt omfattande och meningsfulla svar har valts ut för att presenteras men särskiljs ej i avsnittet, detta för att behålla anonymiteten hos respondenterna. Avsnittet använder ibland beteckningar som "stora", "mindre" eller "medelstora kommuner", för att ge en tydligare bild av vilken typ av kommun som har deltagit och bidrar till att skapa en mer detaljerad förståelse för svaren. Litteraturstudien behandlade hur strandskyddsfrågor ska hanteras av kommuner på ett teoretiskt plan medan följande resultat redogör för hur kommunerna arbetar med strandskydd på ett mer praktiskt sätt och hur samma lagtext tillsammans med relevant praxis kan tillämpas och tolkas på olika sätt.

De sammanställda svaren till nedanstående frågor är baserade på kommunala handläggares svar. Oftast har responsen kommit från de kommunala plankontoren, stadsbyggnadskontoren och miljö- och byggheter. Därtill har även svar mottagits från kommunala bygglagstiftningar som inte har varit relevanta för rapportens syfte och därmed inte inkluderats nedan.

5.2.1.1 Hur arbetar ni med dagens strandskyddslagstiftning inom stadsnära detaljplanelagda områden?

Detta är en bred fråga som har givit oss många olika svar och därmed en bättre insikt i hur kommunerna arbetar med strandskyddsfrågan vid detaljplaneläggning eller ändring av redan befintliga detaljplaner inom tätortsnära områden. Alla respondenter har gemensamt att man arbetar med strandskyddsfrågor inom sin kommun men från olika infallsvinklar då behovet och tillämpningen av strandskyddslagstiftningen varierar från kommun till kommun. Vad som även är gemensamt för alla kommuner är att alla är tvungna att arbeta med frågan utifrån samma strandskyddslagstiftning.

En ofta förekommande aspekt i kommunernas arbete med strandskyddsfrågan har visat sig vara proceduren att undersöka ifall ett strandskyddat område idag har tillkommit på ett lagligt sätt. Det finns en stor skillnad i hur upphävande av strandskydd legitimeras idag jämfört med tidigare då det gjordes i enlighet med föregående strandskyddslagstiftning. Innan dagens allmänna strandskydd tillkom den 1 juli 1975, hade länsstyrelsen som uppdrag att peka ut särskilda områden där strandskydd skulle införas snarare än att bevilja upphävning. Innan 2009 års strandskyddsbestämmelser så förelåg det heller inte något formellt ansvar hos kommunerna att godkänna strandskyddsdispens då det istället hanterades av länsstyrelsen. Därav går en stor del av de kommunala handläggarnas arbetstid åt till att undersöka och granska hur tidigare områden har fått dispens beviljat eller där strandskydd blivit upphävt i detaljplan. Äldre planers strandskydd som är framtagna med stöd av bland annat ÄPBL och PBL behövs i flertal fall omprövas för att kontrollera legitimiteten.

Flera kommuner har tillsammans med ovanstående nämnt att det för närvarande existerar ett antal fastigheter med byggrätter som, enligt strandskyddslagstiftningen, inte borde få nyttjas men som ändå omfattas av en mängd bebyggelse utan att nödvändig dispens eller upphävande har erhållits. Ett mindre antal kommuner har även försökt väcka frågan inom respektive kommun och länsstyrelse för att uppmärksamma den problematik som uppstår vid dispens i efterhand där ofta särskilda skäl för dispens saknas. Kommunerna har ett enormt tillsynsbehov som de ofta inte har resurser att tillgodose. Ett förslag från en medelstor kommun är att börja gå igenom de detaljplaner som ligger vid mindre vattendrag och skicka in ansökan om upphävande av strandskydd för att på så sätt kunna upphäva strandskyddet utan att behöva några särskilda skäl för dispens. Vid upphävande av strandskydd intill mindre vattendrag behövs det enbart redovisas att vattendraget har en liten betydelse för strandskyddets syfte, enligt 7 kap. 18 § 2 p. MB. På så vis kan kommunerna börja lappa ihop den situation som uppstått med felaktiga och illegala strandskyddsdispenser inom detaljplaner.

Ett vanligt förekommande svar från kommunerna är att de försöker undvika att exploatera och detaljplanelägga längs kusten och inom strandskyddat område. Istället föreslås det att dessa områden oftast fastställs som naturmark eller parkmark. Vid detaljplaneläggning är det mer vanligt att försöka använda redan exploaterad mark där strandskyddet kan hävas på nytt med stöd från 7 kap. 18 c § 1 p. MB, *“Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser*

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften”.

I flertalet fall handlar det om äldre industriområden där marken redan är ianspråktagen vilket ger en större möjlighet till upphävande genom ovan nämnda paragraf. Alternativt om ett starkt samhällsintresse föreligger, såsom kustskydd mot havsnivåhöjningar där 7 kap. 18 c § 5 p. MB kan tillämpas. Men på de platser med hög exploatering och ett behov av ytterligare exploatering inom strandnära lägen, blir strandskyddsprövningen en stor del i framtagandet av detaljplaner. Som tidigare nämnts i rapporten, måste flera krav vara uppfyllda för att en strandskyddsprövning ska kunna godkännas vid detaljplaneläggning. Dessa bestämmelser finns i 7 kap. 18 c-g §§ MB. Utgångspunkten är att strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag. Men även anlagt dagvattensystem och konstgjorda vattensamlingar täcks av strandskyddet när naturligt vatten redan förekommer i området, se praxis i avsnittet *3.4 Praxis & tillämpning av gällande rätt*. Detta bidrar ofta till längre processer som inte alltid förekommer som positivt ur varken sakägare eller kommunala handläggarens synvinkel.

Ett annat förekommande svar från flera kommuner har varit att utgångspunkten och grunden i strandskyddsarbetet är densamma för både prövningar inom och utanför detaljplan. Det som särskiljer det mest är att strandskyddsprövningen måste vara förenlig med detaljplanens syfte för området eller att det enbart är en liten avvikelse

som inte motverkar detaljplanens ändamål, enligt 2 kap. 6 § 3 st. MB. Vad som även har förekommit är att det föreligger stora skillnader mellan kommunerna i landet då varje kommun har olika förutsättningar i sitt förhållande till strandskyddade områden. Därtill ser landets länsstyrelser också olika på arbetet vilket medför skillnader i hur kommunerna prövar frågan.

5.2.1.2 Om ni identifierar problem och brister med den nuvarande lagstiftningen, vad specifikt anser ni vara problematiskt? Vilka specifika ändringar eller förbättringar skulle ni vilja införa och varför?

Detta är två frågor som har givit oss många olika svar och synpunkter på hur strandskyddsarbetet kan förbättras och utvecklas inom det kommunala handläggningsarbetet. Nedan presenteras de mest förekommande svaren i enskilda avsnitt för att lättare tydliggöra vad landets kommunala strandskyddshandläggare tycker om frågan och anser kunde förbättras.

Återinträde av strandskydd för ett område som varit detaljplanelagt

Frågan om återinträde av strandskydd för ett område där detaljplan upphävs, är en fråga som har påpekats av många kommuner i enkätstudien. Dagens strandskyddslagstiftning medför att strandskydd åter gäller för ett område med en upphävd detaljplan enligt 7 kap. 18 g § MB. Innebörden av detta blir ett merarbete för kommunala strandskyddshandläggare i form av en strandskyddsprövning för ett redan ianspråktaget område.

