



UPPSALA
UNIVERSITET

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Postadress:
Box 256,
751 05 Uppsala

Handläggare:
Irene Kolare

Telefon:
018-471 18 66
Mob: 070-425 08 45

Telefax:
018-471 19 99

irene.kolare@uadm.uu.se

www.uu.se

Yttrande
2005-10-04

UFV 2005/1186

1 (9)

Att: Anna Peters
Enheten för naturresurser
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 Stockholm

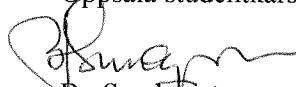
**Yttrande över Ds. 2005:23 Ett förnyat strandskydd
(dnr. M2005/40765/Na)**

Uppsala universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade remiss.

Bifogade yttrande har utarbetats av universitetslektorn i miljö rätt Jan Darpö vid juridiska institutionen samt professorn i zoöekologi Göran Milbrink, och professorn i limnologi Kurt Pettersson vid institutionen för ekologi och evolution.

Universitetet överlämnar yttrandet som sitt svar på rubricerade remiss.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av universitetsdirektören Mats Ola Ottosson, efter föredragning av kanslichefen Irene Kolare. Närvarande därutöver var prorektor, professor Lena Marcusson, biträdande universitetsdirektören Jan Ivar Mattsson och Uppsala studentkårs ordförande Erik Hjort.


Bo Sundqvist


Irene Kolare



UPPSALA
UNIVERSITET

Ett förnyat strandskydd (dnr. M2005/40765.8-040201)

Inledning

Promemorian diskuterar tillämpningen av reglerna i 7 kap. miljöbalken (MB) om strandskydd. Syftet med reglerna är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara den biologiska mångfalden inom det s.k. strandskyddsområdet, vilket sträcker sig 100 meter på båda sidor om strandlinjen (13 §). Enligt 14 § kan området utökas genom beslut av länsstyrelsen till 300 meter (s.k. utökat strandskydd).

Länsstyrelsen kan enligt 15 § också förordna att vissa områden ska undantas rent allmänt, eller om de ingår i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Den materiella innebörden av strandskyddet är att inom området får inte byggnader uppföras eller deras användning ändras, förberedelsearbeten utföras eller andra åtgärder vidtas som kan verka avhållande på allmänhetens tillträde eller väsentligen försämra livsvillkoren för djur- eller växtarter (16 §). Vissa undantag görs dock, bl.a. för de arcella näringarnas ekonomibyggnader (17 §). Lagstiftningen kan också beskrivas som en tillståndsregim genom att dispens kan meddelas i det enskilda fallet för byggnationer m.m. i strandskyddsområdet (18 §). Dispenser meddelas av länsstyrelserna eller – efter delegation – av kommunerna (31 §).

I promemorian och i den underliggande utredningen från

Naturvårdsverket¹ konstateras att mer än hälften av landets kommuner har utnyttjat delegationsmöjligheten och att dessa står för 85 % av de ca 3-4000 dispenser som meddelas varje år (s. 109f). Vidare anges att endast 32 % av besluten var välgrundade och en stor andel rent felaktiga (s. 35ö). Sammantaget anses den generösa dispensgivningen – tillsammans med det faktum att endast ett fåtal beslut överklagas och att tillsynen fungerar illa – medföra att strandskyddet urholkas. Samtidigt finns en utbredd kritik mot systemet som går ut på att det är alltför stelbent eftersom det inte görs någon skillnad mellan stränder i högexploaterade områden och sådana som ligger i inlandets glesbygder.

De förslag som lämnas i promemorian gäller inledningsvis lättnader för att tillåta ökat exploatering i kommuner med stor tillgång till orörda stränder och ett lågt bebyggelsetryck. En förutsättning är dock att det ska röra sig om fall då dispens kan ha regionalpolitisk betydelse. Dessutom föreslås vissa lättnader eller förenklingar vid reglernas tillämpning i planärenden, vid annan exploatering och för åtgärder inom tomplats. Därutöver föreslås skärpningar med avseende på möjligheten att delegera dispensgivningen inom särskilt skyddsvärda områden (bl.a. kusterna och skärgården) samt att länsstyrelsen i vissa fall på eget initiativ ska kunna överpröva kommunala beslut.

