

Skydd av stränder i Sverige och Finland

- En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Evelina Carlquist Alexandra Filipson



Förord

Med detta examensarbete avslutar vi våra studier vid lantmäteriingenjörsprogrammet på Högskolan Väst under läsåret 2021.

Det finns många vi vill tacka som medverkat under arbetets gång.

Till vår handledare Kristin Land, vill vi rikta ett stort tack för inspiration till ämnet och få ta del av ditt kontaktnät. Du har gett oss goda tips och råd under arbetets gång och med din hjälp har vi fått en bra utformning på rapportens struktur och innehåll.

Vi vill även rikta ett stort tack till de personer från Sverige och Finland som har medverkat i de genomförda intervjuerna samt tillhandahållit oss med material och värdefulla synpunkter.

Tack till vår examinator Galina Nilsson och opponent Carl Berring för att ni har tagit er tid att läsa igenom och kommit med givande förslag på förbättringar. Samt tack till er som korrekturläst arbetet inför slutinlämning.

Arbetet har fördelats jämnt mellan författarna och analys och diskussion har skrivits gemensamt. Vi har under arbetets gång haft en öppen dialog och kompletterat varandra med olika tankar och idéer.

Trollhättan, juni 2021

Evelina Carlquist

Alexandra Filipson

Skydd av stränder i Sverige och Finland - En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Sammanfattning

Syftet med examensarbetet är att bidra med kunskap om svensk och finsk strandskyddslagstiftning och dess tillämpning. Målet är att kartlägga ländernas praktiska tillämpning av strandskydd, planering och möjlighet till exploatering inom strandområden. Metoden som använts i studien är huvudsakligen en komparativ metod baserad på rättsdogmatik (litteraturstudie) och rättssociologi (intervjustudie).

Det svenska strandskyddet regleras i miljöbalken (1998:808) (MB) och är ett generellt skydd som sträcker sig 100 meter från strandlinjen åt vardera håll med möjlighet att utvidgas till 300 meter. Strandskyddet gäller vid alla vattensamlingar och vattendrag och syftar till att skydda djur- och växtliv samt trygga allmänhetens tillgång till strandområden. Kommunen kan bevilja dispens från strandskyddet med förutsättning att särskilda skäl föreligger samt att åtgärden är förenlig med strandskyddets syfte.

I Finland regleras möjligheten till bebyggelse genom planläggningskravet för strandområden i *markanvändnings- och bygglagen (132/1999) (MBL)*. Planläggningskravet innebär att vid uppförande av byggnader inom strandzon- och strandområden krävs en gällande generalplan med rättsverkningar, alternativt en stranddetaljplan. Bredden av strandzonen- och strandområden bedöms oftast till 100–200 meter från strandlinjen. Undantagslov kan beviljas från planläggningskravet med förutsättning att den planerade åtgärden följer angivna bestämmelser i byggnadsordningen gällande byggnadens avstånd, placering och dimensionering.

Resultatet visar att Sverige och Finlands lagstiftning har liknande syften. I lagstiftningen finns liknande förbud mot uppförande av byggnader inom strandområden med undantag för byggnationer uppförda i syfte för skogs- och jordbruksverksamhet samt för yrkesfisket. De båda länderna ger även möjlighet att frånga lagstiftningen för nybyggnation samt tillbyggnad inom strandområden. Av intervjustudien har det framkommit att den praktiska tillämpningen beror på olika faktorer, men trots kommunala skillnader har Sverige ett mer restriktivt förhållningssätt gällande dispensgivning och beviljande av bygglov inom strandområden.

Just nu pågår utredningar för både svensk och finsk lagändring. Det finns svårigheter i att bedöma hur de slutliga lagförslagen kommer se ut och därför kan ingen konkret slutsats dras till om ländernas lagstiftning rör sig mot varandra.

Nyckelord: Strandskydd, Sverige, Finland, strandzon, strandområde, fysik planering, bebyggelsefri strand

Datum:	2021-06-15
Författare:	Evelina Carlquist, Alexandra Filipson
Examinator:	Galina Nilsson (Högskolan Väst)
Handledare:	Kristin Land (Högskolan Väst)
Program:	Lantmätariingenjörsprogrammet
Huvudområde:	Lantmäteriteknik
Kurspoäng:	15 högskolepoäng
Utgivare:	Institutionen för ingenjörsvetenskap, Högskolan Väst, 461 86 Trollhättan

Swedish and Finish Shoreland protection - A comparative study of shoreland protection legislation

Summary

The purpose of the degree project is to contribute knowledge of Swedish and Finnish shoreland protection legislation and its application. The aim is to map the countries practical application of shoreland protection, planning and opportunities for land development. The method used in the study is mainly a comparative method based on legal dogmatics (literature study) and sociology of law (interview study).

The Swedish shoreland protection is regulated in the Swedish Environmental Code (1998:808) and is a general protection that extends 100 meters from the shoreline in each direction with the possibility of extending to 300 meters. The protection applies to all watercourses and waterbodies and aims to protect animal- and plant life and ensure the publics' access to the riparian area. The municipality may grant an exemption from the shoreland protection if there are special reasons and that the measure is compatible with the purpose of shoreland protection.

In Finland, the possibility of development is regulated by the planning requirement for the riparian zone and the riparian area in the *Land Use- and Building Act (132/1999)*. The planning requirement means that when constructing buildings within the riparian zone, a valid master development plan with legal effects is required, or alternatively a shoreland detailed development plan. The width of the riparian zone and the riparian area usually estimated at 100–200 meters from the shoreline. Exemption permits may be granted from the planning requirement, provided that the planned measure complies with the specified provisions in the building regulations regarding the building's distance, location, and dimensioning.

The results show that Swedish and Finnish legislations have similar purposes. The legislations contain a similar ban on the construction of buildings in the riparian zone, except for buildings erected for the purpose of forestry- and agricultural activities and for commercial fishing. The two countries also provide an opportunity to deviate from the legislation for new construction and extension of a building within the waterfront area. The interview study has shown that the practical application depends on various factors, but despite municipal differences, Sweden has a more restrictive approach regarding granting exemptions and granting building permits in riparian areas.

BACHELOR'S THESIS

Investigations are currently underway for both Swedish and Finnish law changes. There are difficulties in assessing what the final legislative proposals will look like and therefore no concrete conclusion can be drawn if the countries legislation is moving towards each other.

Keywords: Shoreland protection, Sweden, Finland, riparian zone, riparian area, physical planning, undeveloped shoreland

Date:	June 15, 2021
Author(s):	Evelina Carlquist, Alexandra Filipson
Examiner:	Galina Nilsson (University West)
Advisor(s):	Kristin Land (University West),
Programme name:	Land Surveying
Main field of study:	Engineering, Land Surveying
Course credits:	15 HE credits
Publisher:	Department of Engineering Science, University West, S-461 86 Trollhättan, SWEDEN

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Innehåll

Förord	i
Sammanfattning	ii
Summary	iii
Nomenklatur	vii
1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte.....	2
1.3 Avgränsningar	2
1.4 Tidigare forskning och utredningar.....	3
1.4.1 Landhöjning och fastighetsindelning längs havsstränderna	3
1.4.2 Bebyggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland.....	3
1.4.3 Samhällets styrning av fastighetsindelningen	4
1.4.4 Strandskydd i praktiken (SOU 2015: 108).....	4
1.4.5 Gränsöverskridande möte vid Kukkola forsén	4
2 Metod	6
2.1 Kvalitativ metod	6
2.2 Rättsdogmatisk metod.....	7
2.3 Rättssociologisk metod.....	7
2.4 Tillvägagångsätt	8
2.4.1 Litteraturstudie.....	8
2.4.2 Intervjustudie	8
3 Strandskydd i Sverige	10
3.1 Allmänna och enskilda intressen.....	10
3.1.1 Allemansrättslig tillgång till stränderna.....	10
3.1.2 Resurs för biologisk mångfald	10
3.1.3 Äganderätten	10
3.2 Strandskyddet ur ett historiskt perspektiv.....	11
3.3 Svenskt strandskydd idag.....	12
3.4 Möjlighet till dispens	13
3.5 Fysisk planering.....	15
3.5.1 Översiktsplanering.....	15
3.5.2 Detaljplanering	16
3.5.3 Bygglöv.....	17
3.6 Fastighetsbildning.....	17
3.7 Förslag till nya regler	18
4 Bebyggelsefri strand i Finland	19
4.1 Allmänna och enskilda intressen.....	19
4.1.1 Allemansrätten	19
4.1.2 Stranden som ändlig naturtillgång.....	19
4.1.3 Opartisk behandling av markägare	20
4.2 Bebyggelsefri strand ur historiskt perspektiv.....	20
4.3 Reglering av bebyggelse fri strand idag	21
4.4 Möjlighet till undantag.....	23