De flesta kommuner i Sverige har ett upphävt strandskydd inom tätortsnära detaljplaner från länsstyrelsen. I många fall gäller inte strandskyddet i centrala tätorter på grund av att områdena omfattades av gällande stadsplaner vid strandskyddets införande den 1 juli 1975. Därmed har områdena aldrig omfattats av strandskydd. Det upphävda strandskyddet motiveras också av behovet att möta det höga exploateringsstrycket inom tätorterna och lättare möjliggöra för bostadsbebyggelse. Därav anser många kommuner också det vara kontraproduktivt att låta det redan upphävda strandskyddet återinträda då det resulterar i en ökad arbetsbörda för både kommunernas och länsstyrelsernas tjänstemän. Även nylagda vattenområden borde enligt flera kommuner exkluderas från strandskyddsprövningen inom de områden som redan har upphävt strandskyddet vid havet eller insjöar.

Prövningen av strandskyddet för upphävda detaljplaner blir vanligtvis relativt okomplicerad eftersom marken i de flesta fall redan är utnyttjad och därmed uppfyller kraven enligt 7 kap. 18 c 1 p. § MB. Så ser det dock inte ut i alla fall för områden som kan bli aktuella för planläggning. I vissa fall finns det områden som är lämpliga för förtätning, som för närvarande består av exempelvis obebyggd mark, gata, torg, parkering eller annan grusad yta, men som inte anses vara ianspråktagna enligt lagstiftningens innebörd. Enda utvägen blir då, enligt en mindre svensk kommun, att hitta ett annat passande särskilt skäl under 7 kap. 18 c § MB.

Oftast faller det på 7 kap. 18 c 5 p. § MB som hänvisar till att marken behöver användas för att tillgodose ett betydelsefullt allmänt intresse som inte kan uppfyllas utanför det specifika området.

“Detta är ofta svårt och det enda som vi brukar se som en möjlig väg framåt är en argumentation kring punkt 5 utifrån att förtätning av stadskärnan möjliggör för en ökad hållbarhet med korta resvägar för de boende och stärker serviceutbudet i staden.”

Finns det däremot samtidigt ett annat område utanför kommunens strandskyddade område, faller punkt 5 bort.

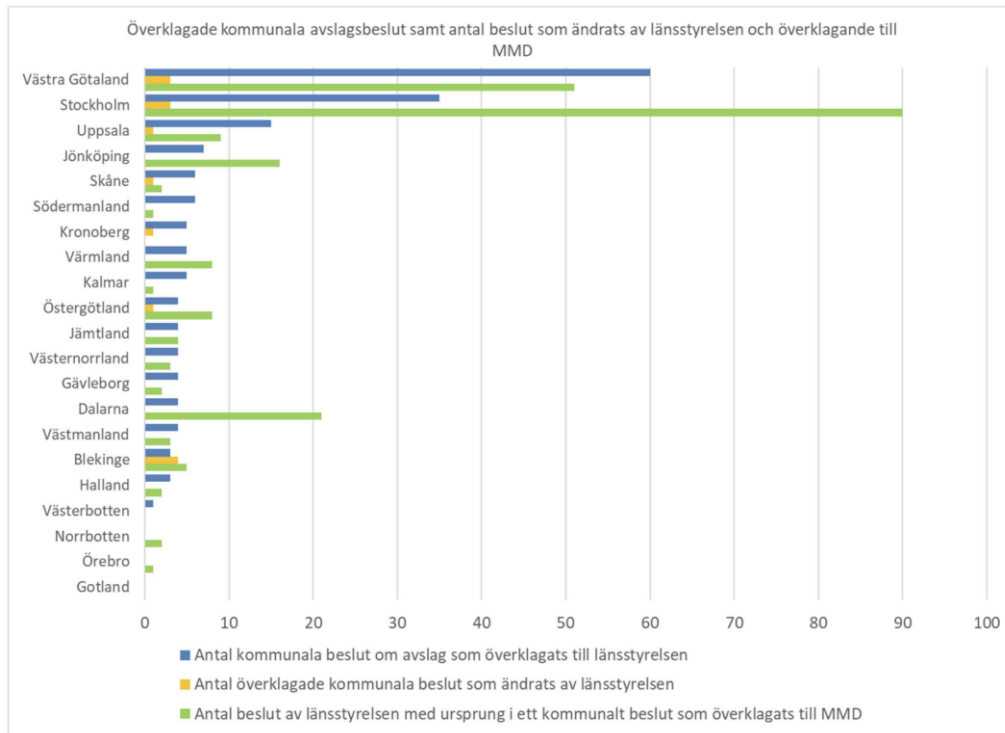
“Detta kan bli paradoxalt då det strandskyddade området kan ha låga värden och vara t.ex. en parkering medan det icke strandskyddade området utanför 100-meterslinjen t.ex. kan vara ett berg med höga rekreativvärden.”

Osäkerheten kring om strandskyddet återinträder eller inte är ytterligare en punkt som många kustkommuner har uttryckt vara besvärligt i frågan. Denna osäkerhet förstärks av variationer mellan olika länsstyrelser tillvägagångssätt och tolkningar av rättspraxis i frågan. Dessutom påpekas bristen på tydlighet angående platserna för dessa upphävda områden samt den rättsliga statusen för besluten, särskilt med tanke på att vissa beslut kan ha fattats för länge sedan. Ett genomgående förslag som presenteras är att länsstyrelsen måste se över sin hantering av strandskyddet och dess tillsyn eller att helt koppla bort länsstyrelsen från strandskyddsfrågan.

Strandskyddslagstiftningens otydlighet

Som skildras under avsnittet 3 *Gällande rätt*, omfattas dagens strandskyddslagstiftning huvudsakligen av bestämmelserna i MB och PBL. Detta tillsammans med praxis, vägledning från Naturvårdsverket och enskilda länsstyrelser vägledning, är vad kommunala handläggare får utgå ifrån vid strandskyddsprövning. En medelstor kommun i Sverige anser att det är tydligt att lagstiftningen är oklar med tanke på den mängd fall som tas upp i Mark- och miljödomstolarna varje år. Detta gäller speciellt för Stockholms län och Västra Götalands län, se figur 2 nedan.

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen



Figur 2. Diagram som visar antalet överklagade kommunala avslagsbeslut, beslut som ändrats av länsstyrelsen och överklagande till Mark- och miljödomstolen.⁷⁸

Mycket av den upplevda otydligheten anses komma från att många strandskyddsprövningsbeslut utgår ifrån praxis som inte går att uttolka från lagtexten. Bland annat vid upphävande av strandskydd inom detaljplan då MÖD 2017:62 och MÖD 2016:13 åberopas. Ett annat exempel är tidigare nämnda problematik gällande prövningen av mindre vattendrag och anlagda vattensamlingar inom detaljplaner. Lagtexten anses ofta inte vara tillräckligt specifik och tydlig i hur prövningen ska gå till utan istället tillämpas flera prejudicerande fall från MÖD i kombination med bestämmelserna i 7 kap. 18-18 g § MB.

Många svar pekar även på otydligheten kring att strandskyddet inte är tillräckligt kartlagt och att äldre beslut om upphävt strandskydd saknas digitalt. En större kommun anser även att strandskyddslagstiftningen tolkas på olika sätt mellan olika länsstyrelser vilket bidrar till att olika krav ställs och att arbetet mellan kommun och länsstyrelse upplevs tungrovt. Enligt samma handläggare hade prövningen av strandskydd *“underlättas avsevärt ifall länsstyrelserna sinsemellan kunde arbeta mer för att säkerställa en mera enhetlig syn och tolkning över hela landet.”*

⁷⁸ Naturvårdsverket. *Uppföljning av strandskyddet 2022*. s. 37.

