

Mark- och miljööverdomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag

Dnr KN2024/02252

Mark- och miljööverdomstolen har granskat promemorian utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta och har följande synpunkter och noteringar. Domstolen vill dock understryka att den korta remisstiden har inneburit att det inte varit möjligt att genomföra en fullödig granskning av förslagen.

Mark- och miljööverdomstolen har i yttrande den 3 maj 2021 över Strandskyddsutredningens slutbetänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) lämnat synpunkter över delar av den tilltänkta lagstiftningen, se bilaga. Domstolen framhöll därvid bland annat att utredningens förslag i stora delar var bristfälligt analyserade och motiverade, vilket gjorde att det var svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som lagts fram. Dessvärre saknas det fortfarande en tillräcklig analys, motivering och konsekvensbeskrivning av de förslag som nu avses att genomföras. Det har inte heller tillkommit någon förklaring till varför alternativen om att t.ex. minska det strandskyddade området vid små sjöar och smala vattendrag eller införa mer generösa dispensmöjligheter vid sådana små vatten har avfärdats. En fördel med att i stället införa en mer generös dispensgivning vore t.ex. att den enskilde skulle få ett rättskraftigt beslut att förhålla sig till. Den enskilde skulle därmed inte behöva riskera att göra en felaktig bedömning av t.ex. medelvattennivån eller arean av en sjö. En sådan felbedömning från den enskildes sida riskerar framtida krav på rivning av olagliga byggnationer i samband med tillsyn där myndigheter och domstolar gör en annan bedömning. Varken de ekonomiska konsekvenserna för de enskilda eller hur många ytterligare tillsynsärenden som de föreliggande förslagen kan tänkas medföra har analyserats närmare. Det har inte heller införts några regler kring fri passage närmast strandlinjen, vilket ger en påverkan på såväl allemansrätten som djur- och naturlivet som inte har analyserats närmare. Det bör även särskilt framhållas att det anges i 7 kap. 13 § att strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

I övrigt har Mark- och miljööverdomstolen följande synpunkter.

Förslagen i 7 kap. 13 a och 13 b §§ innebär att länsstyrelserna kommer att ges en utsträckt beslutanderätt ”i enskilda fall” där avsikten snarast torde vara att fatta normgivande beslut utifrån lokala förutsättningar. Det saknas en

redogörelse för varför det inte i stället föreslås ett bemyndigande till länsstyrelserna trots att det anges i promemorian att länsstyrelsernas beslut om utvidgning av strandskyddet vanligen omfattar hela eller stora delar av länet (jfr dock vad som t.ex. sägs i prop. 2008/09:119 s. 99 om att det inte är möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter). Till skillnad från länsstyrelsernas beslutanderätt i 7 kap. 18 §, men i likhet med vad som gäller enligt 7 kap. 14 §, innebär länsstyrelsernas beslut enligt 7 kap. 13 a och 13 b §§ att strandskyddsområdet utökas. Ett sådant beslut innebär i sig också att det straffrättsliga området utökas. Innan förslagen läggs till grund för lagstiftning bör det ske en analys av såväl val av beslutsform som de ingrepp i äganderätten m.m. som länsstyrelsens beslut medför. Här kan återigen understrykas att en utökning av dispensmöjligheterna vid små vatten inte skulle medföra motsvarande frågeställningar.

Det bör även utredas närmare hur länsstyrelsernas beslut om att införa strandskydd ska överklagas. Är det t.ex. fråga om sådana beslut av statliga myndigheter i frågor som rör "bildande, ändring eller upphävande av" bland annat strandskyddsområden som avses i 18 kap. 1 § miljöbalken och som därmed överklagas till regeringen?

Avsnitt 3.1 Små insjöar och smala vattendrag ska inte omfattas av det generella strandskyddet

Av författningsförslaget till 7 kap. 13 § framgår att strandskydd gäller vid insjöar och vattendrag om inte annat följer av 13 a och 13 b §§. Mark- och miljööverdomstolen anser att *och* bör ersättas med *eller*, eftersom undantagen i 13 a och 13 b §§ är alternativa.