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

4.5 Fysisk Planering	23
4.5.1 Landskapsplan	24
4.5.2 Generalplan	26
4.5.3 Detaljplan	27
4.5.4 Stranddetaljplan	27
4.5.5 Bygglov.....	28
4.6 Fastighetsbildning.....	28
4.7 Reform av markanvändnings- och bygglagen.....	29
5 Resultat	30
5.1 Kommuner i Sverige	30
5.1.1 Arvidsjaur kommun.....	30
5.1.2 Kungsbacka kommun.....	35
5.2 Kommuner i Finland	41
5.2.1 Pargas kommun	41
5.2.2 Närpes kommun	47
5.3 Lantmäteriet i Sverige.....	52
5.3.1 En förrättningslantmätarens syn på strandskydd.....	52
5.4 Lantmäteriverket i Finland	56
5.4.1 En förrättningslantmätarens syn på skydd av stränder.....	56
5.4.2 Ett lantmäteriråds syn på bebyggelsefri strand.....	59
6 Analys	63
6.1 Syfte till lagstiftningen.....	63
6.1 Möjlighet till undantag från strandskydd.....	63
6.2 Hänsyn till de allmänna- och enskilda intressena	64
6.3 Praktisk tillämpning för skyddande av strand	65
7 Slutsats och diskussion	67
7.1 Rör sig ländernas lagstiftning mot varandra?	69
7.2 Stranden i relation till hållbar utveckling.....	70
7.3 Metoddiskussion.....	71
7.4 Framtida studier.....	72
Referenser	73
Bilagor	A:1
A: Frågeställningar till kommunen Finland.....	A:1
B: Frågeställningar till Kommunen Sverige.....	B:1
C: Frågeställningar till lantmäteriverket i Finland.....	C:1
D: Frågeställningar till Lantmäteriet Sverige	D:1

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Nomenklatur

Svensk Lagstiftning

BL	Byggnadslagen (1947:385)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan och bygglagen (2010:900)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
RF	Regeringsformen (1974:152)

Finsk lagstiftning

<i>FBL</i>	<i>Fastighetsbildningslagen (1995/554)</i>
<i>GR</i>	<i>Finlands Grundlag (731/1999)</i>
<i>MBL</i>	<i>Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)</i>
<i>NVL</i>	<i>Naturvårdslagen (1096/1996)</i>

Förkortningar

NTM-Centralen	= Närings-, trafik- och miljöcentralen
LIS-områden	= Områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen
Prop.	= Proposition, Förslag från regeringen till riksdagen

Översättningar av uttryck

Ekonomibyggnader i Finland	= Komplementbyggnader i Sverige, exempelvis gäststuga, Attefallshus och garage.
Byggplats i Finland	= Tomt för byggnation i Sverige
Stomlägenhet i Finland	= Stamfastighet i Sverige

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige uppkom behovet för reglering av bebyggelse i strandnäralägen på 1940-talet då fritidsutredningen presenterade att den ökande sommarstugebyggelsen hotade att ta i anspråk de bästa stadsnära naturliga badstränderna.¹ De första bestämmelserna kring strandskydd infördes på 1950-talet, det var först genom lagändringen år 1975 som skyddet blev generellt över hela landet.² Strandskyddet gör det möjligt för allmänheten genom allemansrätten att nyttja strändernas naturtillgångar så som att promenera längs stränder, fiska eller bada vid en intill liggande brygga.³

I Finland började de första sommarvillorna längs vattnet byggas på 1700-talet för att sedan växa fram till att bli en koncentrerad villabebyggelse.⁴ Det var först år 1949 som den finska landsbygden började omfattas av bestämmelser kring planering och byggande.⁵ I slutet av 1960-talet började stränderna planläggas genom upprättande av strandplaner, vars avsikt var att planera fritidsbebyggelsen inom strandområdet.⁶

Fysiska planeringen är ett verktyg för att styra markanvändningen genom restriktioner och bestämmelser, vilka tar sig form genom olika planer. Det svenska strandskyddets roll inom fysisk planering är restriktiv och påverkar den framtida markanvändningen genom sitt värnande av allmänna intressen. Strandskyddet kan beskrivas som ett ramverk som kommunerna måste förhålla sig till, snarare än ett planeringsverktyg.⁷ Det svenska strandskyddet är omdebatterat och det finns flera som ifrågasätter skyddets omfattning. I artikeln *Strandskydd i städer – ett hinder för god stadsplanering* beskriver Eidar Lindgren att strandskyddet är en påtaglig restriktion inom stadsplaneringen och kan försvåra för andra allmänna intressen, så som kommunens bostadsförsörjning.⁸ I Finland grundar sig skyddandet av stränderna i den fysiska planeringen och det framgår i artikeln *Gränsöverskridande möte vid Kukkola forsén* att det är enklare att få tillstånd att bygga nära stränderna i Finland. Dock finns det delade meningar även i Finland kring det finska skyddets omfattning och lagstiftning. Allemansrättsliga tillgängligheten till stränderna har minskat tack vare stamfastighetsprincipen som tillåter fastighetsägarna att bygga lika mycket på fastigheter som fastighetsindelats sedan 1959. Uppfattningen hos gemene man är dock att även om fri tillgång till ständerna anses vara viktig, så anser de flesta att i frågor om byggnation är reglerna för stränga.⁹ Denna avvägning mellan bevarande och exploatering är en betydelsefull fråga

¹ SOU 1940:12. *Inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning*. s. 37

² *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen*. s. 29

³ Boverket och Naturvårdsverket. *Strandskydd – En skrift om det nya strandskyddet*

⁴ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*. s. 11

⁵ *Ibid.*, s. 23.

⁶ 72 § MBL

⁷ Naturvårdsverket. *Planering och förvaltning för friluftsliv – en forskningsöversikt*. s. 132

⁸ Bostadsbubblan, *Strandskydd i städer – ett hinder för god stadsplanering*

⁹ Strandskyddsdelegationen. *Gränsöverskridande möte vid Kukkola forsén*

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

för att uppnå en långsiktig hållbar samhällsutveckling. Genom en komparativ undersökning av hur de båda länderna går till väga vid skyddande av strand ges möjlighet att öka förståelsen och ta lärdom av varandra.

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att bidra med kunskap om svensk och finsk strandskyddslagstiftning och dess tillämpning. Målet är att kartlägga ländernas praktiska tillämpning av strandskydd, planering och möjlighet till exploatering inom strandområden. Arbetet avser att undersöka följande frågeställningar:

- Vilka likheter och skillnader finns det i ländernas syfte till lagstiftningen?
- Vilka likheter och skillnader finns i möjligheten till undantag från strandskydd?
- Vilka likheter och skillnader finns i hur de olika lagstiftningarna tar hänsyn till de allmänna- och enskilda intressena?
- Vilka likheter och skillnader finns i ländernas praktiska tillämpning för skyddande av strand?

1.3 Avgränsningar

På grund av arbetets omfattning (10 veckor) och strandskydd som mångsidigt ämne har avgränsningar gjorts för att möjliggöra en mer fördjupad studie.

Endast lagstiftning som direkt berör skyddande av stränder och möjligheten till dispens behandlas inom rapporten. Övriga regler som har en påverkan på stränderna men som inte berör strandskyddet berörs endast översiktligt. Därav behandlas inte natur- och kulturskyddsområden eller Natura 2000-områden. Eftersom det är tillsynsmyndigheterna som handlägger dessa ärenden har författarna beslutat att inte genomföra intervjuer med Länsstyrelsen i Sverige samt med Närings- trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) i Finland.

På grund av studiens omfattning har inga undersökningar kring hur länderna tillämpar tillsyn av strandskyddet gjorts.

Historiska skillnader kommer inte undersökas närmare och studien kommer inte behandla de lagar som tidigare fanns innan den gällande strandskyddslagstiftningen infördes. Studien kommer endast beröra historiska förutsättningar berörs endast översiktligt.

Då studien omfattas av 15 högskolepoäng (10 veckor) kommer endast praxis beröras endast översiktligt för att besvara arbetets syfte.

1.4 Tidigare forskning och utredningar

Det har genom åren gjorts både forskning och utredningar kring strandskydd och dess praktiska tillämpning. Här nedan presenteras ett antal studier där en jämförelse av svensk och finsk lagstiftning ingått som en del av syftet eller ett komplement för att skapa större förståelse för ämnet.

1.4.1 Landhöjning och fastighetsindelning längs havsstränderna

*Landhöjning och fastighetsindelning längs havsstränderna - En jämförande studie kring lagstiftning i historik i Sverige och Finland*¹⁰ är ett examensarbete skrivet på mastersnivå år 2012 på Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Syftet med arbetet är att jämföra fastighetsrättslig hantering av uppgrundad mark längs kusterna i Finland och Sverige.

Studien utreder den historiska bakgrunden för ländernas fastighetsstruktur, hur den skiljer sig åt och hur det påverkar fastighetsförrättningarna för reglering av den uppgrundade marken. Rapporten undersöker även naturfenomenet landhöjning och gör tidsmässiga kopplingar till problemet.

Arbetet är skrivet med åtanke för den enskildes fulla äganderätt över de bebyggda strandtomterna vars strandlinje har förändrats och normalvattenlinjen har kommit att bli svårtolkad. Rapporten beskriver även den gällande ägande- och nyttjanderätten till strand och vattenområden ur ett historiskt perspektiv samt berör det fastighetsrättsliga tillvägagångssättet i ersättningsfrågor vid marköverföring.

