



SVEA HOVRÄTT

Mark- och miljööverdomstolen

YTTRANDE
2022-01-17

Dnr 2021/1270

Näringsdepartementet

Remiss av betänkandet ”Förenklningar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen” (SOU 2021:60)

Regeringskansliets dnr N2021/02580

Mark- och miljööverdomstolen yttrar sig endast över de bestämmelser som föreslås i miljöbalken och plan- och bygglagen och avstår från att yttra sig över betänkandet i övrigt.

Inledande synpunkter

Eventuella förändringar i strandskyddslagstiftningen bör lämpligen ske genom ett samlat grepp. Mark- och miljööverdomstolen har så sent som i maj 2021 lämnat synpunkter på strandskyddsutredningens slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

Mark- och miljööverdomstolen har förståelse för viljan att förenkla för småföretagare, men anser inte att den föreslagna regleringen leder till någon direkt förenkling. Snarare riskerar bestämmelserna att bidra till bristande enhetlighet i rättstillämpningen och en förskjutning från förprövning mot utövande av tillsyn i efterhand. En sådan förskjutning riskerar att påverka rättssäkerheten för enskilda som kan ha svårt att på egen hand förstå och bedöma ett komplicerat regelverk. Feltolkningar kan bland annat leda till att kostsamma investeringar blir onyttiga till följd av krav på återställande. Det finns också en risk för att de värden som strandskyddet värnar är svårare att upprätthålla vid en förskjutning mot kontroll i efterhand. Utredningen har inte närmare beaktat de nackdelar som de föreslagna bestämmelserna kan få utifrån dessa perspektiv.

Det är vidare oklart på vilket sätt utredningen anser att befintlig lagstiftning är otillräcklig. Det finns redan idag möjligheter att få dispens för ersättningsåtgärder och att i viss utsträckning renovera och förändra befintliga byggnader och anläggningar. Utredningen har till exempel inte närmare analyserat i vilken utsträckning bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket 4 miljöbalken tillgodoser de efterfrågade behoven. Det har inte heller utretts om en ändring av den bestämmelsen skulle kunna ske eller om det i övrigt skulle kunna finnas någon möjlighet att på annat sätt göra det lättare att få dispens istället för att skapa ytterligare undantag från dispensplikten. Mark- och miljööverdomstolen får intrycket av att utredningen egentligen anser att de regler som finns idag är tillfyllest och att problemet snarare är att handläggningen tar för lång tid. Om det är

tidsutdräkten som upplevs som problematisk skulle det kunna vara lämpligare att i stället föreslå bestämmelser om kommunala handläggningsfrister såsom redan finns vad gäller bygglov, jfr 9 kap. 27 § plan- och bygglagen.

Synpunkter på de föreslagna bestämmelsernas utformning

Sista ledet i det föreslagna tillägget i 7 kap. 16 § miljöbalken bör rätteligen lyda ”om uppförandet eller ändringarna inte har uppenbar negativ betydelse för strandskyddets syften”. I annat fall kommer uppförandet av små ersättningsbyggnader och ersättningsanläggningar vid en bokstavlig tolkning av lagtexten inte att omfattas av kravet på att uppenbar negativ betydelse för strandskyddets syften inte får uppstå. Vidare har strandskyddsreglerna inte ett utan två syften; att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, se 7 kap. 13 § miljöbalken.

Rent språkligt kan vidare noteras att det förekommer inte mindre än tre negationer i den bestämmelse som föreslås i 9 kap. 3 d § plan- och bygglagen, vilket gör den svårläst. Därtill är det i denna typ av bestämmelser brukligt att ange att en åtgärd är tillåtlig om ett visst rekvisit är uppfyllt, i stället för att – som i detta fall – ange när en åtgärd *inte* är tillåtlig. Det bör även beaktas att den föreslagna bestämmelsen föreslås föras in under en rubrik som reglerar vissa undantag från bygglovsplikt, trots att den nya bestämmelsen avser situationer där det ska krävas särskilda skäl för att inte medge bygglov.

Innehållsmässigt är det inte heller i erforderlig omfattning utrett vad rekvisiten i de föreslagna bestämmelserna är tänkta att innebära. Exempelvis förklaras inte vad som avses med ”små anläggningar” utan endast vad som avses med ”små byggnader”. Definitionerna behöver dessutom tas in i lagtexten om de ska få avsett genomslag. Vidare framstår det som oklart vad som avses med rekvisitet ”uppenbar negativ betydelse”.