¹ Naturvårdsverkets rapport 5185 "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna", NV april 2002.



UPPSALA
UNIVERSITET

Sammanfattande synpunkter på promemorian och förslagen

Inledningsvis vill vi ansluta oss till grundtankarna i promemorian som utgår från att det inte främst är de materiella reglerna som utgör den svaga länken i strandskyddet, utan tillämpningen av bestämmelserna och tillsynen över efterlevnaden. De skärpningar som föreslås i avsikt att komma till rätta med dessa problem är välkomna, inte minst ur rättssäkerhets- och likställighetssynpunkt. Detta gäller särskilt det tydligare ansvaret för länsstyrelserna och den minskade möjligheten att delegera ansvaret för strandskyddet till kommunerna. Dagens situation är inte tillfredställande, då reglernas genomslag i hög grad beror på i vilken kommun området är beläget. De ändringar som föreslagits angående upphävande av strandskydd i detaljplanerat område (15-15 a §§) förefaller välgrundade, liksom den nya skrivningen om vilka åtgärder som är förbjudna att vidta inom strandskyddsåtgärder med avseende på biologiska mångfalden (16 §). Detsamma gäller enligt vår uppfattning de föreslagna reglerna om samordning med planer enligt lagstiftningen om allmän väg och järnväg (17 §). Även förslaget om lättnader i reglerna om dispens för vissa områden förefaller motiverade, även om synpunkter här kan framföras. I andra delar underskattar emellertid promemorian exploateringsintressenas och de kommunala särintressenas styrka och orkar därför inte riktigt ända fram. Här kan det finnas skäl att ytterligare överväga möjligheten till regeländringar. I andra avseenden har utredningen tagit för lätt på viktiga aspekter, vilket främst gäller strandskyddet och förhållandet till EU:s s.k. ramdirektiv för vatten.² Slutligen finns också delar i promemorian som är svåra att följa³ eller som ger en felaktig bild av rättsläget på området. Det senare gäller främst frågan om klagorätt i dessa sammanhang. I dessa delar krävs således ytterligare utredning, något som behandlas utförligare i det följande.

Särskilda frågor

Strandskyddets betydelse för bevarandet av en god vattenkvalitet

Det är en brist att promemorian inte diskuterar de nya vattenmyndigheternas roll i relation till länsstyrelser och kommuner med avseende på strandskyddet. Den belyser inte heller tillräckligt skyddets betydelse för en god vattenkvalitet i våra sjöar och kustvatten. Bebyggelse i strandnära områden innebär nämligen risk för ökad näringsbelastning på vattendragen. Således är det inte enbart strandområdet i sig som påverkas utan också själva vattendraget vars vattenkvalitet då kan försämrats och därmed påverka nyttjandet för t.ex. rekreation. Detta bör ytterligare

² Direktiv 2000/60/EG om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

³ Det är också svårt att bilda sig en uppfattning om vissa frågor enbart utifrån den utredning som presenteras i promemorian. Så är det exempelvis vanskligt att bedöma betydelsen av det s.k. utvidgade strandskyddet, utan att närmare veta vilka områden i landet som omfattas av sådana förordnanden.



UPPSALA
UNIVERSITET

belysas, vilket måste göras mot bakgrund av det mål om god ekologisk status som sätts upp i ramvattendirektivet.