Bland svaren från enkätstudien framkommer även att flera kommuner anser att det bör genomföras utredningar av större områden i ett tidigt planeringsstadium, i samarbete mellan kommunen och länsstyrelsen, på liknande sätt som LIS-områden tas fram enligt nuvarande lagstiftning. Dispens från strandskyddet borde betraktas som ett undantag då det finns en problematik kring att områden som erhåller strandskyddsdispens ofta inte blir samordnade med varandra. Ett ytterligare förslag är att utnyttja länsstyrelsens planeringsbesked som de kan tillhandahålla i större utsträckning för att effektivisera planeringsarbetet.

Ett icke-differentierat strandskydd

Dagens strandskyddslagstiftning kritiserar ofta för sin brist på differentiering där lagstiftningen inte anses se skillnad på ett tätortsnära strandskyddat område i en stad som Stockholm, och ett glest befolkat område i de nordligaste delarna i Lappland. Många förslag och utredningar har gjorts för att försöka möta denna kritik, där den senaste i ledet var tidigare nämnd prop. 2021/22:168. Syftet med propositionen var att differentiera strandskyddet vilket grundades på regeringens insikt om de varierande förutsättningarna bland landets kommuner. Det ansågs vara orimligt att behandla alla strandskyddsfrågor på samma sätt. Propositionens mål var att förenkla bebyggelse i strandnära lägen på landsbygden och förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamheter i områden med låg exploatering. Samtidigt ville man syfta till att bevara och stärka strandskyddet i områden med hög exploatering för att skydda den allemansrättsliga tillgången. I bet. 2021/22:27 föreslog Miljö- och jordbruksutskottet avslag på propositionen, vilket riksdagen godkände.

Efter propositionens avslag har frågan inte bemötts något mer och landets kommunala handläggare har fortfarande en odifferentierad strandskyddslagstiftning att arbeta utifrån. Detta har resulterat i en fortsatt frustration och önskan om en uppluckrad lagstiftning för en mer rättvis hantering av strandskyddsområden. Både större och mindre kommuner har förmedlat sina tankar och synpunkter som skildras nedan.

En tydlig del som har påpekats ofta under vår enkätstudie, är att dagens lagstiftning inte tar hänsyn till det geografiska läget för det strandskyddade området. En medelstor kommun uttrycker sig på följande vis:

“En svårighet är att lagstiftningen är för generell. Sverige har inte samma behov/förutsättningar och lagstiftningen bör ta hänsyn till det.”

Att lagstiftningen inte borde se likadan ut för glesbebyggda områden som för tätbebyggda tätorter anses vara en självklarhet då förutsättningarna är annorlunda, men det kan även se olika ut från tätort till tätort där befolkningstrycket ser annorlunda ut. Större kommuner anses ofta även ha lättare att planlägga och bygga i tätortsnära strandskyddsområden då exploateringstrycket oftast är högre medan mindre kommuner får större begränsningar.

“Lagstiftningen är kontextblind, ser inte till de faktiska förutsättningarna och behoven. Kompensatoriska åtgärder borde kunna nyttjas bättre för att kunna upphäva strandskyddet.”

- En mindre svensk kommun

En tredje kommun anser att det behövs en differentiering i strandskyddet där tätortsutvecklingen ges större utrymme. Dagens lagstiftning anses vara bristfällig där *“stadsbyggnadsprojekt som i grunden är helt rimliga, som att t.ex. bygga ett bostadshus på en parkering som ligger inom 100 meter från strandlinjen, omöjliggörs för att parkeringen av någon outgrundlig anledning anses inneha ett strandskyddsvärde. Detta innebär helt obegripliga begränsningar för hur staden kan utvecklas och innebär att staden i större utsträckning behöver ta annan värdefull mark i anspråk som inte faller under strandskyddets hårda förbudslagstiftning.”*

En potentiell lösning skulle kunna vara att ta bort återinträdet av strandskydd inom planlagda tätortsområden eller ett sjunde särskilt skäl under 7 kap. 18 c § MB, enligt samma kommunala handläggare. Genom att avgränsa tätortsområdet redan i översiktsplanen kan en tydlig gräns dras för var strandskyddet ska eller inte ska gälla. *“Vill man stärka upp statens möjlighet att påverka processen kan man kanske koppla ihop detta med att strandskyddet bara utgår om länsstyrelsen har godkänt avgränsningen i sitt granskningsyttrande på översiktsplanen.”* Ett tillägg i 7 kap. 18 c § MB, i form av ett sjunde särskilt skäl, hade enligt samma kommun kunnat vara att strandskyddet får upphävas om området är en del av en sammanhängande tätortsmiljö.

Förutom bristen på geografisk differentiering i strandskyddslagstiftningen anser många kommunala handläggare att perspektivet på vattenområden bör omvärderas. Dagens lagstiftning behandlar hav och inlandssjöar på samma sätt som mindre bäckar och diken. Detta medför onödigt merarbete för kommuner som behöver pröva strandskyddade områden i tätorter oavsett storlek på vattnet. 7 kap. 13 § MB fastställer enbart att strandskyddet gäller vid havet, insjöar och vattendrag och ser ingen skillnad på hur stort vattnet är, vilket flera respondenter till enkäten har uttryckt vara problematiskt. Enligt 7 kap. 18 § 2 p. MB får länsstyrelsen i enskilda fall upphäva strandskydd för ett område om strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Som tidigare nämnts, medför detta enligt en mängd kommuner merarbete och en onödig prövning som borde tas bort för att underlätta och effektivisera detaljplanarbetet vid mindre vattenområden.

Ett annat förslag som läggs fram är att strandskyddsområdets utbredning borde vara beroende av storleken på vattenområdet. *“En bäck eller damm behöver inte ha mer än 10-20m för att allmänhetens tillgång till vattnet ska tryggas.”* Samma handläggare förespråkar även en ändring av 7 kap. 18 c § MB, i de särskilda skälen som måste uppfyllas för att få dispens för ett strandskydd.

Lagstiftningen bör enligt hen vara omvänd och istället borde enbart strandskyddsdispens sökas om ett område **inte** uppfyller en av de sex särskilda skälen listade under 7 kap. 18 c § MB.

En tredje punkt som tagits fram är att dagens strandskyddslagstiftning inte tar hänsyn till hur mycket mark inom strandskyddet som önskas bli upphävt, alternativt få dispens för. Ett antal handläggare har argumenterat för att det saknas en skälighetsprövning för ansökningar, där möjligtvis enbart en liten del av ett strandskyddsområde önskas bli upphävt. Idag är det samma prövning oavsett hur stort område det är som begärs bli upphävt.

6 Analys

Strandskyddet är som nämnt en ständigt aktuell fråga där många ställningstaganden kan göras. Under arbetets gång har flera frågor och möjligheter för att utveckla och förtydliga strandskyddet, utifrån vår utgångspunkt i att en ökad differentiering behövs, presenterats. I detta avsnitt diskuteras rapportens litteraturstudie och resultat utifrån arbetets syfte och inledande frågeställningar. Fördelar och nackdelar med olika förslag analyseras och vägs mot strandskyddslagstiftningens huvudsakliga syfte. Rapportens slutsats presenteras efter analysen nedan i kapitel 7 *Slutsats*, tillsammans med vidare forskning inom ämnet.

