



Strandskyddsutredningens slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)
Regeringskansliets remiss dnr M2020/02032

Sammanfattning av domstolens synpunkter

Den föreslagna regleringen med landsbygdsområden kan i vissa avseenden antas bli enklare att tillämpa och leda till ökad förutsebarhet jämfört med de nu gällande bestämmelserna om LIS-områden. Ett upphävande av strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen skulle kunna förenkla tillämpningen och leda till en ökad acceptans av strandskyddsreglerna. Mark- och miljööverdomstolen anser dock att utredningens förslag i stora delar är bristfälligt analyserade och motiverade. Detta gäller särskilt förslaget om stärkt strandskydd i vissa områden, men även föreslagna lättnader i landsbygdsområden och förslaget om att ta bort skyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen. Den bristfälliga analysen gör det svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som lagts fram. Domstolen bedömer det också som tveksamt om den genomförda utredningen och de lämnade förslagen motsvarar de krav som preciserats i utredningens direktiv. Om förslagen ska genomföras krävs det ytterligare utredning och analys.

Utredningens uppdrag

Utredningen har enligt sina direktiv haft i uppdrag att lämna förslag som dels gör det betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden, dels bibehåller eller, om behov finns, förstärker strandskyddet i starkt exploaterade områden. I flera av de särskilda yttrandena som bilagts betänkandet anges det att frågan om eventuella skärpningar överhuvudtaget inte har berörts förrän i ett absolut slutskede av utredningens arbete. Kvaliteten på det enda förslag som lämnats om att skärpa skyddet motsäger inte uppgifterna om att det tagits fram i all hast och utan någon djupare analys. Utredningens förslag i övriga delar innebär att strandskyddet i flera avseenden försvagas även i högexploaterade områden, bl.a. genom avskaffandet av strandskydd vid små sjöar och vattendrag och upphävandet av de geografiska begränsningarna i nuvarande 7 kap. 18 e § miljöbalken. Förslaget om särskild restriktivitet vid dispensprövning i högexploaterade områden har inte sådan kvalitet att det kan läggas till grund för lagstiftning och skulle under alla förhållanden knappast få avsedd effekt. Sammantaget innebär detta att utredningens förslag, om de genomförs, kommer leda till att strandskyddet inte bibehålls i

högexploaterade områden. Det kan därmed ifrågasättas om utredningen har fullgjort sitt uppdrag enligt lämnade direktiv.

Strandskydd vid små sjöar och vattendrag (avsnitt 6.1)

Förslaget innebär att generellt strandskydd inte längre ska gälla vid de minsta sjöarna och vattendragen. Domstolen konstaterar att det rör sig om en stor förändring som föreslås inträda med omedelbar verkan och gälla även i högexploaterade områden. Mot denna bakgrund framstår motiveringen och konsekvensbedömningen som kortfattad och otillräcklig.

Som utredningen angett finns det skäl att anta att ett upphävande av det generella strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen kan bidra till en ökad acceptans och förståelse för strandskyddsreglerna, åtminstone inom landsbygdsområden. Alternativet att minska det strandskyddade område som sådana vatten ger upphov till eller att införa mer generösa skäl för dispens kring mindre sjöar och vattendrag avfärdas dock mycket kortfattat av utredningen. Ett bärande argumentet tycks vara att inget av dessa alternativ skulle öka acceptansen för regleringen (s. 183). Detta resonemang framstår inte som övertygande. I författningskommentaren anges även att de negativa konsekvenserna av förslaget mildras av kravet på en zon för fri passage närmast strandlinjen (s. 328), vilket är direkt felaktigt; om strandskydd inte längre gäller i dessa områden kommer inte heller bestämmelsen om fri passage att vara tillämplig.

Det föreslås att länsstyrelserna i det enskilda fallet ska kunna återinföra strandskydd vid små sjöar och vattendrag i områden som har särskild betydelse för strandskyddets syften. Denna möjlighet kan minska de negativa konsekvenser förslaget kan få för strandskyddets syften. Länsstyrelserna kommer dock att behöva tid och resurser för att bedöma var det är motiverat att återinföra strandskydd och det finns en risk att områden där det i dag råder ett högt bebyggelsestryck kommer att tas i anspråk innan länsstyrelsen hunnit ta ställning. (Jfr utredningens resonemang på s. 181 i betänkandet i frågan om varför den nu gällande möjligheten att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag inte har utnyttjats i större utsträckning.) Just inom områden där det råder ett högt bebyggelsestryck och som redan är relativt högexploaterade kan befintliga ”oaser” i anslutning till mindre sjöar eller vattendrag i många fall antas vara av särskilt värde för natur- och friluftslivet. Denna problematik hade förtjänat en djupare analys.