Detsamma gäller för vissa andra förhållanden som främst berör den biologiska mångfalden, såsom förutsägbara konsekvenser av invandring/introduktioner av ”nya” organismer. Bland sådana arter som avsevärt kan påverka såväl strandens kvalitativa egenskaper som den biologiska mångfalden i stort kan nämnas (1) bisamrättan som tränger in i landet från norr och som kan underminera stränder och flodbankar och (2) signalkräftan som nu finns i en stor del av landet och som genom att beta ned skyddande rotad akvatisk vegetation (t.ex. vass) kan ge upphov till ökad stranderosion och påtaglig förändring av den biologiska mångfalden. Andra arter som under vissa omständigheter kan påverka strandmiljön negativt är mellanskarv, kanadagås och vattenpest.

Dispensgrunderna (18-18 a §§) och delegationsmöjligheten (31 §)

I promemorian föreslås uttryckliga dispensgrunder som i stort ska återspegla den rättspraxis som utvecklats på området. Uppräkningen avslutas med dagens lokution om ”särskilda skäl”. I uppräknningen finns emellertid även två grunder som ger lättnader i kommuner med god tillgång till inlandsstränder. Vilka dessa kommuner är ska förordningsvis anges av regeringen. Som redan nämnts, kan vi hålla med om det motiverade i sådana lättnader i strandskyddet, givetvis under förutsättning att det inte inverkar på det övergripande målet om tillgänglighet och biologisk mångfald. Dispensgrunderna är emellertid allmänt hållna, vilket lämnar stort utrymme för godtycke i de områden där kommunerna har begärt delegation. Visserligen föreslås också att delegationsmöjligheten blir avsevärt begränsad; det kommer fortsättningsvis inte vara möjligt att delegera dispensgivningen för kust- eller skärgårdsområdena eller områden som är skyddade enligt 3 kap. 6 §, 4 kap. 2-8 §§ och 7 kap. MB. Detta är enligt vår mening den mest betydelsefulla förbättringen av regelverket jämfört med idag. Det är dock rimligt att tro att de kommuner som anses ha god tillgång till inlandsstränder kommer att begära sådan delegation. I dessa fall erbjuder systemet få spärrar mot en kraftig ökning av kommunala dispenser på mer eller mindre oklara grunder.

Detta beror på flera samverkande faktorer: De rättsliga förutsättningarna för dispens i dessa fall är vaga, särskilt i den femte punkten om ”påtaglig fördel av strandnära läge och inte hindrar en hållbar utveckling”. Vidare gäller länsstyrelsens möjlighet att på eget initiativ överpröva dispensererna endast särskilt skyddsvärda områden (som ändå inte har kvalificerat området för undantaget från delegation), se vidare nedan. Det finns heller inga enskilda, motstående intressen som kan verka emot sökandens och kommunens samstämmighet (se angående klagorätten nedan). Andra aktörer (Naturvårdsverket, miljövårdsorganisationerna) verkar enbart i enstaka fall. Man bör inte heller bortse från risken att domstolarna tolkar de vaga skrivningarna för dessa dispenser så att de allmänna intressena



UPPSALA
UNIVERSITET

tilläggs mindre vikt vid den proportionalitetsbedömning som alltid görs i dessa mål. Sammantaget talar detta för enligt vår uppfattning att dessa dispensgrunder bör formuleras tydligare. Även i övrigt bör systemet utformas för att motverka de negativa effekterna som kan följa på dessa undantag som kommunerna kommer att disponera över.

Annars ansluter vi till tanken med uttryckliga dispensgrunder. Detta kan förväntas begränsa en alltför fri bedömning i dessa fall från domstolarnas sida, vilket förekommer idag. Däremot ifrågasätter vi att de angivna dispensgrunderna kompletteras med "särskilda skäl". En sådan ordning kan snarast innebära att utrymmet för dispenser uppfattas som större än med nuvarande lydelse av paragrafen. En tydligare reglering vore att kompletteringen gjordes med skrivningen "synnerliga skäl". Detta ger en tydligare markering att utrymmet för dispens *utöver* de uppräknade grunderna är litet, särskilt som bedömningen ska göras mot 7 kap. 25-26 §§ MB och i enlighet med proportionalitetsprincipen. Om man därvid finner att dispensmöjligheten begränsades på ett sätt som inte är önskvärt, kan en komplettering göras med ytterligare, uttryckliga grunder. Om en sådan ordning inte skulle kunna godtas för hela landet, ansluter vi oss till Naturvårdsverkets förslag om att detta åtminstone skulle gälla i de områden som är särskilt utsatta för ett starkt exploateringstryck.