6.1 Vägledning

Sedan första strandlagen tillkom 1952, har strandskyddslagstiftningen vid flera tillfällen reviderats och skrivits om. Däremot har syftet i någorlunda form bestått, med vissa tillägg. Avsikten med 1952 års strandlag var enligt 1 § Strandlag (1952:382) att *“trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag”* medan dagens lagstiftning, enligt 7 kap. 13 § MB, syftar till att trygga den allemansrättsliga tillgången till strandområden och samtidigt bevara djur- och växtlivet på land och i vatten.

Strandskyddslagstiftningen har dock expanderat avsevärt sedan dess inträde och består idag huvudsakligen av bestämmelser i MB, PBL och grundar sig även i prejudicerande domar. Detta medför höga krav på de handläggare och tjänstemän som arbetar med frågan och som ska utreda vad som omfattas av strandskydd eller inte. Kombinationen av en svårtolkad lagtext, en praxis som ständigt förändras och en ojämn vägledning medför ofta otydligheter för kommuner, särskilt för de kommuner som enbart hanterar strandskyddsprövning ett fåtal gånger per år. Det är därför inte förvånande att flera av de kommuner som har deltagit i enkätstudien har uttryckt en osäkerhet kring tolkningen av strandskyddslagstiftningen i olika situationer. Flera kommuner anser att lagstiftningens otydlighet grundas i att många beslut utgår ifrån praxis som inte går att uttolka från lagtexten.

I samtliga propositioner som rapporten behandlar, uttrycks det att syftet med propositionen är att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet. Regeringen uttrycker i prop. 2013/14:214 att det är av yttersta vikt att vi får ett mer ändamålsenligt strandskydd som tar hänsyn till behovet av utveckling i hela landet. I prop. 2008/09:119 uttrycker regeringen att *“ändringar i lagstiftningen bör tillsammans med andra åtgärder, bl.a. förbättrad vägledning och tillsyn, ge förutsättningar för en mer enhetlig och korrekt tillämpning av regelverket.”* I den senaste prop. 2021/22:168 förmedlar regeringen även att genom att öka differentieringen av strandskyddet genom bland annat införandet av strandnära utvecklingsområden kan en mer tillförlitlig och förståelig lagstiftning åstadkommas. Det anses alltså väga tungt med en tydligare lagstiftning som kan bidra till en mer effektiv och hållbar hantering av strandskyddsområden.

En problematik som vi har upplevt genom vår undersökning är att många, särskilt mindre kommuner, hanterar strandskyddsärenden så pass sällan att det är svårt att bibehålla en aktualitet hos tjänstemännen som handlägger arbetet. Det blir i synnerhet svårt när mycket av länsstyrelsens prövning utgår ifrån den praxis som inte syns i korrelerande lagtext i MB och PBL. Eftersom att strandskyddsfrågan är en aktuell fråga och har varit föremål för omfattande debatt under en längre period, så har många propositioner och motioner lagts fram med syfte att förbättra lagstiftningen. Detta medför att beslutsunderlaget för länsstyrelsen och domstolar ständigt ändras vilket skapar utmaningar för kommunala handläggare att hålla sig uppdaterade med de senaste utvecklingarna inom ämnet. Det finns vägledande dokument och handböcker som ska fungera som en brygga mellan handläggare och lagstiftning men trots detta kvarstår svårigheterna.

Frågan är då om de upplevda oklarheterna kring strandskyddslagstiftningen är befogade? Utifrån den gällande rätt som idag behandlar strandskyddet är en betydande del praxis i kombination med lagtexten i MB och PBL. För externa parter kan det lätt uppfattas som en komplex fråga, dock förväntas tjänstemän som handlägger strandsskyddsfrågan besitta en högre nivå av expertis inom området. Här framkommer det att det återigen är en större utmaning för de kommuner som inte arbetar med handläggning av strandskydd tillräckligt ofta. Här behövs det att länsstyrelserna tillsammans med berörda myndigheter ser till att utbilda kommunerna via möten och tillfällen där tjänstemän kan träffas och utbyta lärdomar.

Ett annat alternativ för att lösa problematiken är att uppdatera befintlig vägledning och skapa en bättre förbindelse mellan länsstyrelse och kommun. Noterbart är att dagens vägledning från Naturvårdsverket och Boverket är från 2009 vilket gör att alla ändringar som har skett sedan dess inte täcks av gällande handbok. Sedan 2022 pågår en utredning från länsstyrelserna i samarbete med Naturvårdsverket och Lantmäteriet för att ta fram en digital redovisning av strandskyddet till december 2024. Detta kommer att stärka kommunens kompetens och kapacitet, särskilt med tanke på den utmaning som uppstår på grund av bristen på tydlighet kring strandskyddslinjerna. Många kommuner uttrycker att det är svårt att identifiera de områden som omfattas av strandskydd eller har ett upphävt strandskydd.

En punkt som också nämns i enkätstudien är att länsstyrelserna bedömer frågan på olika vis där olika krav framställs, vilket leder till att arbetet tillsammans med länsstyrelsen upplevs tungrovt. Samma respondent vill se en mer enhetlig syn och tolkning av lagstiftningen över hela landet. Innebörden hade blivit ett lika odifferentierat strandskydd som vi har idag där lagstiftningen inte tar hänsyn till varierande förutsättningar för olika områden. Med tanke på de geografiska skillnaderna i vårt land där olika områden har olika förutsättningar, specifikt mellan tätort och landsbygd, är det tydligt att en generell strandskyddslagstiftning inte är lämplig. Reglerna i lagen bör tillämpas på samma sätt i hela landet, samtidigt som de bör vara utformade för att främja differentiering. Det är uppenbart att det råder bristande kunskap kring hanteringen av strandskydd i områden som är nära

tätbebyggelse och det är viktigt att lagstiftningen differentieras för att möta det ökade exploateringsstrycket. Tillsammans med ökad kunskap inom ämnet är det viktigt att fokus inte bara läggs på att underlätta regleringarna för glesbygden utan även inom tätorter.

6.2 Strandskyddet i tätortsnära områden

En vanligt förekommande poäng i de propositioner som presenteras ovan är att strandskyddet inte är tillräckligt väl anpassat. Olika förutsättningar i olika delar av landet innebär att vissa platser blir hindrade i sin utveckling. De föreslagna ändringarna ämnar ofta till att förändra detta, men blir det någon skillnad?

Strandskyddets återinträde efter upphävd detaljplan

Att strandskyddet återinträder på en plats där detaljplan upphör att gälla enligt 7 kap. 18 g § MB har av många kommuner framgått som problematiskt. Att denna regel är generell och gäller vid alla platser och vatten utan att ta hänsyn till gällande omständigheter innebär att kommuners handläggningstid och möjlighet till utveckling av sin tätort förminskas. Om en detaljplan en gång har lett till upphävt strandskydd så borde det anses vara onödigt att göra en omprövning av detta för att få planera på marken igen. Men, kan mark ses som ianspråktagen om den har detaljplanlagts en gång, även om åtgärderna inte blev av? Det kan såklart hända att förhållandena för området har ändrats avsevärt, till exempel vid en gammal plan från tidigare lagstiftning, ifall en planerad åtgärd inte blivit av eller om naturvärden på platsen ökat sedan sist det prövades och då bör en prövning fortfarande ske. Hur förbättrar man då detta för att låta en tätortsnära utveckling bli smidigare?