1.4.2 Bebyggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland

Bebyggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland från 1998 är ett examensarbete på masternivå, skrivet av studenter från Tekniska Högskolan Helsingfors i Finland och från Kungliga Tekniska Högskolan i Sverige. Studien fokuserar på att beskriva synen på exploatering och skydd av stränderna i Sverige, Finland samt Åland. Det som skiljer Karlsson och Jonssons studie mot författarnas studie är att den jämför den tidigare lagstiftningen som var aktuell i länderna samt jämför skillnader i lagstiftningens utveckling. Likheterna är att studien fokuserar på två kommuner från Sverige och Finland, en med högt bebyggelsetryck och en glesbygdskommun. Åland har på grund av sin storlek studerats i helhet.¹¹

Studien påvisar skillnader i lagstiftningarnas framväxt, införandet av strandskyddet inleddes tidigare i Sverige än i Finland, i Sverige började frågan kring reglering av stränderna uppmärksammas på 30-talet men i Finland först på 60-talet. Resultatet av studien visar att Sverige byggde upp ett heltäckande strandskydd genom naturvårdslagen men att i Finland

¹⁰ Björilin, David. *Landhöjning och fastighetsindelning längs havsstränderna - En jämförande studie kring lagstiftning i historik i Sverige och Finland*

¹¹ Karlsson, Mikael. Anna-Maria, Johansson. *Byggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland*. s. 5

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

reglerades exploatering i byggnadslagen. Ålands lagstiftning har till stor del följt den finska utvecklingen både tidsmässigt och innehållsmässigt¹²

Avsnitt 5:4 beskriver skillnader i hur tillämpningen av strandskydd och exploatering kring ständerna skiljde sig mellan länderna.¹³

1.4.3 Samhällets styrning av fastighetsindelningen

Rapporten *Samhällets styrning av fastighetsindelning- dåtid, nutid och framtid* är en doktorsavhandling från Kungliga Tekniska Högskolan som utreder 3e kap. FBL gällande lämplighetsprövning för fastighetsbildning. Syftet med avhandlingen är att se om gällande lagstiftning och regelverk kan komma att liberaliseras. Delen i rapporten som speglar examensarbetet är avsnittet strandskydd samt tillhörande bilaga 7 gällande strandskydd. Sammanfattningsvis belyser rapporten att det sker fler fastighetsregleringar i Finland.¹⁴

1.4.4 Strandskydd i praktiken (SOU 2015: 108)

SOU 2015:108, Strandskydd i praktiken – slutrapport från strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan, beskriver det uppdrag som strandskyddsdelegationen hade mellan 2013 och 2015. Uppdraget var att fungera som en nationell arena för dialog och erfarenhetsutbyte samt möjliggöra för ett kunskapsutbyte kring de strandskyddsregler som infördes i Sverige 2009. Rapporten presenterar förslag på hur kompetensen kring strandskyddsfrågor ska hållas på hög nivå även efter delegationens avslutande.¹⁵

Avsnitt 5.8 - *Beskrivning av grannländernas lagstiftning*, behandlar den lagstiftning som finns för friluftsliv, byggande samt andra frågor kring strandområden i Norden. Avsnittet visar att det finns flera praktiska skillnader mellan länderna, samt liknande begränsningar för byggnation inom strandområden.¹⁶ Avsnitt 5.8.3 beskriver specifikt lagstiftningen kring strandskydd i Finland.¹⁷

1.4.5 Gränsöverskridande möte vid Kukkola forsén

Artikeln *Gränsöverskridande möte vid Kukkola forsén* av Anna Hedman behandlar det övergripande dialogmöte som skedde mellan delegationens ordförande, kanslist, politiker och tjänstemän från Sverige och Finland som hölls år 2015. Mötet var endast ett i en rad av flertalet möten som strandskyddsdelegationen höll med start 2014 i Norrbotten. Syftet var att samla in reflektioner och erfarenheter kring strandskyddreglerna. Under mötet behandlades frågor så som rimligheten i bestämmelserna i glesbygden, de då nya roller som

¹² Ibid., s. 95f

¹³ Karlsson, Mikael. Anna-Maria, Johansson. *Byggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland*. s. 99

¹⁴ Sabel, Linda. *Samhällets styrning av Fastighetsindelning*.

¹⁵ SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken*. s. 17

¹⁶ Ibid., s. 157

¹⁷ Ibid., avsnitt 5.8.3

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

kommunen respektive Länsstyrelsen tillgivits genom lagförändringen år 2009/2010 och hur samverkan fungerat.

Studien fokuserar på att beskriva vad som gäller för byggnation och skyddande av stränder i Finland, speciellt i finska landskapet Lappland och bygger på en analys av planeringsdirektören Rütta Lönnström svar. Studiens resultat visar att tjänstemännen från båda sidor gränsen är överens om att det är enklare att bygga i strandområden i Finland.¹⁸

¹⁸ Strandskyddsdelegationen. *Gränsöverskridande möte vid kukkolaforsen.*

2 Metod

Examensarbetet är en kvalitativ studie som ska bidra till en fördjupad förståelse för ämnet genom en komparativ undersökning av likheter och skillnader mellan de två ländernas lagstiftning kring skydd av strandområden.¹⁹ I studien berörs den rättsociologiska metoden genom utförande av halvstrukturerade intervjuer med relevanta personer som i sin yrkesroll tillämpar strandskyddet. Vid analysering av rättskällor, lagstiftning och andra förarbeten har den rättsdogmatiska metoden använts. För att ge läsaren en större förståelse för tillvägagångssättet redogörs metodteori, datainsamling, urval samt hur insamlade data har hanterats enligt nedan.

2.1 Kvalitativ metod

Till skillnad mot en kvantitativ studie som försöker finna svar på ”hur många” eller ”hur mycket”, så karakteriseras en kvalitativ studie av att undersökningen ska leda till att skapa djupare förståelse för människans livsvärld. Det innebär att studenterna försöker uppnå förståelse för det sätt som människan ser på sig själv och sin relation till omgivningen. Den kvalitativa metoden baseras på den hermeneutiska vetenskapsteorin, vilken utgår från att genom tolkning skapa förståelse för människors föreställning om sin egen omvärld och vilken mening de tillskriver världsliga företeelser. Den hermeneutiska vetenskapen utgår från att människan inte bara uppfattar sig själv och världen som objekt med observerbara egenskaper. Utan för att göra världen begriplig tillskrivs den en mening som beskriver hur människan uppfattar diverse föremål.²⁰

Den traditionella synen på en kvalitativ forskningsprocess kallas *analytisk induktion*, vilket innebär att all relevant data samlas in och först när insamlingen är klar ska materialet analyseras. Ett mer modernt tillvägagångssätt är den *interaktiva induktionen* där insamling av material och analyserande sker omväxlande.²¹ I denna studie har arbetet skett genom interaktiv induktion då insamling och analyserande upprepats i en interaktiv process.

I arbetet har den kvalitativa metoden tillämpats eftersom syftet är att få en djupare förståelse för strandskyddslagstiftningen och den praktiska avvägningen mellan bevarande och möjlighet till exploatering. Dessutom undersöks djupare de likheter och skillnader som finns i Sveriges respektive Finlands lagstiftning. Under arbetets gång har myndighetsrapporter, utredningar och digitala källor inom ämnet studerats. Genom att intervjua utvalda kommuner samt lantmäterimyndigheten vill författarna få insikt i hur ländernas lagstiftning tillämpas.

¹⁹ Nääv (red.) och Zamboni (red.). *Juridisk metodlära*. s. 41

²⁰ Hartman, Jan. *Vetenskapligt tänkande från teori till metodteori*. s. 273f

²¹ *Ibid.*, 275f

2.2 Rättsdogmatisk metod

Den vanligaste datainsamlingsmetoden inom kvalitativa undersökningar är intervjuer.²² En rättsdogmatisk eller juridisk metod som den även kallas, utgår från att tolka de allmänt accepterade rättskällorna för att få en djupare förståelse för lagstiftningen. Det innebär att söka svar i bland annat lagtext, förarbeten, praxis och doktrin så som juridiska uppsatser.²³ Argumentationen i studien utgår från ”*De lege lata*”²⁴ som innebär att studien ska kartlägga den gällande rätten i respektive land genom att tolka aktuell lagstiftning. Dock med vissa avgränsningar rörande praxis och förarbeten.

Den komparativa metodaspekten i detta examensarbete utgår från att jämföra lagstiftningen i Sverige med motsvarigheten i Finland. Den komparativa metoden används ofta för att finna utländskt erfarenhetsmaterial där det saknas i det egna rättssystemet eller för att importera utländska lösningar på relevanta problem. Komparativa undersökningar utförs inte bara mellan de nordiska länderna, utan mellan de länder där språket är tillgängligt för författaren. En komparativ undersökning kan bidra till att öka förståelsen och ge nya synvinklar på hur tolkning kan ske inom det egna rättssystemet. Kunskap om utländska rättssystem har på senare tid fått en större betydelse som ändamålsargument inom rättsdogmatiken, även Högsta domstolen kan hänvisa till utländsk doktrin och praxis vid prövning av principfrågor som från andra länder.²⁵ I denna studie används den komparativa metoden till att bidra med kunskap om avvägningen mellan bevarande genom skyddande av stränder samt till möjligheten att exploatera i strandområden.