Möjligheten att upphäva strandskyddet för små vatten föreslås att tas bort i promemorian. Det ska dock noteras att tillämpningsområdet för nuvarande 7 kap. 18 § 2 är begränsat till sjöar vars vattenyta är *omkring* en hektar eller mindre eller vattendrag vars bredd är *omkring* två meter eller smalare. Den föreslagna lagstiftningen innebär därför att strandskyddet för sjöar och vattendrag som marginellt överskrider en hektar eller två meter (och som inte heller omfattas av den föreslagna 7 kap. 18 i §) kommer omfattas av strandskydd, vilket innebär att en potentiell skärpning av strandskyddet. Vidare har inte de gränsdragningsproblem som uppstår för enskilda analyserats närmare.

Avsnitt 3.2 Strandskydd får införas för områden vid små insjöar och smala vattendragssträckor som har särskild betydelse för strandskyddets syften

Mark- och miljööverdomstolen vidhåller att länsstyrelserna måste få tid och resurser för att inventera var det är motiverat att (åter)införa strandskydd. Mot bakgrund av det snabba ikraftträdande av de nya bestämmelserna som nu föreslås framstår risken som hög att områden hinner bebyggas innan länsstyrelserna hunnit ta ställning till om en sjö eller vattendrag är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften och besluta att strandskydd ska införas. Domstolen ifrågasätter starkt slutsatsen under rubriken *Konsekvenser för staten* att resursbehovet för länsstyrelserna skulle förbli oförändrat.

Promemorians förslag avseende det utvidgade strandskyddet om 300 meter avviker från Strandskyddsutredningens förslag (se SOU 2020:78 s. 219). Det

saknas en närmare analys av behovet och konsekvenserna av den föreslagna regleringen. Det kan förutsättas att det endast är i ett ytterst fåtal fall som strandskydd upp till 300 m gäller vid små vatten. I dessa fall har det förmodligen funnits goda skäl för det. Borttagandet av möjligheten att införa ett utvidgat strandskydd vid små vatten framstår mot den bakgrunden som obehövt och riskerar dessutom att motverka strandskyddets syften.

I författningskommentaren till 7 kap. 13 a och 13 b §§ anges att länsstyrelsens beslut om att strandskydd ändå ska gälla får omfatta hela eller delar av det område som framgår av 7 kap. 14 § första stycket, det vill säga *maximalt* 100 meter vid normalt medelvattenstånd. Detta återspeglas dock inte av den föreslagna lagtexten och det bör därvid särskilt noteras att det av 14 § första stycket framgår att strandskydd alltid gäller *intill* 100 m, det vill säga hela denna sträcka om det inte har upphävts i någon del. Det bör förtydligas vad som ska gälla i detta avseende.

Det kan även framhållas att rekvisitet "särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften" är ett nytt begrepp i lagstiftningen. Promemorian ger inte någon närmare vägledning kring hur rekvisitet ska tillämpas. I nuvarande strandskyddslagstiftning finns det liknande rekvisitet "om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften" som krav för att utvidga strandskyddet enligt 7 kap. 14 §. Eftersom bedömningarna av de två olika rekvisiten framstår som liknande innebär det nya rekvisitet en onödig och ökad komplexitet i lagstiftningen. Om avsikten är att bedömningarna ska skilja sig åt bör detta tydligare motiveras.

Avsnitt 3.3 Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor

Domstolen noterar att tillämpningsområdet för 7 kap. 18 i § är något oklart. Författningsförslaget är begränsat till upphävande inom en och samma fastighet. Av promemorian framgår dock att strandskydd bör kunna upphävas även på närliggande fastigheter. Det är vanligt att strandskyddsområden omfattar flera fastigheter, såsom intilliggande och bakomvarande fastigheter liksom fastigheter på motsatt sida av ett vattendrag. Tillämpningsfrågorna som uppstår med anledning av detta har inte analyserats närmare i promemorian.