Ett alternativ vore att vända på lagstiftningen så att grundregeln är att strandskyddet inte återinträder men att det prövas om det ska återinträda, ett uppdrag som förslagsvis läggs på länsstyrelsen. Problemet med detta tycks dock bli att processen blir lika långsam som innan, istället för att pröva om strandskyddet ska upphävas på en plats prövar man om det ska gälla. Det andra alternativet som till synes finns här, vore att lägga prövningen direkt på kommunerna utan att länsstyrelsen involveras. Detta hade underlättat mycket för kommunerna i deras planering och utveckling genom att göra processen enklare och snabbare men medför en stor risk i säkerheten för strandskyddets syften då ingen har direkt tillsyn eller uppdrag i att beskydda dess allmänna intressen vilket diskuteras mer nedan.

Om man istället behåller grunden i att strandskyddet återinträder, kan man överväga möjligheten att göra justeringar i regeln genom att differentiera mellan olika pågående markanvändningar. Om marken i tidigare detaljplan exempelvis varit allmän plats eller park med mål att säkra strandskyddet kanske det ska återinträda, men om tidigare plan var för industri istället, kanske man ska få göra åtgärder där. Det blir då ett onödigt extra steg att på nytt pröva strandskyddet.

Särskilda skäl för strandskyddsupphävande och dispens

Ett annat sätt att underlätta för tätortsnära bebyggelse är att kolla på de särskilda skäl för upphävande och dispens som ges i 7 kap. 18 c-d §§ MB. Dessa är från början av sådan karaktär att de enligt prop. 1997/98:45 är de enda anledningarna till att upphävande eller dispens ska kunna ges eftersom icke-exploaterade områden i grunden inte ska exploateras inom strandskyddade områden. Däremot öppnar MÖD 2020:2 för att praxis har utvecklats i den riktningen att fler saker än de särskilda skälen kan behöva beaktas då den enskildes egendomsrätt ska vägas mot allmänna intressen. Att se över de särskilda skälen kan alltså också vara givande. Av de svar som fått av kommunerna i vår studie använder sig de flesta av skäl nummer ett där marken redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att området saknar betydelse för strandskyddets syften.

I den avslagna prop. 2021/22:168 gavs förslag till tillägg av de särskilda skälen inom strandnära utvecklingsområden. Dessa strandnära utvecklingsområden blir utvidgade LIS-områden i målet att uppnå ett differentierat strandskydd där bebyggelse ska gynnas vid lågt bebyggelsestryck. Här ges bland annat möjlighet till att utföra åtgärder i områden *“för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse eller för småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge”*. Att denna lagändring skulle betyda någon större skillnad är dock inte säkert då man redan i dagens tillämpning av lagarna i MÖD 2021:35 upphäver strandskyddet för just bostäder i ett område med lågt bebyggelsestryck.

För att få strandskyddsdispens eller upphävande krävs också i prövningen av särskilda skäl att den aktuella åtgärden inte kan placeras på annan plats i enlighet med särskilt skäl fem. Detta kan också ses som problematiskt då det är svårt att bevisa att alla andra platser är olämpliga då man hittat en lämplig plats. Detta framgår även av Eidar Lindgren som föreslår ändringar i de särskilda skälen för att gynna tätortsutveckling. Hans förslag till ändringar är: *“området är lämpligt för ett angeläget allmänt intresse och har liten betydelse för friluftsliv och naturskydd”* där formuleringen *“inte kan tillgodoses utanför området”* utesluts från särskilt skäl fem och tillägget *“området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling som stöds av kommunens översiktliga planering enligt plan- och bygglagen”*. Båda dessa förslag medför att kommuner får mer makt i placeringen av sina bostadsåtgärder. Lindgrens andra förslag är extra intressant eftersom det kan dras många paralleller till dagens regelverk om LIS-områden eller de, i prop. 2021/22:168 nämnda, föreslagna strandnära utvecklingsområdena. Ett liknande förslag inkom även från en kommun som vill ha ett sjunde särskilt skäl där strandskyddet kan upphävas om det är en del av sammanhängande tätortsmiljö.

Att tillåta kommuner att överväga platser för utveckling, förutsatt att strandskyddets syften bevaras, är en positiv åtgärd enligt vår bedömning. Lindgrens förslag kan dock tyckas något drastiska då vi upplever att strandskyddets syften här lätt åsidosätts, länsstyrelsens roll försvinner något och kommunerna får mycket makt i frågan om vad strandskyddet bör innefatta då de själva gör sina översiktsplaner.

Detta i sin tur är ett tveeggat svärd som kan bidra till ett mer anpassat och differentierat strandskydd där kommuner lättare kan utgå från sina förhållanden, men samtidigt riskerar att frångå strandskyddets syften vilket är något som samtliga genomgångna propositioner aktivt argumenterar kring att man inte bör tillåta. Det behöver inte vara något problem, då länsstyrelsen är involverad även i översiktsplaneringen, men vi upplever trots det en svårighet i detta. Tidigare nämnt förslag som fångades upp under vår enkätstudie verkar mer förnuftigt och lättimplementerat, då länsstyrelsen här prövar upphävande likadant som i övriga särskilda skäl. Båda förslagen innebär att det blir lättare att bygga i områden med högt exploateringsstryck, där tillgången till allemansrättsviktig mark tros vara som lägst. Detta blir en proportionalitetsbedömning mellan intresset av allemansrätten och det samhälleliga intresset av bebyggelse på de platser vi anser ger mervärden för tätorten och dess utveckling, vilket vi återkommer till flera gånger i diskussionen.

I ett kommunsvar som kommit in från enkätstudien anser man att det finns markytor som har potential för en bättre markanvändning än vad de har idag. När kommunen upphäver detaljplanen återinträder strandskyddet på platsen och särskilt skäl fem hindrar att strandskyddet upphävs i ny detaljplan då länsstyrelsen kan hävda att kommunen inte visat att det inte går att genomföra på en annan plats. Detta trots att platsen kan användas på ett lämpligare sätt och att det skulle innebära en positiv utveckling i området. Detta blir paradoxalt då det strandskyddade området kan ha lägre värden än det icke strandskyddade området som kan ha höga rekreativvärden.

Av kommunernas svar framkom även ett förslag om att vända på lagstiftningen om särskilda skäl. Detta förslag skulle innebära att upphävande och dispens enbart skulle behöva sökas då ett område inte uppfyller några av de särskilda skälen. Förslaget skulle innebära att kommunerna egentligen beslutar helt själva vilka områden de ska söka upphävande och dispens för, eftersom prövningen av de särskilda skälen ligger hos dem själva först. Detta kan lätt bli väldigt problematiskt då strandskyddets syften på detta sätt inte alls tas hänsyn till om inte länsstyrelsen överprövar beslutet. I sin tur medför detta att länsstyrelsen ändå behöver pröva alla strandnära projekt vilket då inte bidrar till en mer effektiv process.

Applicering av reglerna för landsbygden i tätortsnära områden

En av de största möjligheter som finns till utveckling inom strandskyddat område idag är utpekningen av LIS-områden i MB som tillkom med prop. 2008/09:119. Denna lagstiftning skulle enligt propositionen skapa ett ändamålsenligt strandskydd för utveckling i hela Sverige, men med ett särskilt fokus på landsbygden. Detta blir tydligt i resonemanget kring införandet av LIS-områden, där de vill främja utvecklingen på just landsbygden. Det menas att en differentiering med hänsyn till allmänna och enskilda intressen samt exploateringsgrad och tillgång till strand är viktig. Regeringen har här gjort bedömningen att behovet av utveckling finns utanför stora tätorter. Denna bild delar inte vi, då vi letar sätt att underlätta kommunernas arbete med tätortsnära utveckling. Samma tanke finns i prop. 2021/22:168 där man, enligt ovan, vill utöka LIS-områdena till strandnära utvecklingsområden.