Länsstyrelsens överprövning

I förslaget tilläggs länsstyrelsen en möjlighet att på eget initiativ överpröva ett kommunalt dispensbeslut under två förutsättningar; dels om det kan befaras att värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen åsidosätts, dels om beslutet innehåller betydande formella brister (19 kap. 3 a § MB). Vi tillstyrker detta förslag, som medför en klar förbättring av den statliga styrningen på området. Förslaget är dock så pass förvaltningsrättsligt nydanande att det bör kommenteras något ytterligare.

Möjligheter för länsstyrelse eller andra statliga myndigheter att på eget initiativ agera mot kommunala beslut finns också i annan lagstiftning. I promemorian görs jämförelsen med reglerna om överprövning av detaljplan enligt 12 kap. PBL. Här kan också nämnas länsstyrelsens möjlighet att upphäva lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)⁴ och att Räddningsverket kan begära att regeringen gör detsamma med kommunala handlingsprogram (tidigare räddningsplaner) enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.⁵ Dessa möjligheter är emellertid reserverade för *planer* och liknande, där det inte finns enskilda parter i ärendena. Promemorians förslag låter sig därför kanske bäst jämföras med länsstyrelsens möjlighet att vräka *byggnadslov* i vissa områden enligt 12 kap. 4 § PBL. Ett sådant kassationsbeslut måste

⁴ 3 kap. 13 § 2 st. OrdningsL.

⁵ 3 kap. 8 § 3 st. OlycksL, jfr. med 3 kap. 5 § OlycksF (2003:789).



UPPSALA
UNIVERSITET

emellertid föregås av ett särskilt förordnande om vilket geografiskt område som kan komma att omfattas. Denna överprövningsmöjlighet är dock enligt vår vetenskap oprövad i verkligheten.⁶ Det kan därför vara på sin plats att peka på hur den motsvarande överprövningsmöjligheten för strandskyddsdispenser kommer att fungera i miljöbalkssammanhang.

Några särskilda överklaganderegler finns inte föreslagna för de fall som länsstyrelsen vräker ett kommunalt beslut med stöd av den nya bestämmelsen. Det innebär att ett överklagande av länsstyrelsens beslut görs inom miljödomstolslinjen (miljödomstol – Miljööverdomstol, den senare efter prövningstillstånd). Som vi tolkar de föreslagna reglerna kommer miljödomstolen därvid att ta ställning till själva saken, dvs. om dispens ska meddelas eller inte.⁷ Vidare kommer såväl den enskilde sökanden som den kommunala nämnden att kunna överklaga länsstyrelsens beslut. Av den praxis som Miljööverdomstolen utvecklat under 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) framgår att kommunen kan överklaga t.o.m. om sökanden väljer att avstå.⁸

Dessa påpekanden görs som sagt bara för att belysa det förvaltningsrättsligt nya i förslaget. Som redan nämnts tillstyrker vi det mot bakgrund av det klara behovet av statlig styrning på området. Vi menar dock att vräkningsgrunderna är alltför svaga och bör kompletteras. Som reglerna ser ut i förslaget, är förutsättningarna nämligen att en dispens äventyrar värdefulla naturvårds- eller allemansrättsliga intressen. Det blir följaktligen fråga att bedöma om just *den enskilda dispensen* medför sådan fara. Det säger sig självt att detta sällan är fallet; skadan på de motstående intressena uppstår ju av den fortgående förändringen av strandområdet genom flera dispenser under längre tid. Därför bör istället vräkningsgrunderna anges med sikte på vad den enskilda dispensen kan föra med sig på lång sikt, bl.a. av hänsyn till konsekvenserna av en sådan fortgående förändring. Därutöver bör det finnas en möjlighet att vräka dispenser i andra och mera särskilda situationer. Dessa senare bör kunna fångas upp med en skrivning om ”särskilda omständigheter” eller liknande.