Det föreslås att fri passage inte behöver säkerställas vid upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 18 i §. Enligt promemorian (s. 16) är dessa områden i praktiken ändå inte tillgängliga för allmänheten eftersom strandskydd inte gäller för angränsade vattensträckor som är smalare än två meter. Mark- och miljööverdomstolen anser att argumentet är missvisande. Bara för att strandskydd inte råder längs med delar av ett vattendrag betyder det inte att dessa områden inte är allemansrättsligt tillgängliga.

Av förslaget till 7 kap. 18 i § framgår att den bestämmelsen inte gäller för vattendragssträckor som är bredare än tre meter. Det saknas en koppling till bredden vid normalt medelvattenstånd som författningsförslaget till 7 kap. 13 b § har. Det är oklart om detta är avsiktligt. Vidare anges i 7 kap. 18 i § andra stycket att upphävande av strandskyddet inte får ske om området är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften. Promemorian hänvisar till motsvarande rekvisit i 7 kap. 13 a och 13 b §§. Formuleringarna är dock inte identiska eftersom det i de sistnämnda författningsförslagen anges "särskild betydelse för att säkerställa *något av* strandskyddets syften".

Mark- och miljööverdomstolen anser att om formuleringen alls ska användas bör den vara densamma.

Avsnitt 4 Övergångsbestämmelser

Det föreslås att länsstyrelserna ska fortsätta handlägga upphävandeärenden enligt nuvarande 7 kap. 18 § 2 som inletts före förslaget träder i kraft. Mark- och miljööverdomstolen noterar att övergångsbestämmelsen i de allra flesta fall inte blir aktuell eftersom det efter ikraftträdandet inte längre finns något strandskydd att upphäva för små vatten. Det är alltså endast ärenden där vattendraget eller sjön marginellt överstiger den föreskrivna storleken (se även avsnitt 3.1 ovan) där en fortsatt handläggning är aktuell. Det bör övervägas om övergångsbestämmelserna ska revideras för att förtydliga detta.

Avsnitt 5 Konsekvenser

Vad avser konsekvenserna för staten ska anmärkas att förslaget kan innebära ökade kostnader avseende intrångsersättningar. Det beror på att det utvidgade strandskyddet inte föreslås att gälla för små vatten. Utvidgade strandskyddsområden vid små vatten kan därför behöva skyddas genom andra områdesskydd vilka berättigar markägare till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Dessutom kan komplexiteten i förslaget innebära ökade handläggningskostnader även för andra myndigheter än länsstyrelserna (t.ex. lantmäterimyndigheterna som behöver ta hänsyn till naturvårdsföreskrifter enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen [1970:988]). Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter även mot denna bakgrund slutsatsen att domstolarna endast skulle påverkas marginellt. Förslaget leder dessutom sannolikt till fler tillsynsmål som kräver mer resurser än sedvanliga mål om strandskyddsdispens. Oavsett var länsstyrelsernas beslut om att införa strandskydd enligt 7 kap. 13 a och 13 b §§ ska överklagas kan de besluten antas leda till ett stort antal överklaganden, antingen direkt till domstol eller till regeringen och därefter som rättsprövningar till Högsta förvaltningsdomstolen. Frågorna kräver en djupare analys.

Under rubriken *Konsekvenser för enskilda och företag* anges att det för småskaliga verksamheter som har nytta av ett strandnära läge kommer bli enklare att få dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för verksamheten inom strandnära områden. Mark- och miljööverdomstolen anser att slutsatsen är felaktig eftersom den föreslagna lagstiftningen inte innebär någon skillnad i möjligheten att erhålla dispens.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsråden Petra Bergman och Åsa Hanna samt tekniska rådet Ingela Boije af Gennäs.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Erik Bernander.


Vibeke Sylten


Erik Bernander



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen

YTTRANDE
2021-05-03

Dnr 2021/162

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

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 exploateringsstrycket 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