Det som prop. 2008/09:119 anser vara anledningen till att ett utpekande av utvecklingsområden tätortsnära inte ska vara möjligt, är att dessa områden redan är högt exploaterade och har dålig tillgång till strand. Detta generella påstående känns inte så passande då utgångspunkten är att differentiera strandskyddet. Nu exkluderas tätorter utan att ta hänsyn till deras förhållanden och vad intresset för strandskyddets syften är på platsen. En tätortsnära utveckling ser vi som naturligt då vi tror att det kan bidra med en förbättrad och hållbar utveckling för växande städer. Stöd för vår tanke finner vi enligt ovan där prop. 2021/22:168 och MÖD 2021:35 diskuteras. Dessutom finner vi i MÖD 2019:2 att LIS-områden kan pekas ut för uppförande av bostäder samtidigt som man i MÖD 2015:32 bedömer att ett LIS-område måste vara tillräckligt nära befintlig service för att det ska kunna antas främja landsbygden. Detta blir något otydligt, speciellt då landsbygd inte anses kunna bli definierat av prop. 2008/09:119. Man får inte bygga tätortsnära, men inte heller för långt ifrån befintlig service. Även här verkar förslaget om ett sjunde särskilt skäl där strandskyddet kan upphävas om det är en del av sammanhängande tätortsmiljö vara ett intressant val.

Proportionalitetsprincipen för allmänna och enskilda intressen i tätorter

En viktig punkt i diskussionen kring var strandskyddet kan upphävas, med exempelvis utpekning av LIS-områden och särskilda skäl, är avvägandet av allmänna och enskilda intressen. Från början var strandskyddet ett sätt att skydda den allemansrättsliga tillgången till stranden vilket är ett väldigt starkt allmänt intresse som dessutom är grundlagsfäst i regeringsformen. Den enskilde har dock också rätt till sin egendom enligt samma grundlag. I praxis framgår det att allemansrätten är ett allmänt intresse som väger mycket starkt. Som tidigare nämnt har det trots detta uppstått möjligheter att upphäva strandskyddet då andra intressen väger tungt, som i MÖD 2021:35 där de samhälleliga intressena är viktigare och strandskyddsintresset är relativt svagt.

Proportionalitetsbedömningen genomsyrar prövningen av strandskyddet. Om vi återvänder till vår återkommande idé om ett sjunde särskilt skäl kan man fråga sig hur det ska passa in. Den allemansrättsliga tillgången och strandskyddets syften väger väldigt tungt, samtidigt som vi ser att det kan finnas möjligheter för andra intressen att väga tyngre. Om man inför ett sjunde särskilt skäl måste det vara tydligt i vilka fall detta skäl bör gå att åberopa, exempelvis genom koppling till områden som just det i MÖD 2021:35.

6.3 Beslut om upphävande i ett tidigare skede

Ett verktyg som finns tillgängligt är planeringsbeskedet som kommunen kan begära från länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 a § PBL. Planeringsbeskedet infördes efter tillägget i 5 kap. 10 a-f §§ PBL den 18 maj 2017. Trots möjligheten att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen, nyttjas det av väldigt få kommuner. Vad beror detta på? Är det möjligt att planeringsbeskedet inte fungerar som det var avsett? Finns det några potentiella lösningar till denna problematik?

Planeringsbeskedet representerar ett instrument som kommunen kan använda vid valfritt skede i detaljplaneprocessen, företrädesvis i ett tidigt skede, för att säkerställa att länsstyrelsen kan godkänna eventuella planerade strandskyddsupphävanden. Även om planeringsbeskedet i teorin framstår som ett givande och positivt hjälpmedel för alla inblandade parter, är det värt att notera att endast ett fåtal kommuner har använt sig av verktyget. Dessutom visar data från de kommuner som faktiskt har använt sig av planeringsbeskedet att en betydande majoritet har mottagit negativa besked, vilket illustreras i tabell 2 som hittas under avsnittet *3 Gällande rätt*.

Med tanke på att lagstiftningen om planeringsbesked har funnits i dryga sju år, är det möjligt att det är för tidigt att dra definitiva slutsatser av det småskaliga användandet. Den primära orsaken till varför så få kommuner använder sig av planeringsbeskedet verkar dock vara bristen på kännedom om dess existens, avsaknaden av kunskap och rutiner inom kommunen och otydligt underlag från länsstyrelsen. Det uppges även i Boverkets rapport från 2022 att flera kommuner hellre föredrar en tidig dialog med länsstyrelsen. Detta kan delvis bero på att planeringsbeskedet är ett relativt nytt instrument och att det inte har hunnit integreras i kommunernas arbetsprocesser på ett etablerat sätt än, men också att det saknas tydlig vägledning från länsstyrelsen. Detta tillsammans med en otydlig lagstiftning gör att flertalet kommuner väljer att inte nyttja planeringsbeskedet under detaljplaneprocessen. Samma rapport visar att majoriteten av de begärda planeringsbeskederna gäller strandskydd. Detta påvisar återigen att strandskyddslagstiftningen är svårtolkad från kommunens sida och understryker vikten av tydlig och tillgänglig vägledning för att öka effektiviteten i processen. Boverket konstaterar även att ett negativt planeringsbesked kan vara värdefullt då kommunen kan avbryta ett projekt i ett tidigare skede, vilket styrker planeringsbeskedets eventuella avgörande roll för en kommun vid upphävande av strandskydd eftersom det effektiviserar arbetet.

Planeringsbeskedet bör fungera som ett verktyg som underlättar detaljplaneprocessen för både kommun och länsstyrelse. Det blir särskilt betydande vid upphävande av strandskydd inom tätorter, där konflikter ofta uppstår mellan dessa parter. Som framhålls i rapportens inledning är det av stor vikt att effektivisera och underlätta för kommuner att bygga där exploateringstrycket är högt. För flera kommuner innebär detta att mark inom 100 meter från strandlinjen måste tas i anspråk. Så länge kommunen kan åberopa det femte särskilda skälet enligt 7 kap. 18 c § MB, finns inga hinder. Ofta är det så att en annan plats kan tillgodose samma behov fast utanför strandskyddat område även om platsen inte är lika attraktiv eller passande ur kommunens perspektiv. Om kommunen i ett tidigt skede, eventuellt i översiktsplanen, hade pekat ut området tillsammans med ett godkännande från länsstyrelsen i ett planeringsbesked, hade denna problematik kunnat undvikas. Detta skulle leda till både mer effektivt och främjande arbete kring strandskyddet.

7 Slutsats

Nedan presenteras arbetets slutsats utifrån analyserat resultat. Denna slutsats mynnar ut i två lagändringar, en förbättrad och mer omfattande vägledning samt en översyn av tillgängliga verktyg för att underlätta hanteringen av strandskydd inom tätortsnära detaljplaner för att underlätta en hållbar utveckling och ett underlättande i stadsplaneringen.

Vilka åtgärder kan vidtas för att strandskyddet inte ska hindra utvecklingen i tätortsnära strandskyddsområden, utan att strandskyddets syften åsidosätts?

Frågan om strandskyddets återinträdande utläses som problematiskt från 6 *Analys*. Att vända på lagstiftningen så att strandskyddet i grunden inte återinträder, men att istället låta pröva ifall den ska återinträda, anses inte lämpligt eftersom det inte effektiviserar processen. Att effektivisera processen kan istället göras genom att ta bort makt från länsstyrelsen, vilket dock också medför risker. Istället föreslås en ändring av dagens 7 kap. 18 g § MB där återinträdet regleras, så att avvägning mellan återinträde eller inte görs beroende på den föregående planerade markanvändningen.