Utredningen bedömer att färre tillämpningsproblem kommer att uppstå om strandskyddet tas bort vid de minsta sjöarna och vattendragen (s. 182). Domstolen ifrågasätter denna slutsats och anser att frågan kräver ytterligare överväganden. Enligt utredningens förslag ska det visserligen införas en delegation i 7 kap. 13 § miljöbalken som gör att föreskrifter kan tas fram om hur storleken på insjöar och bredden på vattendrag ska bestämmas. Även med sådana föreskrifter måste det emellertid antas att gränsfallen kommer att bli många och gränsdragningarna svåra. Denna

typ av vattenförekomster kan också genomgå stora förändringar över tid. Mycket talar för att det i stora delar av landet kommer råda osäkerhet i frågan om strandskydd gäller eller inte, vilket är otillfredsställande. Den som fått besked från prövningsmyndigheten om att strandskydd inte gäller på en viss plats och därefter uppför en byggnad eller anläggning råkar i en besvärlig situation om frågan senare når en överinstans som bedömer den på ett annat sätt. Denna problematik kräver en mer ingående analys. Härvid bör det också beaktas att det i och för sig lovvärda förslaget om bättre redovisning av strandskyddets omfattning genom digitalisering av uppgifter (avsnitt 6.3) kan bidra till nu berörd problematik eftersom det kan förväntas att många kommer förlita sig på det digitala materialet trots att det inte är avsett att i alla delar vara bindande.

Strandskydd vid anlagda vatten (avsnitt 6.2)

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som tillkommit efter 1975. Denna förändring ska bl.a. underlätta anläggandet av mindre våtmarker och dammar som syftar till att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Domstolen ifrågasätter inte att det kan finnas behov av lättnader för att möjliggöra sådana projekt. Det är mindre tydligt varför förändringen ska omfatta alla typer av anlagda vatten. Det bör särskilt framhållas att det inte på något sätt följer av domstolens avgörande i mål nr M 10756-14, som gällde ett markavvattningsdike, att strandskydd inte bör gälla vid några anlagda vatten som tillkommit efter 1975. Som utredningen konstaterar (s. 333 f.) kan vissa anlagda vatten, t.ex. täktsjöar, ha stor betydelse för friluftslivet.

Frågan hur det ska avgränsas vilka vatten som ska betraktas som anlagda kommer att få en ökad betydelse med den föreslagna regleringen och det finns ett behov av ytterligare ledning för rättstillämpningen, särskilt när det kommer till artificiella ingrepp i naturliga vattenförekomster. Det kan övervägas om den delegationsmöjlighet som föreslås i 7 kap. 13 § andra stycket bör omfatta även föreskrifter om hur det ska bestämmas vad som utgör ett anlagt vatten.

Slutligen noterar domstolen att avsikten med regleringen är att det ska avgöras från fall till fall om strandskydd ska gälla vid anlagda vatten som tillkommit före 1975. Den föreslagna lagtexten kan dock läsas som att strandskydd alltid gäller vid sådana vatten och författningskommentaren på s. 348 i betänkandet tyder närmast på att en sådan tolkning är avsedd.

Landsbygdsområden (avsnitt 7.1–7.4)

Ett problem med nuvarande regler om LIS-områden är att det avgörs först i de enskilda dispensprövningarna om platsen för en ansökt åtgärd ligger i ett sådant område, vilket skapar en oförutsägbarhet. De föreslagna reglerna om landsbygdsområden minskar omfattningen av detta problem, dels genom att de gör det möjligt att upphäva strandskyddet i sådana områden, dels genom att de föreskriver att de mer generösa

dispensskälen endast kan åberopas när det gäller områden som är utpekade som landsbygdsområden i översiktsplanen. Från ett rättstillämpningsperspektiv framstår detta som en positiv utveckling.

De föreslagna kriterierna för vad som ska utgöra ett landsbygdsområde är mycket vaga. Detta i kombination med förslaget att upphäva de geografiska begränsningarna i nuvarande 7 kap. 18 e § gör det svårt att bedöma vilka områden som kan bli aktuella. Det framstår dock som klart att mycket stora delar av landet kan komma att omfattas, även kustområden och områden utanför glesbygd. Domstolen noterar också att avsikten inte tycks vara att områdets värden på längre sikt ska bedömas – vilket får betecknas som en stor förändring – och att det inte krävs att efterfrågan på mark ska vara *liten*, bara att den *inte ska vara stor*. Mycket talar för att de föreslagna förändringarna kommer leda till en väsentlig uppluckring av det strandskydd som gäller enligt nuvarande reglering, även i områden som inte kan betecknas som landsbygd i vedertagen mening. Nu berörda svårigheter att bedöma de faktiska konsekvenserna av utredningens förslag manar till eftertanke. Från ett rättstillämpningsperspektiv konstaterar domstolen att oklarheterna i det lämnade förslaget kan förväntas ge upphov till betydande problem och bristande enhetlighet vid tillämpningen i olika delar av landet.