2.3 Rättssociologisk metod

För att kartlägga befintlig kunskap inom ämnet har en litteraturstudie genomförts. Gemensamt för forskare som är verksamma inom ämnet rättssociologi är en fundering över hur rätten ur 3 olika perspektiv. Det kan handla om frågor kring lagar och reglers uppbyggnad, hur reglerna hänger ihop och vad de betyder men även hur de ska tillämpas. Rättssociologi kan beskrivas som relationen mellan rätten och samhället, hur rätten påverkar samhället och hur samhället påverkar rätten. Boken *Om rättssociologi* beskriver faktumet att studera rätten från ett utifrån perspektiv även kallat *kunskap om rätten*, vilket handlar om att göra tolkningar utifrån samhällets synvinkel. Att tolka hur rätten står i relation till samhället och dess sociala normer, men handlar även om tolkningar kring vem som har inflytande över rätten och om dess lämplighet och utvecklingsmöjligheter.²⁶

Rättssociologin kan delas upp i en normativ sida och en faktisk sida, som i sin tur representeras av fyra samhällsdelar. Den normativa sidan handlar om den formella rätten där regler enbart ses som regler. Men innefattar även den formella rätten där reglerna genom

²² Hartman, Jan. *Vetenskapligt tänkande från teori till metodteori*. s. 280

²³ Nääv (red.) och Zamboni (red.). *Juridisk metodlära*. s. 21

²⁴ *Ibid.*, s. 36

²⁵ *Ibid.*, s. 41f.

²⁶ Baier, Matthias. Svensson, Måns. Nafstad, Ida. *Om rättssociologi*. s. 10

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

rättsliga institutioner blir förverkligade. Rättssociologins faktiska sida handlar om det som kallas för levande rätt, hur de sociala normerna och människans påverkan på samhället.²⁷

Studien innefattar både tolkningar av lagtext kring skyddande och exploatering av strandområden för att sätta lagstiftningen i relation till samhället genom att studera förarbetet och skäl till lagändringar. Men även genom att den rättssociologiska metoden används vid genomförande av intervjuer för att bidra till kunskap om lagstiftningen praktiska tillämpning.

2.4 Tillvägagångsätt

Resultatet av studien baseras på den litteraturstudie samt djupgående intervjuer som har genomförts under arbetets gång. Här nedan presenteras tillvägagångsättet i studien.

2.4.1 Litteraturstudie

Vid insamling av information har författarna använt sig av tryckta och digitala källor. Sökdatabaser som DiVA och Finlex.fi har använts. Sökord som strandskydd, skydd av strand Finland, strandplanering Finland, strandskyddsdispens, undantagslov Finland och strandskyddsdispens har använts för att finna relevanta sidor. Eftersom information som inhämtas vid litteraturstudier är sekundärdata,²⁸ är författarna medvetna om att informationen kan vara vinklad eller ofullständig. Sökresultatet och webbsidornas information har därför gallrats och granskats för att finna de mest tillförlitliga, aktuella och relevanta sidorna. Från Sverige har sidor från Boverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, kommuner, relevanta lagstiftningar samt examensarbeten inom ämnet använts. Från Finland har sidor från Miljöministeriet, kommuner, landskapsförbunden, relevant lagstiftning samt examensarbeten inom ämnet använts. Tryckta källor som använts har varit böcker skrivna av författare med kunskap inom ämnet.

2.4.2 Intervjustudie

Under arbetets gång har intervjuer genomförts med kommuner och respektive lands lantmäterimyndighet. Frågeställningarna har utformats i samband med att författarna sammanställt och studerat informationen som insamlats vid litteraturstudien.

Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade intervjuer där en stor grad av standardisering har använts i utformningen av frågorna. Det innebär att frågorna samt ordningen är bestämd i förväg och vid intervjutillfället ges respondenten möjlighet att svara fritt på frågan.²⁹ Frågorna har skickats till respondenten innan intervjun för att personen i fråga möjlighet till att förbereda sig. Efter genomförda intervjuer har författarna transkriberat det inspelade materialet och därefter sammanfattat intervjun. De sammanfattade svaren har sedan skickats till respondenten för granskning. I rapporten under avsnitt 5 tematiseras intervjuvaren som en del av analysen.

²⁷ Baier, Matthias. Svensson, Måns. Nafstad, Ida. *Om rättssociologi*. s. 13f.

²⁸ Björklund, Maria. Paulsson, Ulf. *Seminarieboken*. s. 69

²⁹ Ibid., s. 280f

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

För att finna relevanta intervjupersoner har författarna utgått från att det är kommunerna, som till största del i sitt dagliga arbete sköter planering, dispensgivning och därmed avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. I både Sverige och Finland har kommunerna valts ut med hänsyn till deras varierande geografiska lägen inom länderna som därmed medför olika förutsättningar. De valda finska kommunerna ingår i olika Landskapsförbund och följer därmed olika föreskrifter i sin strandplanering. Kommunerna i Finland har även rekommenderats till författarna av personer på finska lantmäteriverket.

Intervjuer har genomförts med lantmäteriet i Sverige och Lantmäteriverket i Finland. Eftersom fastighetsbildningsfrågorna är en del av genomförandet av fysisk planering och bildandet av fastigheter inom strandområden påverkar områdets utveckling anser författarna att det är relevant att intervjua sakkunniga som tolkar strandskyddsbestämmelser i sitt arbete.

3 Strandskydd i Sverige

Det här kapitlet presenterar resultatet av litteraturstudien som handlar om Sveriges lagstiftning. Kapitlet innefattar en beskrivning av allmänna och enskilda intressen samt den svenska strandsskyddslagstiftningens historia och nuvarande utformning. Kapitlet berör även relevanta aspekter av fysisk planering och fastighetsbildning samt förslag till nya strandkyddsregler.

3.1 Allmänna och enskilda intressen

Inom fysisk planering (se avsnitt 3.5) är avvägningen mellan exploatering och bevarande av naturmark en central fråga. Ur ett mänskligt perspektiv handlar nyttan av mark och vatten inte bara om exploatering av outnyttjade resurser utan även om att vårda naturens värde för rekreation och friluftsliv. Det handlar om att bevara det ekologiska systemets fortlevnad i framtiden, för att möjliggöra fortsatt indirekt försörjning av livsmedel och andra förnyelsebara tillgångar.³⁰

3.1.1 Allemansrättslig tillgång till stränderna

I 2 kap. 15 § 4 stycket. regeringsformen (1974:152) (RF) framgår det att alla ska ha tillgång till naturen. Allemansrätten gäller både på land och i vatten och ger rätt att vistas och tillfälligt uppehålla sig på annans mark. Rätten att röra sig i naturen innebär både rättigheter och skyldigheter. Av 7 kap 1 § miljöbalken (1998:808) (MB) framgår det att alla som vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet. Dock gäller inte allemansrätten inom hemfridszonen som är den i strandkyddsdispensen beslutade tomtplats till vilken allmänheten inte har tillträde.³¹

3.1.2 Resurs för biologisk mångfald

Fram till år 1994 var strandkyddets främsta syfte att skydda allemansrätten och friluftslivet, därefter kom syftet att inkludera ett skydd för djur- och växtliv. I Prop. 1993/94:229 uppger regeringen i skälen till lagändringen av naturvårdslagen (1964:822) att strandkyddslagstiftningen växte fram under en tid då naturvårdens främsta uppgift var att möjliggöra för tätortsinvånarnas rekreation. Eftersom stränderna under en längre tid varit undantagna från bebyggelse hade de kommit att utgöra särskilt värdefulla livsmiljöer för en mängd olika växt- och djurarter. Därav ansåg regeringen att det fanns skäl till att inkludera djur och växtliv i strandkyddet.³²

3.1.3 Äganderätten

Äganderätten är det enskilda intresse som påverkar markanvändningen, vilket privatpersoner, företag samt organisationer disponerar över. Markägaren kan genom att

³⁰ Nyström, Jan. Tonell, Lennart. *Planeringens grunder*. s. 15

³¹ Naturvårdsverket. *Strandkydd – En vägledning för planering och prövning*. s. 110

³² Prop. 1993/94:229. *Strandkydd*. s. 9f.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

nyttja marken för eget bruk hindra andra från att nyttja marken som resurs. Dock finns det inskränkningar i ägarens rätt att använda sin fastighet. När det gäller markanvändning så kan dessa inskränkningar innebära att ägaren ska betala skatt, visa hänsyn till grannar, ta hänsyn till kultur- och naturmiljön samt vårda byggnader. Alla ändringar av markanvändningen i Sverige som exempelvis uppförande av byggnader kräver ett tillstånd från myndigheterna.³³

I Sverige är äganderätten och egendomsskyddet grundlagsskyddat genom 2 kap. 15 § RF. Enligt paragrafen är var och ens egendom skyddad och ingen ska tvingas avstå sin egendom eller utstå inskränkningar i användningen av mark eller av byggnader, utom ifall det krävs för att tillgodose det angelägna allmänna intresset.