Regleringen i 7 kap. 18 g § 2 p. MB föreslås få följande lydelse, där tillägget presenteras kursivt:

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

...om detaljplanen eller områdesbestämmelserna tidigare varit av sådan karaktär att strandskyddets syften bevarats.

Med detta krävs dock att skillnad görs på äldre planformer och nyare detaljplaner. För de äldre planerna borde grundregeln vara att strandskydd alltid återinträder. Detta eftersom ändrade förhållanden och annan prövning kan ha förelegat dessa planer.

Meningen med förslaget är att strandskyddet inte ska återinträda för mark som tidigare planerats som parkering, industri, kvartersmark eller dylikt. Däremot ska det återinträda i de fall markanvändningen tidigare bestämts till exempelvis allmän plats eller park där strandskyddets syften bevarats.

Ett ytterligare sätt att besvara frågan på, är genom införandet av ytterligare ett särskilt skäl för upphävande och dispens av strandskyddet i 7 kap. 18 c-d §§ MB. Syftet med dessa var från början att de skulle vara de enda anledningarna som kan ligga till grund för upphävande och dispens från strandskyddet. På senare tid har dock praxis och

opinion öppnat för att de behöver ses över. Att följa regeringen i prop. 2021/22:168 med förslaget om att ändra LIS-områdena till strandnära utvecklingsområden med tillkommande särskilda skäl anses, efter analys, inte givande. Förslag om att ta bort prövningen av lämplig plats och låta den översiktliga planeringen av kommuner vara avgörande ses som för drastiska då de i allt för stor mening motverkar strandskyddets syften. Att tillåta kommuner att i större grad överväga platser för utveckling bedöms dock som positivt.

Ett sätt att genomföra ovan tanke på är genom införandet av ett ytterligare särskilt skäl i 7 kap. 18 c § MB. Paragrafens lydelse, med tillägget kursivt, blir då:

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

, eller

7. är en del av sammanhängande tätortsmiljö och där utveckling av tätortsmiljön bidrar till att marken nyttjas mer ändamålsenligt.

Detta förslag görs, i likhet med det förra, för att låta mark där strandskyddet annars återinträtt användas på ett lämpligare sätt utifrån tätortsutvecklingen. Det anses främja en passande markanvändning för växande samhällen där exploateringstrycket är högt och strandskyddets syften lågt.

Om detta särskilda skäl införs, måste en ytterligare bedömning med förtydligande göras, i vilka fall detta ska gå att åberopa. Detta eftersom det finns så pass många skiljande meningar och effekter att ta hänsyn till i de allmänna och enskilda intressena. Särskild hänsyn måste här tas till strandskyddets syften.

Nyttjas de möjligheter som idag finns för tätortsutveckling i strandskyddslagstiftningen till sin fulla kapacitet? Om inte, vilka verktyg finns och hur bäst används dessa?

Utifrån analysen kan frågeställningen ovan besvaras genom att konstatera att svaret på frågan är tvådelat. Det krävs både en förbättrad tydlighet kring gällande lagar och tillämpningar samt en ökad förståelse och vägledning för användningen av tillgängliga verktyg. Detta för att effektivisera hanteringen av strandskydd inom detaljplanering.

Ur analysen framgår det att flera kommuner uttrycker en osäkerhet kring hur strandskyddsfrågan bör hanteras vid upphävande inom detaljplaner. Den kombinerade effekten av en svårtolkad lagtext, en praxis som kontinuerligt förändras och en bristfällig vägledning resulterar ofta i oklarheter för kommunerna. Det blir uppenbart att en ökad och mer tydlig vägledning från myndigheter såsom länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Boverket är nödvändig för att underlätta kommunernas arbete med strandskydd.

Analysen diskuterar även för- och nackdelarna med länsstyrelsens planeringsbesked som ett verktyg för kommunerna i deras planeringsprocess. Diskussionen visar att planeringsbeskedet fungerar som ett effektivt instrument vid upphävande av strandskydd inom detaljplaner, men att problemet ligger i att så få kommuner faktiskt nyttjar det. Detta beror delvis på bristande kännedom om dess existens samt avsaknad av processer och rutiner för att använda det. Dessutom påpekas en brist på vägledning och utbildning från länsstyrelsen. Det framkommer även att många kommuner gärna hade använt planeringsbeskedet om de hade känt till det och haft tillgång till rätt stöd och vägledning.

Genom att kommunen i ett tidigt skede markerar ett område, exempelvis i översiktsplanen, och får ett godkännande från länsstyrelsen genom ett planeringsbesked, hade exempelvis ovan nämnd problematik kring strandskyddets återinträde kunnat undvikas. Detta skulle främja både effektiviteten och arbetet med strandskyddet.

7.1 Förslag på vidare forskning

Vidare forskning inom ämnet kan vara att undersöka hur FBL påverkar strandskyddet, särskilt i tätortsnära områden. Det är relevant att analysera hur lagstiftningen i FBL samverkar med strandskyddets regler och vilka konsekvenser detta får för fastighetsutveckling och markanvändning. En djupare förståelse för dessa interaktioner kan bidra till att identifiera möjliga förbättringar i lagstiftningen som främjar både hållbar utveckling och skydd av strandområden.

En annan fråga som hade kunnat utredas är de potentiella effekterna av ett uppluckrat strandskydd inom tätortsnära detaljplaner. Denna forskning kan innefatta både

teoretiska modeller och empiriska studier för att bedöma hur lättnader i strandskyddsreglerna kan påverka urban utveckling, biologisk mångfald och samhällsnytta. Det är också relevant att undersöka hur sådana förändringar kan genomföras på ett sätt som säkerställer att skyddsvärda strandområden fortfarande bevaras.

En annan intressant forskningsinriktning är att analysera liknande frågor och diskussioner kring andra typer av områdesskydd, utöver strandskyddet, såsom de områdesskydd som regleras i andra avdelningen av MB. Eftersom den ovan presenterade analysen även till viss del kan tillämpas på andra områdesskydd är det därför intressant att också undersöka hur en förändring av prövningsprocesserna för dessa skydd skulle påverka kommunernas arbete. Genom att analysera effekterna av sådana förändringar kan man få insikter om hur lagstiftning och praxis kan förbättras för att bättre stödja både bevarandemål och utvecklingsbehov inom olika skyddade områden.

En viktig aspekt inom strandskyddsämnet är hur dispensprövningar hanteras i fall med enskilda intressen. Som nämns under avsnittet *1.3 Avgränsningar* behandlar detta arbete inte enskilda fall, utan fokuserar på kommunala prövningar för upphävande av strandskyddet inom tätorter. Det bör dock understrykas att det sannolikt är mycket viktigt att utreda och överväga även hur enskilda dispensprövningarna kan omformuleras inom strandskyddslagstiftningen för tätorter.

En ytterligare fråga för vidare forskning är att undersöka internationella exempel. Finns det strandskydd inom tätorter i andra länder, och i så fall hur ser det ut för att främja hållbar utveckling? Kan Sverige dra lärdom av andra länders erfarenheter och tillämpa dessa insikter i svensk lagstiftning? Vidare forskning inom detta skulle kunna bidra till en mer effektiv och hållbar hantering av strandskyddet i tätortsnära områden.