I denna del finns det även skäl att ifrågasätta utredningens slutsats att kommuner inte kan peka ut ett visst område som landsbygdsområde i översiktsplanen om länsstyrelsen avslagit en ansökan om upphävande av strandskydd för det området (s. 237). Det finns inget i den föreslagna regleringen som hindrar att kommunen ändå pekar ut området. Frågan om kriterierna är uppfyllda kan på det sättet komma upp i ett dispensärende och då prövas i en annan ordning (länsstyrelsens beslut överklagas i ett sådant fall till mark- och miljödomstolen i stället för till regeringen). Den omständigheten att frågan om ett visst område är ett landsbygdsområde kan komma att prövas i olika instansordningar kan leda till problem, vilket inte uppmärksammas i utredningen.

Syftet med den föreslagna regleringen om landsbygdsområden är att öka möjligheterna att bygga i strandnära områden. Det kan dock ifrågasättas om den föreslagna regleringen i alla delar är ägnad att uppfylla detta syfte och om konsekvenserna för viljan att bygga i landsbygd har analyserats på ett adekvat sätt. Domstolen noterar att det alternativ som kallas ”Tomt 1” (”helt sjönära boende i direkt anslutning till vattnet”) i avsnitt 4.1.3 om finansieringsförutsättningar för byggande på landsbygden inte möjliggörs av den föreslagna regleringen, åtminstone inte fullt ut, eftersom bestämmelsen i 7 kap. 18 f § miljöbalken om fri passage ska gälla även vid beslut om upphävande av strandskydd i landsbygdsområden. Anläggningar som för många förknippas med ett sjönära boende, t.ex. en brygga, kommer därmed att vara förbjudna i hela landet även fortsatt.

Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden (avsnitt 7.5)

Mot bakgrund av utredningens syfte att göra om strandskyddet i grunden genom en ökad differentiering bör det uppmärksammas att de lättnader som föreslås i 7 kap. 18 d § 1 endast gäller bostadshus och komplementbyggnader. Mycket talar för att praxis även fortsatt kommer att vara mycket restriktiv i hela landet när det kommer till åtgärder som utökar hemfridszonen eller som i övrigt ger ett privatiserande intryck samt ersättningsanläggningar. Många ärenden som når Mark- och miljööverdomstolen rör denna typ av åtgärder, vilka ofta är förbjudna även om påverkan på strandskyddets syften i det enskilda fallet kan framstå som liten. Systemet kan upplevas som obalanserat om det i samma område är tillåtet att uppföra nya bostadshus men inte att t.ex. bygga en altan i närheten av tomtgränsen, sätta upp utebelysning vid en komplementbyggnad utanför hemfridszonen eller uppföra en mindre brygga.

En positiv förändring jämfört med nuvarande 7 kap. 18 d § är att det inte längre ska prövas i ett enskilt dispensärende om en åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden, ett kriterium som är svårt att tillämpa. Det finns dock en del oklarheter även i den föreslagna bestämmelsen. Begreppet komplementbyggnad kräver ytterligare förklaring, bl.a. vad avser frågan om en sådan byggnad behöver ligga i omedelbar närhet till ett bostadshus. Domstolen noterar även att begreppet står i singularis i den föreslagna bestämmelsen till skillnad från i nuvarande 7 kap. 18 d §, vilket inte tycks vara en avsiktlig ändring (jfr s. 263 och 358). Även kriteriet ”åtgärder som hör till bostadsbyggnaden” ger upphov till frågor. Formuleringen tycks syfta på dels förberedelsearbeten för bostadshus, dels sådana åtgärder som är förbjudna enligt 7 kap. 15 § 4 men inte enligt 7 kap. 15 § 2 (jfr 358 f). Kopplingen till terminologin i 7 kap. 15 § är dock otydlig. Det bör övervägas om även vissa åtgärder som kan vara förbjudna enligt 7 kap. 15 § 2 ska omfattas, t.ex. tillfartsvägar (praxis är i dag restriktiv, se t.ex. domstolens dom den 2 februari 2021 i mål nr M 3099-20). Vidare är det oklart varför endast åtgärder som hör till bostadsbyggnaden omnämns, men inte åtgärder som hör till en komplementbyggnad.

Enligt den föreslagna regleringen i 7 kap. 18 d § får man beakta om området i fråga *behövs* för någon av de uppräknade åtgärderna. Terminologin motsvarar den som redan används i 7 kap. 18 c § (jfr även 3 kap. 4 § miljöbalken som reglerar möjligheterna att exploatera jordbruksmark på ett liknande sätt). Av förarbetena till 7 kap. 18 c § framgår det att bedömningen av om ett område behövs för en åtgärd ska innefatta en avvägning mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta området i anspråk. Det framgår vidare att en restriktiv tillämpning är avsedd. (Se prop. 2008/09:119 s. 54 och 105.) Den avsedda restriktiviteten har kommit till tydligt uttryck i befintlig domstolspraxis. Om rekvisitet *behövs* i den nu föreslagna 18 d § är avsett att tillämpas mindre restriktivt än i 18 c § finns det anledning att tydliggöra detta eller ersätta det med någon annan formulering, t.ex. att

området *ska, kan* eller *är avsett att tas i anspråk* för sådana åtgärder som anges i respektive punkt.