Övriga synpunkter

Även om prövningen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen har ett nära samband ligger det idag inte inom ramen för bygglovsprövningen att ta ställning till frågan om dispensplikt (däremot görs en bedömning av om en bygglovspliktig åtgärd uppfyller kravet på lämplig markanvändning/god hushållning med marken i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen). Det kan dock tilläggas att en samordning av de två prövningarna kan ske med stöd av 2 kap. 11 § plan- och bygglagen.

Föreslagen utformning av 9 kap. 3 d § plan- och bygglagen innebär att det vid bygglovsprövningen ska bedömas om den sökta byggnaden omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 16 § 4 miljöbalken. Detta kan inte förstås på annat sätt än att det vid bygglovsprövningen ska

bedömas om åtgärden uppfyller rekvisiten i nyssnämnda bestämmelse i miljöbalken, vilket alltså avviker från det sätt på vilket prövningen sker idag.

Det förefaller av flera skäl olämpligt att flytta en prövning som ska ske enligt miljöbalken till att delvis ske vid en prövning enligt plan- och bygglagen. Utöver vad som ovan sagts kan de föreslagna bestämmelserna i praktiken också medföra en utvidgad klagorätt för grannar och andra sakägare, vilka idag som huvudregel anses sakna rätt att klaga på beviljade strandskyddsdispenser. Det kan ifrågasättas om en sådan förändring är lämplig utan närmare överväganden. Om det vid vissa bygglovsprövningar ska göras en bedömning av frågan om dispensplikt kan det tänkas innebära att sakägare ges möjlighet att klaga även i den delen då de har klagorätt beträffande bygglovsärendet. Det skulle betyda att sakägare i vissa fall skulle kunna få till stånd en prövning av dispensplikten genom att överklaga bygglovets och i andra fall inte.

En annan fråga är länsstyrelsernas möjlighet att på eget initiativ ta in en beviljad strandskyddsdispens för överprövning med stöd av 19 kap. 3 b § miljöbalken. Motsvarande möjlighet saknas i de fall kommunen bedömer att dispens inte krävs. Den konsekvensen har inte närmare analyserats av utredningen.

Mark- och miljööverdomstolen ser slutligen en uppenbar risk för att de föreslagna bestämmelserna främst kommer att användas för byggnader och anläggningar avsedda för privata ändamål såsom mindre fritidsbostäder, gäststugor och bryggor, och inte endast för åtgärder vars syfte är att förenkla för småföretagare. Såvitt Mark- och miljööverdomstolen kan bedöma skulle förslaget, med utgångspunkt i den tillämpning som enligt författningskommentaren är avsedd, exempelvis kunna innebära följande. En liten bod om ett par kvm skulle kunna ersättas eller byggas om till en gäststuga eller ett fritidshus med en byggnadsarea om 15 kvm, och en 30 kvm stor sjöbod med ett mindre fönster skulle kunna göras om till ett lika stort fritidshus med panoramafönster. Allt utan krav på strandskyddsdispens. Åtgärder likt dessa genererar en hemfridszon som i sin tur ger en avhållande effekt och därmed påverkar den allemansrättsliga tillgången till strandområden. Dessa effekter har inte närmare behandlats i betänkandet. Det bör också understrykas att byggnadernas storlek inte regleras närmare i lagtexten.

Även bryggor för privat bruk anses generellt sett ha en avhållande effekt. Huruvida bestämmelserna är tänkta att omfatta även bryggor, som är att betrakta som anläggningar, nämns inte i betänkandet. Det kan även ifrågasättas på vilket sätt strandskyddets andra syfte – att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet – ska kunna säkerställas utan en dispensprövning. Det bör särskilt noteras att bryggor normalt sett inte är bygglovspliktiga, vilket innebär att någon prövning enligt den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 d § plan- och bygglagen inte kommer att ske.

Sammanfattningsvis är det Mark- och miljööverdomstolens uppfattning att utredningen uppvisar så omfattande brister att förslaget i dess nuvarande utformning inte kan läggas till grund för lagstiftning när det gäller ändringarna i miljöbalken och plan- och bygglagen.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Petra Bergman, tekniska råden Mats Kager och Claes Becker samt föredraganden Frida Jakobsson.

Ylva Osvald

Frida Jakobsson