3.2 Strandskyddet ur ett historiskt perspektiv

I Sverige uppkom behovet för reglering av bebyggelse vid strandnäraläge på 1940-talet då fritidsutredningen presenterade att den ökande sommarstugebyggelsen hotade att ta i anspråk de bästa stadsnära naturliga badstränderna.³⁴

I byggnadslagen (1947:385) (BL) infördes för första gången i Sverige bestämmelser som gav Länsstyrelsen möjlighet att förbjuda bebyggelse inom skyddsvärda områden enligt 86 § BL. I efterkrigstidens Sverige kom den första provisoriska strandlagen (1950:639) vars syfte var att tillfälligt förhindra nybebyggelse i områden som var av betydelse för friluftslivet och därmed trygga allmänhetens tillgång till strandområden. I förarbetena till den efterföljande permanenta strandlagen (1952:382) fastslogs det att på grund av invånarnas förbättrade ekonomiska förhållanden och rätt till sammanhängande semester behövdes det fastställas ett omfattande skydd för strandområden som skulle möjliggöra för fler att nyttja allemansrättens tillgång till stränderna.³⁵

På 1960-talet kom början till ett mer moderniserat skydd genom bestämmelser om strandskydd som infördes i 1964 års naturvårdslag (1964:822). Dock rådde fortfarande principen att länsstyrelsen valde ut områden som var värdefulla för natur- och friluftslivet. Genom 1975 års lagändringar skedde en omfattande reform vilket ledde till att värdefulla strandområden vid hav och mindre sjöar- och vattendrag blev skyddade.³⁶ Eftersom det tidigare skyddet inte ansetts ge ett tillräckligt strakt skydd för personer som inte själva ägde en strandfastighet utformades ett generellt strandskydd för att möjliggöra för allmänhetens tillgång.³⁷

Åren 2009/2010 genomfördes omfattande förändringar gällande tillämpning strandskyddsreglerna, ändringarna syftade till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. Områden infördes för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-

³³ Nyström, Jan. Tonell, Lennart. *Planeringens grunder*. s. 17f.

³⁴ SOU 1940:12. *Inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning*. s. 37

³⁵ Prop. 1952:187. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strand*. s.45

³⁶ Prop. 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237)*, m.ms. s.3f.

³⁷ *Ibid.*, s. 29

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

områden). Vilka syftade till att möjliggöra för ökad bebyggelse på landsbygden. Dessa förändringar innebar även att Länsstyrelsen fick huvudansvaret för strandskyddet och kommunerna fick ökat ansvar för beslutande om dispensgivning.³⁸ År 2014 infördes möjligheten för Länsstyrelsen att upphäva strandskyddet för små sjöar och vattendrag ifall området som avsågs saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.³⁹

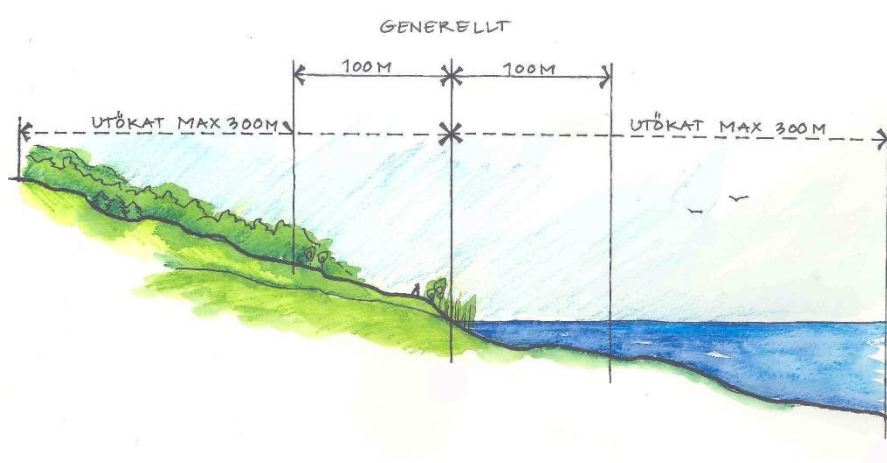
3.3 Svenskt strandskydd idag

Dagens strandskyddslagstiftning regleras i miljöbalken (1998:808) som trädde i kraft år 1999 och kom att ersätta tidigare fristående lagar inom miljöområdet. Lagstiftningens syfte är att främja en hållbar utveckling och därigenom tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en god och hälsosam miljö.⁴⁰

Enligt 7 kap. 13 § MB ska strandskyddet gälla för samtliga vattendrag, insjöar samt hav och syftar till att långsiktigt:

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Enligt 7 kap. 14 § MB gäller strandskyddet för markområden som finns inom 100 m avstånd från strandlinjen. Länsstyrelsen får utöver detta generella skydd utöka strandskyddsområdet upp emot 300 m om det bedöms vara nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syfte för allemansrätten och djur- och växtliv. (Se figur 1)



Figur 1. Det generella strandskyddet gäller 100 från strandlinjen på land och i vattnet, skyddet kan utvidgas till 300 m. - Illustration: Ulrika Åkerlund/Boverket. Källa: Naturvårdsverket 2012

³⁸ Prop. 2008/09:119 s. 32f och s. 47

³⁹ Prop. 2013/14:214 *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*.

⁴⁰ 1 kap. 1 § MB

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

7 kap. 15 § MB redogör för strandskyddslagstiftningens bestämmelser kring åtgärder som påverkar livsvillkoren för djur- och växtarter samt hindrar allmänhetens tillgänglighet av stränder. Det är förbjudet att inom strandskyddat område uppföra nya byggnader, genomföra ändring av befintlig byggnad samt utföra grävning, - eller andra förberedelsearbeten inför byggnation som skulle kunna påverka livsvillkoren för djur- och växtliv.

Inom strandskyddat område är det dessutom förbjudet att utöka sin privata hemfridszon genom att ställa ut utemöbler, avgränsa genom planteringar, bygga staket eller på annat sätt hindra allmänhetens tillträde till strandområden.⁴¹

7 kap. 16 § MB beskriver undantagen från bestämmelserna i 7 kap. 15 § MB. Undantagen gäller vid byggnader som krävs för att bedriva verksamheter för yrkesfiske, jordbruk, skogsbruk eller renskötsel. Paragrafen omfattar även de byggnader som tillståndsprövats och fått beviljad strandskyddsdispens av regeringen enligt 17 kap. 1 §, 3 § eller 4 § MB samt de allmänna vägar som fastställts genom vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägar som fastställts genom järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Enligt 7 kap. 18 § MB har länsstyrelsen rätt att upphäva strandskyddets föreskrifter i ett område som anses oväsentliga för att tillgodose strandlagstiftningens syfte och för områden vid mindre sjöar och vattendrag som inte är betydelsefulla för djur och växtliv. Strandskyddet kan också komma att upphävas då området planeras att detaljplaneläggas för vägar, järnvägar eller skyddsanläggningar.

3.4 Möjlighet till dispens

I de flesta fall är det kommunerna som beslutar om beviljat bygglov samt dispens inom strandområden enligt 7 kap. 18b § MB. Länsstyrelsen är den myndighet vars roll är att vägleda kommunerna i arbetet med att tillämpa lagstiftningen, granska de kommunala besluten. Vid behov har länsstyrelsen mandat att upphäva de kommunala besluten. Länsstyrelsen handlägger dispensärenden för byggnation av vägar, järnvägar och skyddsanläggningar samt för områden som omfattas av områdesskydd enligt 7e kap. MB så som naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområden eller vattenskyddsområden enligt 7 kap. 18 § MB.

För att få gräva, anlägga eller bygga inom strandskyddade områden krävs en beviljad dispens från strandskyddsbestämmelserna, det kan exempelvis handla om byggnation av brygga eller ett förråd. Även vid viss ombyggnad eller tillbyggnad med risk för utökning av hemfridszonen krävs dispens från strandskyddet.⁴² Enligt 7 kap. 26 § MB får dispens endast beviljas om det föreligger särskilda skäl samt att åtgärden är förenligt med förbudets och föreskrifternas syfte. Beviljad dispens gäller enbart för den aktuella åtgärden vilket innebär att strandskyddets generella skydd fortfarande gäller inom området.⁴³

⁴¹ Boverket och Naturvårdsverket. *Strandskydd – en skrift om det nya strandskyddet*. s. 7

⁴² *Ibid.*, s. 6

⁴³ Boverket. *Strandskydd*.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

För att beviljas en strandskyddsdispens krävs det att särskilda skäl enligt 7 kap. 18c § MB beaktas. Av paragrafen framgår det vilka särskilda skäl som avser att gälla ifall området:

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.

Om prövningen gäller uppförande av enstaka bostadshus med tillhörande komplementbyggnader ska 7 kap. 18 d § MB beaktas samt att byggnaden ska uppföras i direkt anslutning till befintligt bostadshus.

Vid upphävande av strandskyddet genom dispens eller detaljplanering ökar risken att allmänhetens tillträde till stränderna minskar. Därför bör restriktivitet gälla vid ianspråktagande av mark inom strandskyddade områden. Regeringen anförde i Prop. 2008/09:119 att kommunen vid detaljplanering och dispensgivning ska undanta ett område mellan strandlinjen och byggnaderna för att säkerställa allmänhetens tillgång till stränderna samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.⁴⁴ Dock med undantag ifall det inte är möjligt på grund av användningen av området närmast vattnet enligt 7 kap. 18f § MB. Bredden på passagen ska inte vara mindre än några 10-tal meter men kan variera beroende av flertalet faktorer som exempelvis terrängförhållanden och lokala byggnadstraditioner. Viktigast är att bredden i praktiken inte avskräcker allmänheten från att vistas inom området.⁴⁵ (Se figur 2).