Ett förstärkt skydd i vissa områden (avsnitt 7.6)

Utredningen föreslår ett tillägg i 7 kap. 18 c § med innebörden att dispensprövningen ska vara särskilt restriktiv i områden där exploateringstrycket är högt eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Domstolen är starkt kritisk till detta förslag och anser att det är illa underbyggt. Frågan om skärpningar av strandskyddet i vissa områden kräver ytterligare utredning.

Det framgår av betänkandet att restriktiviteten inte bara ska *tydliggöras* med den föreslagna bestämmelsen utan också *skärpas* (se t.ex. s. 275). Domstolspraxis har dock sedan 2009 års ändringar av strandskyddsreglerna varit synnerligen restriktiv. Utredningen förhåller sig inte till denna praxisutveckling och ger inga exempel på hur en skärpning skulle kunna ta sig uttryck i praktiken. Det går inte att förstå av utredningen på vilket sätt domstolspraxis ska bli mer restriktiv. I den mån förslaget skulle medföra någon förändring i rättstillämpningen är det mycket som talar för att det snarare skulle bli genom att kraven för dispens utanför högexploaterade eller särskilt skyddsvärda områden sänks jämfört med dagens nivå.

Vidare innehåller betänkandet otillräckliga överväganden i frågan om *varför* dessa områden exploateras i oönskad utsträckning i dag. För att den föreslagna bestämmelsen ska få avsedd effekt krävs att den oönskade exploateringen till någon del beror på att domstolspraxis inte är tillräckligt sträng. Detta framstår som osannolikt. Mer troliga förklaringar är att områden bebyggs utan att dispens söks, att enskilda får felaktiga besked om att dispens inte krävs för en viss åtgärd och att felaktiga dispensbeslut inte överprövas. Dessa förklaringar kräver helt andra analyser och åtgärder än som redovisats i betänkandet.

En intressant fråga i detta sammanhang är vad det får för effekter att besked eller beslut från kommunerna som säger att dispens inte krävs för en viss åtgärd aldrig överprövas av länsstyrelserna. Frågan om en åtgärd är dispenspliktig är ofta en central del vid prövningen i ett strandskyddsärende. Även frågan om vad som krävs för att det ska vara tillåtet att ersätta en byggnad eller anläggning med en ny är viktig för en diskussion om hur strandskyddet, oavsett nivå, ska upprätthållas på lång sikt. Frågan är vanligt förekommande i de mål som når Mark- och miljööverdomstolen och den ledning som finns från lagstiftaren är begränsad, t.ex. när det kommer till vilka tidsramar som behöver iakttas. Om lagstiftarens ambition är att allt som byggts olovligt förr eller senare ska tas bort kan det även vara intressant att närmare överväga om den reglering som i dag finns i 26 kap. 12, 15 och 16 § miljöbalken är ändamålsenlig.

Det är också oklart hur bedömningen enligt vissa av punkterna ska bli mer restriktiv, eftersom dessa inte förutsätter några avvägningar. På

vilket sätt ska exempelvis prövningen av om ett område är ianspråktaget bli mer restriktiv? Denna bedömning kan innehålla en rad olika moment beroende på vad det rör sig om för åtgärd. I dag gäller t.ex. som utgångspunkt enligt praxis att en ansökan om dispens för en ersättningsanläggning ska göras inom ett år från det att den tidigare anläggningen försvann och att den nya anläggningen huvudsakligen ska motsvara den tidigare när det kommer till utformning, storlek och placering. Är avsikten med förslaget att även denna typ av krav ska skärpas ytterligare?

Slutligen vill domstolen uppmärksamma att det föreslagna tillägget i 7 kap. 18 c § kräver att graden av exploateringstryck ska bedömas vid de enskilda dispensprövningarna. I författningskommentaren anges att bedömningen ska avse ett område inom en radie av en till tre kilometer. Det är inte möjligt att av betänkandet förstå hur denna bedömning ska gå till i praktiken.

Sammantaget har förslaget om särskild restriktivitet vid dispensprövningen i högexploaterade områden sådana brister att det knappast kan läggas till grund för lagstiftning.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsråden Lars Borg och Ralf Järtelius samt tekniska råden Ingrid Johansson och Börje Nordström.

Föredragande har varit Leonard Örner.

Ylva Osvald

Leonard Örner