8 Referenslista

8.1 Offentligt tryck

Betänkande

Betänkande 1997/98:JOU20. *Miljöbalk.*

Betänkande 2008/09:MJU13. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden m.m.*

Betänkande 2013/14:MJU26. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.*

Betänkande 2019/20:CU7. *En utvecklad översiktsplanering.*

Betänkande 2021/22:MJU27. *En ökad differentiering av strandskyddet.*

Kommittédirektiv, departementsserier, lagrådsremisser och SOU:er

Dir. 2019:41. *Översyn av strandskyddet.*

Ds 2005:23. *Ett förnyat strandskydd.*

Ds 2008:21. *Stranden - en värdefull miljö.*

Lagrådsremiss. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*

SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd.*

Propositioner

Proposition 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237).*

Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk Del 1.*

Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*

Proposition 2013/14:214. *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.*

Proposition 2016/17:151. *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag.*

Proposition 2019/20:52. *En utvecklad översiktsplanering.*

Proposition. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet.*

Beslut

Riksdagsskrivelse 1997/98:278.

Riksdagsskrivelse 2008/09:227.

Riksdagsskrivelse 2013/14:358.

Riksdagsskrivelse 2019/20:168.

Riksdagsskrivelse 2021/22:337.

Regeringsbeslut M2022/01080. *Uppdrag att ta fram en digital redovisning av strandskyddade områden.*

Delredovisning (M2022/01080). *Digital redovisning av strandskyddade områden.*

8.2 Myndighetspublikationer

Boverket. *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftning.* Karlskrona:

Boverket, 2023.

<https://www.boverket.se/contentassets/0aa80dca20664f11a6aa0f045a97204c/redovisn>

[ing-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagstiftningen-2022.pdf](#) (Hämtad 2024-05-07).

Naturskyddsföreningen. Värna vårt strandskydd – stränderna är till för alla. *Naturskyddsföreningen*. 2021. <https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/varna-vart-strandskydd-stranderna-ar-till-for-alla/>. (Hämtad 2024-04-22).

Naturvårdsverket och Boverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2012. <https://www.naturvardsverket.se/4ac151/globalassets/media/publikationer-pdf/0100/978-91-620-0175-9.pdf> (Hämtad 2024-04-27)

Naturvårdsverket. *Uppföljning av strandskyddet 2022*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2023. <https://www.naturvardsverket.se/4acd81/contentassets/51fc49dfa8fd455089aeda5836c565d7/skrivelse-uppfoljning-strandskydd-2022.pdf> (Hämtad 2024-03-14).

8.3 Rättspraxis

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2006:35
MÖD 2006:45
MÖD 2008:36
MÖD M 7840-08
MÖD M 744-08
MÖD 2012:4
MÖD F 5418-13
MÖD 2014:4
MÖD M 10756-14
MÖD 2015:32
MÖD 2016:13
MÖD 2016:21
MÖD 2017:62
MÖD M 6485-17
MÖD 2019:2
MÖD 2020:2
MÖD 2020:5
MÖD 2021:35
MÖD M 7464-22

Högsta domstolen

NJA 2008 s.55
NJÄ 2018 s. 753

8.4 Litteratur

Bengtsson Bertil. Speciell Fastighetsrätt - Miljöbalken. 13. Uppl. Uppsala: Iustus förlag AB, 2022.

Dahlsjö Anders, Kalbro Thomas, Lindgren Eidar och Norell Leif. *Intresseavvägningar inom fastighetsrätten*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021.

Larsson Markus. *Strandskyddet - ett komplext förbud. Förändring och intressekonflikter i modern tid*. Förvaltningshögskolan. Göteborg. 2022.
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/72059/Larsson%20Markus_Strandskyddet%20-%20ett%20komplext%20fo%CC%88rbud.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lindgren Eidar. *Strandskydd och riksintressen - och mark till bostäder*. Stockholm: Fores, 2019.

Saunders Mark, Lewis Philip, Thornhill Adrian. *Research methods for business students*. 7. uppl. Pearson Prentice Hall. 2006.

8.5 Elektroniska källor

Arkipelaget. ”Planeringstratten”- inte Bergön – prisnominerad. *Arkipelaget*. 2024.
<https://arkipelaget.se/planeringstratten-inte-bergon-prisnominerad/> (Hämtad 2024-05-07).

Eriksson, Ann-Sofie. Bra att staten tar itu med strandskyddet. *Sveriges Kommuner och Regioner*. 2023.
<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/braattstatentaritummedstrandskyddet.77901.html>. (Hämtad 2024-03-11).

Naturvårdsverket. Dispens från strandskyddet. Naturvårdsverket. 2023.
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/strandskydd/dispens-fran-strandskyddet/> (Hämtad 2024-05-03).

Naturvårdsverket. Vägledning Strandskydd. Naturvårdsverket. u.å.
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/strandskydd/strandskydd-vid-konstgjorda-eller-sma-vatten> (Hämtad 2024-04-27).

Thulin Christina. Strandskydd. *Sveriges Kommuner och Regioner*. 2021.
<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggande/bostad/fysiskplanering/strandskydd.54526.html>. (Hämtad 2024-03-11).

8.6 Artiklar

Pourmokhtari Romina, Carlson Andreas, Karlsson Mattias och Svantesson Elisabeth. "Nu reformerar vi strandskyddet". *Svenska Dagbladet*. 2023-12-07. <https://www.svd.se/a/XbXOJ7/tidopartierna-nu-reformerar-vi-strandskyddet> (Hämtad 2024-03-14).

9 Bilagor

9.1 Tabell över kommuners deltagande i enkätstudie

Kommuner som har deltagit i enkätstudien	Kommuner som svaren har hämtats från (grönmarkerade)
ALAFORS	
ARJEPLOG	
ARLÖV	
ARVIDSJAUR	
EDSBYN	
EKERÖ	
EKSJÖ	
ESKILSTUNA	
FALKENBERG	
FALKÖPING	
FALUN	
FILIPSTAD	
FINSPÅNG	
FLEN	
GAGNEF	
GRÄSTORP	
GUSTAVSBERG	
GÄVLE	
HOFORS	
HULTSFRED	
HÖGANÄS	
HÖGSBY	
HÖRBY	
JÖNKÖPING	
KARLSHAMN	
KARLSKOGA	
KINNA	
KRAMFORS	
KUNGSBACKA	
KÖPING	
LANDSKRONA	

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

LIDKÖPING	
LILLA EDET	
LYCKSELE	
LYSEKIL	
MALUNG	
MJÖLBY	
MORA	
MÖLNDAL	
MÖRBYLÅNGA	
NACKA	
NORRKÖPING	
NORRTÄLJE	
NYKÖPING	
NÄSSJÖ	
OCKELBO	
OLOFSTRÖM	
ORSA	
OSBY	
SALA	
SANDVIKEN	
SKILLINGARYD	
SKÖVDE	
SMEDJEBACKEN	
STENUNGSUND	
STRÄNGNÄS	
STRÖMSTAD	
STRÖMSUND	
SUNDBYBERG	
SUNNE	
SVEDALA	
SÖLVESBORG	
TANUMSHEDE	
TRANEMO	
TRELLEBORG	
TROLLHÄTTAN	
TÄBY	
UDDEVALLA	

Tätortsnära strandskydd
- Intresseavvägningar och möjligheter i miljöbalken & plan- och bygglagen

ULRICEHAMN	
UPPSALA	
VALLENTUNA	
VARBERG	
VAXHOLM	
VETLANDA	
VIMMERBY	
VISBY	
VÄSTERÅS	
YDRE	
YSTAD	
ÅRJÄNG	
ÅSTORP	
ÖCKERÖ	
ÖRKELLJUNGA	
ÖSTERSUND	
ÖVERKALIX	
ÖVERTORNEÅ	