Figur 2. Fri passage mellan strandlinjen och byggnaden för att möjliggöra allmänhetens tillgång till stränderna och bevara djur- och växtliv.

Illustration: Ulrika Åkerlund/Boverket, Källa: Naturvårdsverket 2012

⁴⁴ Prop. 2008/09:119. *Strandskyddet och utveckling av landsbygden*. s.76

⁴⁵ Prop. 2008/09:119. s.112

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Vid dispensprövningen enligt 7 kap. 25 § MB ska hänsyn tas till den enskildes intresse, en inskränkning i den enskildes rättighet till mark eller vatten får endast ske om det fortsatt tillgodoser områdesskyddets syfte.

Sveriges lagstiftning omfattas inte av föreskrifter gällande ersättning vid inskränkning av strandskydd på den enskildes egendom. Lagstiftningen innehåller heller inga tydliga riktlinjer för vilka vattenansamlingar som omfattas av strandskyddet gällande mindre vattendrag och sjöar utan överlåter detta till att definieras genom rättspraxis.⁴⁶

3.5 Fysisk planering

Enligt 1 kap 2 § Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) är planering för hur mark- och vattenområden ska användas en kommunal angelägenhet och brukar benämnas som kommunernas planmonopol.⁴⁷ Den fysiska planeringen är en del i en samlad miljöpolitik och handlar om att göra avvägningar mellan exploatering eller skydd och bevarande av mark och vatten. Den fysiska planeringen sker genom upprättande av planer och har som syfte att säkerställa att markanvändningen utformas och utnyttjas med hänsyn till miljön och människors välbefinnande, hälsa och säkerhet samt med kommande generationers behov i åtanke.⁴⁸

3.5.1 Översiktsplanering

Alla kommuner ska enligt PBL upprätta en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande enligt 3 kap. 3 § PBL utan ska enligt 3 kap. 2 § PBL ange den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är vägledande för hur kommunen vill att mark- och vattenområdena ska användas, utvecklas och bevaras i den efterföljande detaljplaneringen. I planen ska kommunen enligt 2 kap. PBL redovisa och beakta allmänna och enskilda intressen. Avvägningen mellan olika riksintressen behandlas enligt 3e kap. MB. Enligt 3 kap 5 § PBL ska det av planen framgå:

- 1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,*
- 2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,*
- 3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,*
- 4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,*
- 5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och*
- 6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.*

⁴⁶ Ds C: 1972:1 s. 108 f, s. 128f.

⁴⁷ Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*. s. 53

⁴⁸ Prop. 1994/95:230. *Kommunal översiktsplanering enligt plan-och bygglagen m.m.* s. 31

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Den 3e punkten handlar om att kommunen i översiktsplanen kan peka ut potentiella områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden), där dispens eller upphävande av strandskyddet kan bli möjligt. Dessa utpekanden är vägledande vid prövning av dispens eller bygglov. Inom LIS-områdena behövs fortfarande en beviljad dispens utförande av olika åtgärder, däremot innebär det ökade möjligheter till dispens. För att få möjlighet till dispens krävs det att de planerade åtgärderna är långsiktiga, bidrar till att bevara service på landsbygden samt leder till ökad sysselsättning. Utpekande av LIS-områden ska dock ske utan att det påverkar allmänhetens tillgång till stränderna eller att det påverkar djur- och växtlivet.⁴⁹ För beviljande av dispens inom LIS-områden ska enligt 7 kap. 18 d § MB särskilt beaktas för hur en byggnad, anläggning, verksamhet eller åtgärd inom strandnäralägen bidrar till utveckling av landsbygden.

3.5.2 Detaljplanering

Den mer detaljerade planeringen sker med stöd av 4e kap. 2 § PBL. För områden där ny sammanhållen bebyggelse ska upprättas eller när befintlig bebyggelse ska bevaras eller förändras prövas mark- och vattenområdets lämplighet genom upprättande av detaljplaner. Detaljplanen enligt 4 kap. 38 § PBL är till skillnad mot översiktsplanen juridisk bindande för både kommunen och markägare och gäller tills att den upphävs eller ändras.

Detaljplanen omfattar endast ett mindre område eller en del av en kommun. Enligt 4 kap. 32 § PBL får inte planområdet vara större eller planen mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till syftet. Av 4 kap. 5 § PBL framgår det att kommunen i detaljplanen ska:

1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,
2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och
3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.

I detaljplanen får kommunen med stöd av 4 kap. 17 § PBL upphäva strandskyddet för ett område ifall det föreligger särskilda skäl samt ifall ianspråktagandet av området väger tyngre än strandskyddets intresse. De särskilda skälen för upphävande av strandskyddet genom en detaljplan är de samma som gäller vid dispensprövningen (se avsnitt 3.4). Dock med undantag av områden som enligt 7 kap. 18 § 1st tredje punkten MB vilka omfattas av länsstyrelsen beslutanderätt alternativt skyddas av andra bestämmelser i 7 kap. MB än de miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. I dessa områden är det Länsstyrelsen som beslutar beviljad dispens.⁵⁰ Om en kommun tillåter en dispens från strandskyddet ska beslutet enligt 19 kap. 3 § MB skickas till Länsstyrelsen.

⁴⁹ Boverket och Naturvårdsverket. *Strandskydd – en skrift om det nya strandskyddet*. s. 14.

⁵⁰ Naturvårdsverket. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. s. 11

3.5.3 Bygglov

De åtgärder för ny-, eller tillbyggnad som kräver tillstånd från kommunen finns reglerade i 9 kap. PBL samt i 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338) (PBF). Det svenska bygglovssystemet består av generella bestämmelser samt särskilda bestämmelser för en- och tvåbostadshus samt för att detaljplanelagda områden.⁵¹ Inom detaljplanerat område får bygglov beslutas med stöd av 9 kap. 27 § PBL om åtgärden överensstämmer med detaljplanen samt uppfyller kraven gällande lämplighet för avsett ändamål, placering, utformning, tillgänglighet samt tomtens anordnande i 2 kap. och 8 kap. PBL. Små avvikelser får göras från bestämmelserna i 9 kap. 27 § PBL om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte.⁵²

Den generella lovplikten krävs enligt 9 kap. 2 § PBL vid nybyggnation, ändring av en byggnads användning från ett väsentligt ändamål till ett annat och för ändrad inredning som exempelvis att tillskapa en ytterligare bostad. Enligt 6 kap. PBF ska bygglov även sökas för vissa anläggningar. Med stöd av 9 kap. 3 § och 3a § PBL är ekonomibygnader samt vissa enklare byggnader på allmän plats undantagna från bygglovsbestämmelserna.⁵³

För en- och tvåbostadshus ska det enligt 9 kap. 4 § - 6 § PBL presenteras lättnader från den generella lovplikten. Inom detaljplanerat område är det tillåtet att måla om byggnaden så länge dess karaktär inte väsentligen förändras. Det är även tillåtet att med vissa restriktioner uppföra skärmtak, murar, plank samt byggnation av komplementbyggnader på en sammanlagd storlek på 15 kvm. Även byggnation av Attefalls hus på en maximal yta av 30 kvm får uppföras utan bygglov, dock krävs en anmälan till byggnadsnämnden samt ett startbesked för att få påbörja byggnationen.⁵⁴

Inom detaljplanerade områden är bygglovsplikten mer omfattande. Bygglov behövs enligt 9 kap. 3c § andra stycket. PBL bland annat för ommålning av byggnad, byte av fasad men även för uppförande, ändring eller tillbyggnad av ekonomibygnader. Kommunen kan enligt 9 kap. 7–8 § PBL minska respektive öka den generella lovplikten i detaljplanen, exempelvis kan kommunen utöka lovplikten inom områden med värdefull kulturmiljö alternativt kräva bygglov för uppförande av komplementbyggnader så som friggebodar på 15 kvm.⁵⁵

3.6 Fastighetsbildning

Fastighetsbildning kan ifall det syftar till ombildning ske genom fastighetsreglering, eller om det gäller nybildning av fastigheter som avstyckning, klyvning eller sammanslagning enligt 2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL). Fastighetsbildningsärenden prövas i Sverige av statliga eller kommunala lantmäterimyndigheten.⁵⁶ Det är förrättningslantmätaren som vid handläggningen utreder de allmänna intressena samt beaktar dessa i sina beslut.

⁵¹ Kalbro, Thomas. Lindgren, Eidar. *Markexploatering*, s. 49f.

⁵² Ibid., s. 52

⁵³ Ibid., s. 49f.

⁵⁴ Kalbro, Thomas. Lindgren, Eidar. *Markexploatering*, s. 50f.