Anmälningsplikt för de areella näringarnas byggnader

De areella näringarnas byggnader är undantagna från kravet på strandskyddsdispens, om de avser annat än bostadsändamål (7 kap. 17 § 1 st. 1 p. MB). I Naturvårdsverkets rapport anges att detta är ett problem, bl.a. genom att dessa byggnader successivt omvandlas till bostäder vilket är svårt att komma åt tillsynsvägen. För att motverka detta förslås därför

⁶ Möjligheten introducerades med PBL den 1 juli 1987.

⁷ Länsstyrelsens beslut att ta upp frågan till prövning enligt de grunder som anges i 19 kap. 3 a är nämligen försett med ett överklagandeförbud enligt 3 b § 2 st.

⁸ Miljööverdomstolen, beslut i protokoll 2003-03-12 i målen M 7673-03, M 479-03 och M 480-02.



UPPSALA
UNIVERSITET

en anmälningsskyldighet. Förslaget avvisas emellertid i promemorian med motiveringen att dessa åtgärder kan omfattas av samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § och att det skulle bli en onödig dubbelreglering. Dessutom anges att dessa problem kan åtgärdas tillsynsvägen med stöd av den föreslagna lydelsen av 7 kap. 16 § MB. Argumenten är enligt vår uppfattning inte övertygande.

Samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § träffar verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön i ett område. Förutsättningarna i den bestämmelsen är sådan att den över huvud taget inte aktualiseras i dessa sammanhang. Oss veterligt har den och dess föregångare i 20 § naturvårdslagen (1964:822) aldrig tillämpats för de areella näringarnas byggnationer i strandskyddsområden.⁹ Någon dubbelreglering blir det följaktligen inte fråga om. Om man ändå befarar detta, går det att lösa med en enkel undanskrivning som den som gäller för samrådsplikten och anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429).¹⁰ Att man skulle kunna komma åt problemen med stöd av den ändrad lydelse av 16 § är heller inte särskilt troligt. Som Naturvårdsverket visat, har problemen i dessa sammanhang främst att göra med svårigheterna att bedriva tillsyn över successiva förändringar, inte med de materiella bestämmelserna. Dessa är med nödvändighet vagt formulerade och de sanktioner som erbjuds vid överträdelse är inte effektiva.¹¹

Krav på att besluten innehåller vissa uppgifter

Enligt Naturvårdsverkets rapport är oklara beslut vanligt förekommande när det gäller kommunala strandskyddsdispenser. Man har därför föreslagit en skyldighet för den beslutande myndigheten att ange sådana vissa uppgifter i beslutsskälerna enligt en lista i områdesskyddsförordningen (1998:1252). I promemorian avvisas detta förslag med ett märkligt resonemang. Ett skäl mot en sådan ordning skulle vara att det blev oklart om besluten vann laga kraft om uppgifterna saknades. Utan att gå för långt in på frågor kring förvaltningsrättsliga besluts rättskraft, kan vi konstatera att detta inte stämmer. Strandskyddsbesluten gäller direkt om ingen överklagas. Därutöver kan de upphävas endast under de förutsättningar som anges i den föreslagna regeln om länsstyrelsens överprövningsmöjlighet ("betydande formella brister") eller om det finns skäl för resning enligt 37 b § FPL. Båda dessa rättsliga remedier utlöses endast av *grova* förfarandefel, vilket det knappast kan bli fråga om i dessa situationer. Det är därför svårt att förstå promemorians invändning mot

⁹ Däremot har sådana åtgärder i strandskyddsområden tillståndsprövats i områden som fortfarande omfattas av s.k. landskapsskyddsförordnanden enligt 19 § NVL i dess lydelse före 1974, men det är något helt annat.