⁵⁵ Ibid., s. 51

⁵⁶ Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*, s. 79

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Lantmäterimyndigheten ska med stöd av 4 kap. 25 § FBL samråda med andra myndigheter vars verksamhetsområden berörs inom handläggningen.⁵⁷

3e kap. FBL innehåller de allmänna lämplighetsvillkoren, vilka gäller för all typ av fastighetsbildning som nybildning samt ombildning. Enskilda intressen är vad som framgår av regeringens Prop. 1969:128 i första hand markägarna och deras intressen. Allmänna intressen kan avse jordbruket, skogsbruket, bebyggelse, naturvården och fritidsverksamhet.⁵⁸ Om Lämplighetsvillkoren i 3e kap. FBL inte uppfylls kan fastighetsbildning endast ske med stöd av undantagsbestämmelserna i 3 kap. 9 § FBL. De grundläggande lämplighetsvillkoren i 3 kap. 1 § 1st. FBL anger att en fastighet ska nybildas eller ombildas med hänsyn till sin belägenhet, omfång samt vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Hänsyn ska även tas till möjligheten att ordna vägar och godtagbara anordningar för vatten och avlopp. För ny eller ombildning inom strandskyddade områden ska förrättningslantmätaren pröva 3 kap. 2 § 2st. FBL. Det innebär att fastighetsbildning inte får ske så att den strider mot syftet med de naturvårdsföreskrifterna eller så att andra särskilda bestämmelser för området motverkas. Bedömningen utgår oftast i första hand från om fastighetsbildningen innebär en ändrad markanvändning eller uppförande av ny bebyggelse. Däremot finns det möjlighet att bedöma förrättningen i sin helhet och därmed göra avsteg från de allmänna lämplighetsvillkoren med stöd av 3 kap. 9 § FBL om det främjar en förbättrad fastighetsindelning. Det innebär inte bara att fastighetsbildningen inte bidrar till en försämring, utan det gäller att den ska bidra till en konkret förbättring av fastighetsindelningen.⁵⁹

Finner länsstyrelsen att ett fastighetsbildningsbeslut strider mot ett allmänt intresse har de rätt att överklaga beslutet enligt 15 kap. 9 § FBL. Det gäller dock inte inom detaljplanelagt område eller område med områdesbestämmelser ifall marken enligt planen avser annat ändamål än jordbruksmark.

3.7 Förslag till nya regler

Ändringarna som utreds i *SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – Ett mer differentierat strandskydd*, förväntas innebära ett mer anpassat och differentierat strandskydd, vilket ökar möjligheten till utveckling och byggande på landsbygden. Utredningen föreslår att strandskyddsbestämmelserna ej bör gälla för sjöar och vattendrag vars yta understiger 1 hektar och som är mindre än 2 m i bredd. Samtidigt innebär utredningen en förstärkning av det befintliga strandskyddet i tätbefolkade område för att värna om landets strandlinjer, den allmänrättsliga tillgängligheten för friluftslivet och områden för djur och växtlivet.⁶⁰

⁵⁷ Ekbäck, Peter. *Fastighetsbildning och fastighetsbestämning - om fastighetsbildningslagen m.m.* s.24

⁵⁸ Prop 1969:128. *Kungl. Maj:ts proposition nr 128 år 1969.* s. 56

⁵⁹ Ekbäck, Peter. *Fastighetsbildning och fastighetsbestämning - om fastighetsbildningslagen m.m.* 55

⁶⁰ *SOU 2020:78 Tillgängliga stränder- ett mer differentierat strandskydd*

4 Bebyggelsefri strand i Finland

Det här kapitlet presenterar resultatet av litteraturstudien som handlar om Finlands lagstiftning. Kapitlet innefattar en beskrivning av allmänna och enskilda intressen, strandsskyddslagstiftningens historia och nuvarande utformning. Kapitlet berör även relevanta aspekter av fysisk planering och fastighetsbildning samt förslag till ändring av *markanvändnings- och bygglagen (5. 2. 199/132) (MBL)*.

4.1 Allmänna och enskilda intressen

Likt i Sverige (se avsnitt 3.1) finns olika allmänna och enskilda intressen vilka ska beaktas vid fysisk planering och beviljande av lov.

4.1.1 Allemansrätten

Bestämmelser om allmännyttjande av vattendrag finns i *1 kap. 24 § vattenlagen (587/2011)*. Allemansrätten ger allmänheten möjlighet att fritt ströva över natur och mark obehindrat, däremot ger Finlands lagstiftning ingen rätt att vistas på annans markinnehav så som gårdsplaner, åkrar eller andra planteringar. Rätten att vistas inom naturområden ska beaktas varsamt och en tillfällig vistelse i skog och mark är tillåtet under förutsättningarna att vistelsen inte medför skada eller andra olägenheter för markinnehavaren.⁶¹

Enligt *36 § naturvårdslagen (1096/1996) (NVL)* får markinnehavaren inom ett mark- eller vattenområde inte sätta upp skyltar med förbud mot att stiga i land eller färdas inom naturskyddsområdet för att begränsa allemansrätten utan lagstadgad grund. Det finns även bestämmelser i *lagen om friluftsliv (606/1973)* för anläggande av friluftsleder, statens strövområden och campingplatser.

4.1.2 Stranden som ändlig naturtillgång

Vid införande av *markanvändnings- och bygglagen* överfördes syftet från *byggnadslagen (2011/379)* rörande skydd av stränder. Regeringen skriver i proposition RP 79/1996 att stranden anses vara en ändlig naturtillgång. Strändernas knappa resurser bör nyttjas på ett hållbart sätt vilket innebär att på ett sparsamt och förnuftigt sätt se till att naturens mångfald och biologiska produktionsförmåga tryggas för kommande generationer. Planläggningskyldigheten hindrar dock inte byggnation, det är tillåtet att uppföra byggnation inom strandzonen om det sker i enlighet med den antagna planen. Eftersom planen reglerar byggnadernas placering bör man beakta att stranden i naturligt tillstånd sparas.⁶²

⁶¹ Allemansrätten. *Fribet och ansvar går hand i hand. Miljöministeriets broschyr*. Helsingfors, 1999

⁶² RP 79/1996 rd. s. 19

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

4.1.3 Opartisk behandling av markägare

Inom strandplanering och beviljande av lov kan opartisk behandling av markägare samt säkerställande av skäliga byggmöjligheter förklaras av bestämmelser om jämlikhet i 6 § *Finlands grundlag (731/1999) (GR)* och egendomsskydd i 15 § *GR*.

Den grundläggande rätten att alla är lika inför lagen och det diskrimineringsförbud som gäller enligt 6 § *GR* förutsätter att markägare med lika förutsättningar vid ansökan av undantagslov ska behandlas jämlikt. Det skulle strida mot jämlikhetskravet att bevilja en markägares ansökan och avslå någon annans om samma förutsättningar föreligger.⁶³

Egendomsskyddet i 15 § *GR* innehåller bestämmelser om att var och ens egendom är skyddad samt bestämmelser kring ersättning vid expropriationssituationer för allmänna ändamål. Dock innehåller skyddet inga motsvarande bestämmelser i fråga om begränsningar kring användningen av egendom, vid dessa situationer gäller generella begränsningar. Som stöd vid införande av begränsningar i äganderätten används allmänna krav som utformats av grundlagsutskottet utlåtandepraxis. Dessa krav innebär att begränsningarna ska grunda sig på bestämmelser i lag, de ska vara noga avgränsade samt tillräckligt exakt definierade. Begränsningarna ska vara acceptabla samt påkallade av ett samhällsenligt intresse. De ska stå i proportion till rättsliga intressen och grundläggande rättigheter och inte innebära begränsningar av kärnan i egendomsskyddet. Dessutom ska ett tillräckligt rättsskydd kunna säkerställas och begränsningar ska inte ställas i strid med internationella mänskliga rättigheter.⁶⁴

I 22 § *GR* garanteras det att var och en har rätt att få sin sak prövad av en domstol eller annan myndighet.

4.2 Bebyggelsefri strand ur historiskt perspektiv

År 1949 kom den finska landsbygden att börja omfattas av lagar om planering och byggande. Innan dess reglerades byggandet på landsbygden enbart i tätbebyggda områden samt i områden där det fanns ett behov av planering med hänsyn till utvecklingen. Genom förbudet mot tätbebyggelse i *byggnadslagen (370/1958)* gavs möjlighet att begränsa och styra oplanerad och tät bebyggelse på stränderna.⁶⁵

Mot bakgrunden av att det oplanerade byggandet ökade och stränderna som fanns till förfogande enligt allemansrätten minskade infördes bestämmelser om strandplanläggning i *byggnadslagen* år 1969.⁶⁶ Stränderna började planläggas med så kallade strandplaner, vars avsikt var att planera fritidsbebyggelsen på strandområdena. Handlade det däremot om

⁶³ Närings- Trafik- och miljöcentralen. *Handbok om behandling av undantags-beslut som gäller byggande*. s. 83f

⁶⁴ RP 253/2018 rd. Regeringens proposition. avsnitt 4.1

⁶⁵ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*. s. 23.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 23

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

permanentboende skulle planeringen ske med hjälp av stads- eller byggnadsplaner enligt 2 § *lag om ändring av byggnadslag* (626/1969).⁶⁷

Byggnadslagen ändrades år 1997 i samband med att den nya *naturvårdslagen* trädde i kraft och ledde till ett ökat behov av planering av stränderna. Målet var att på ett hållbart sätt planera och använda stränderna. Genom att trygga strändernas mångfald och biologiska produktionsförmåga skulle även kommande generationers möjlighet till rekreation säkras.⁶⁸