¹⁰ 6 § förordningen (1998:904) om tänker och anmälan om samråd.

¹¹ Det straffrättsliga ansvaret saknar i dessa sammanhang betydelse.



UPPSALA
UNIVERSITET

krav på uppgifter i besluten. Här vill vi också peka på att en sådan ordning är självklar i andra, miljörättsliga sammanhanget.¹² Vi menar därför att lagstiftningen bör utformas i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

Klagorätten

Av Naturvårdsverkets utredning framgår att endast en procent av alla dispensbeslut överklagas. Detta är en anmärkningsvärt låg siffra, särskilt mot bakgrund av att verket samtidigt anger att i 65 % av fallen kan det finnas grund för sådant överklagande (s. 116). I promemorian är utgångspunkten att detta kan åtgärdas på två sätt (s. 36m). För det första genom möjligheten för länsstyrelsen till överprövning av dessa beslut på eget initiativ. För det andra genom att enskilda motintressen i större utsträckning kommer att kunna överklaga dispenser, något som enligt promemorian blir följden av Århuskonventionen och de förändringar som den givit upphov till i EG-rätten och i svensk lagstiftning (s. 117). Detta är en missuppfattning av rättsläget.

Den lagstiftning som syftar till att genomföra Århuskonventionen i Sverige (prop. 2004/05:65) medför ingen förändring för enskildas möjligheter att klaga på strandskyddsdispenser. Som framgår av promemorian kan idag inte ens gränsgrannar klaga på dessa beslut; de anses inte "berörda" eftersom prövningen avser konflikten mellan "allmänna intressen" (allmansrätt och biologisk mångfald) och den enskildes sökandes intresse. I det avseendet innebär den nya lydelsen av 26 kap. 1 § MB enbart en kodifiering av det som redan gäller. Den enskilde kan visst initiera ett tillsynsärende, men bara få en *bedömning i sak* om hon är berörd! Miljöbalkskommitténs just avlämnade slutbetänkande innehåller inte något förslag som ändrar på detta och det pågående Århusarbetet inom Miljödepartementet är enbart inriktat på miljövårdsorganisationers talerätt.

Utredningen utgår från att en bättre regeluppfyllelse måste uppnås och att detta bl.a. kommer att ske genom en ökad möjlighet för enskilda att klaga på strandskyddsdispenser. När det nu är detta som ska uppnås, bör de enskildas talerätt utökas. Detta sker enklast genom att lagstiftningsvägen tillerkänna klagorätt till dem som är gränsgrannar eller som annars direkt berörs av åtgärderna. Här kan ledning tas från den praxis som utvecklats under PBL. En sådan utveckling har redan skett i andra delar av miljörätten, t.ex. med avseende på täkter där enskilda tidigare inte heller ansågs "berörda". Denna utveckling kommer att fortsätta med den ökade betoningen på "integrerad prövning" som kännetecknar rättsområdet. I förlängningen kan man nog förvänta sig att hela strandskyddsprövningen kommer att ligga under PBL och i miljödomstolarna och då får frågan om

¹² Se t.ex. 22 kap. 25 § MB som enligt 19 kap. 5 § även gäller för beslut av kommunal nämnd och länsstyrelse.



UPPSALA
UNIVERSITET

klagorätt en mer självklar lösning. I väntan på detta bör de enskilda intressena motl exploatering av strandskyddsområden ges möjlighet att göra sin röst hörd i enlighet med intentionerna i Århuskonventionen.¹³

Slutord

Sammanfattningsvis är vi således överens om huvuddragen i de föreslagna ändringarna i reglerna om strandskydd, men menar också att det krävs ändringar och kompletteringar i de delar som nu har behandlats.

¹³ Se även Lagrådets yttrande över Århuspropositionen i denna fråga, prop. 2004/05:65 s. 314).