Anledningen till att strandskyddparagraferna och *markanvändnings- och bygglagen* ansågs vara nödvändig var för att utveckla användning och planläggning av strandskyddsområdena. Huvudsyftet med lagstiftningen är att styra markanvändningen som skall bidra till goda rekreativmöjligheter samt främja en god ekonomisk, social och kulturell hållbar utveckling.⁶⁹

4.3 Reglering av bebyggelse fri strand idag

De allmänna strandskyddsreglerna går ut på att reglera uppförande av bebyggelse inom strandzon och strandområden genom kravet på planläggning i 10 *kap. MBL*. I Finland är planeringen av strandområden en kommunal angelägenhet enligt 20 § *MBL* och gäller enligt 18 § *MBL* vid havsstränder och vattendrag.⁷⁰ Som huvudregel får inga byggnationer uppföras inom strandområden utan en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar alternativt detaljplan.⁷¹ Utanför planlagt område bör en ansökan om undantagslov skickas till kommunen för att få uppföra byggnation på mark som består av strandzon.⁷²

I 72 § *MBL* finns de särskilda bestämmelserna för strandområden. Byggnader får med undantag från *MBL* uppföras inom strandzonen om det ej avser vara till bostadsändamål likt byggnader som krävs för att bedriva verksamheter för jord- eller skogsbruk, fiske eller byggnader för Försvarsmakten så som skyddsanläggningar. Om en redan existerande bostadsbyggnad är i behov av en ekonomibygnad, utbyggnad eller renovering omfattas dessa åtgärder av den enskildes redan existerande privata intressesfär och får därmed uppföras utan strid mot lagen.

Strandzonen är det område av stranden där vattnet påverkar naturförhållandena och därmed anses höra till stranden. Bredden av området bedöms från fall till fall och beror på landskapstyp, terrängförhållanden och områdets vegetation. Bredden anses dock i regel

⁶⁷ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 23

⁶⁸ *Ibid.*, s. 23

⁶⁹ *Ibid.*, s. 23

⁷⁰ Havsstrand behöver inte definieras närmare medan vattendrag har definierats som följande; sjöar, tjärnar, älvar, bäckar och andra naturliga vattenområden samt konstgjorda sjöar, kanaler och andra motsvarande konstgjorda vattenområden, dock inte rännilar, diken och källor, i *vattenlagen* (27.5.2011/587) 3§ p.3.

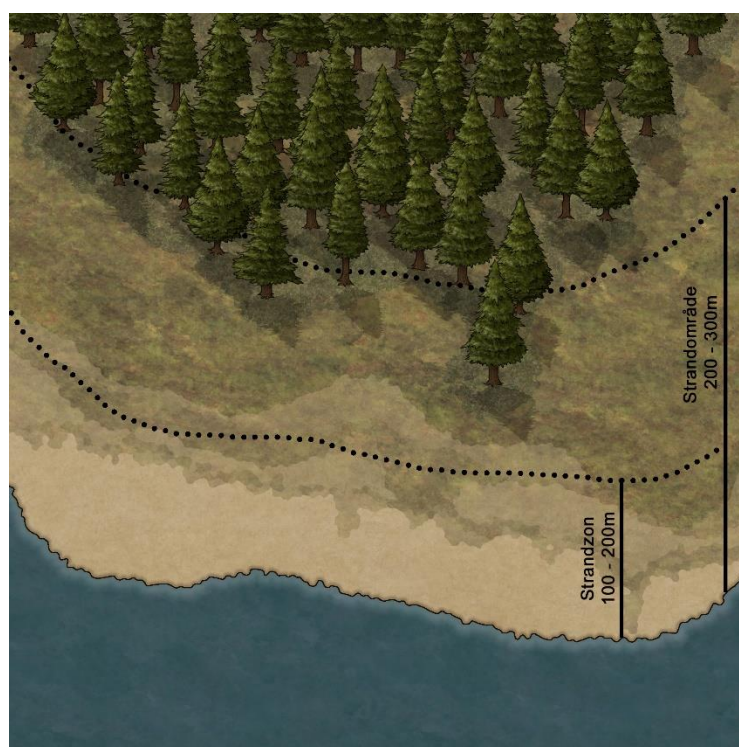
⁷¹ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 233

⁷² *Ibid.*, s. 165

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

sträcka sig mellan 100 – 200 meter från strandlinjen vid medelvattentillstånd. Av förvaltningspraxis kan det utläsas att 50 meter är minsta bredd för en strandzon.⁷³

Ett strandområde är det bredare område som innefattar strandzonen, i vilket fritidsbebyggelse ska regleras genom planering. Området sträcker sig från strandlinjen så långt som byggandet påverkar stranden. (se figur 3) Bredden bedöms likt strandzonen från fall till fall och grundar sig på förvaltningspraxis. Det generella avståndet från vattnet är 200 meter men kan variera beroende på hur landskapet är utformat. Exempelvis är strandområden i öppna åkerlandskap bredare än i skogsområden.⁷⁴ Planläggningskravet gäller även i strandområden för att reglera fritidsbebyggelsen i områden där förväntad bebyggelse kan komma att kräva planläggning och reglerad markanvändning enligt 72 § MBL.⁷⁵



Figur 3. Strandzonens och strandområdets utbredning från strandlinjen. -
Illustration Oscar Carlquist Källa: Egen bild

I byggnadsordningen kan kommunen enligt 14 § MBL meddela sådana föreskrifter som krävs för att reglera byggandet i syfte att beakta kultur- och naturvärden samt bidrar till att bevara samt skapa en bra livsmiljö. Dessa föreskrifter kan exempelvis innehålla krav på byggplatsernas storlek, byggnadens placering och storlek, byggnadssätt, vård av den bebyggda miljön men även anpassning av bebyggelse till miljön. Kommuner kan i sin

⁷³ RP 79/1996 rd. s.19; Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*. s. 24

⁷⁴ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*. s. 24

⁷⁵ Ibid., s. 25

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

byggnadsordning ange områden där det inte krävs ett undantagslov eller planering för att bevilja bygglov vid uppförande av fritidsbebyggelse, dock max 6 år åt gången. Det kan exempelvis handla om att ett område inte förväntas byggas tillräckligt för att vara i behov av planläggning.⁷⁶

Det är de 15 statliga Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-Centralen) som fungerar som statliga tillsynsmyndigheter i Finland. Tillsammans med 6 regionsförvaltningsverken, har de som uppgift att sköta styrningen av områdesanvändningen och byggandet, miljöskydd samt uppföljning av miljöns tillstånd samt nyttjande och vård av vattentillgångarna.⁷⁷

4.4 Möjlighet till undantag

Vid byggnation på strandområden där det inte finns någon gällande generalplan eller stranddetaljplan kan kommunerna med stöd av 171 § MBL bevilja undantag om särskilda skäl föreligger. Ett undantagsbeslut behövs även ifall den planerade byggnationen strider mot användningsändamålet eller andra bestämmelser i gällande plan, alternativt från bestämmelser i kommunens byggnadsordning eller i *markanvändnings- och bygglagen*.

För att ett undantagsbeslut ska beviljas ska det säkerställas att det planerade byggnationen inte försvårar för planläggning. Vilket innebär att ett undantagsbeslut inte får medföra att en plan inte kan genomföras. Vid beviljande ska det även beaktas att undantagsbeslutet inte orsakar skadliga miljökonsekvenser eller påverkar möjligheten att uppnå naturvårdens mål för skydd av natur. Byggnationen får dessutom inte minska möjligheten att uppnå målen för att skydda den bebyggda miljön i området. Kommunen ska vid beslutande av undantagsärenden ge grannar och övriga i närmaste omgivningen som betydligt påverkas av beslutet möjlighet att framföra sig åsikt.⁷⁸

4.5 Fysisk Planering

Den fysiska planeringen i Finland styrs av *markanvändnings- och bygglagen*. Planeringssystemet är till uppbyggnaden hierarkiskt, vilket innebär att planer på högre nivå styr utformningen och ändring av planer på lägre nivå. Överst finns de riksomfattande målen för områdesanvändning som påverkar alla plannivåerna. På landskapsnivå gäller landskapsplanerna som styr utformning av generalplanerna, som i sin tur styr detaljplaneringen. (Se figur 4) Men om det exempelvis inte finns någon generalplan med rättsverkningar i kommunen styr i stället landskapsplanen utformningen av detaljplanen.⁷⁹

⁷⁶ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 42

⁷⁷ Arbets- och näringsministeriet. *Närings- trafik- och miljöcentralerna*.

⁷⁸ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 165f

⁷⁹ Ibid., s. 40

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen



Figur 4 Det finska planeringssystemet och hur de olika plannivåerna samverkar.

4.5.1 Landskapsplan

Det är de 18 Landskapsförbunden i Finland som har till uppgift att utföra och godkänna planering på landskapsnivå.⁸⁰ I landskapsplanering ska enligt 25 § MBL de riksomfattande målen samordnas med landskapsmålen samt de lokala målen. I landskapsplanen anges riktlinjerna för områdesanvändningen, samhällsstrukturen och områden som är nödvändiga för landskapets utveckling.⁸¹ Landskapsplaneringen framställs enligt 29 § MBL som en karta med planbestämmelser och planbeskrivning. Vid landskapsplanering enligt 28 § MBL ska hänsyn tas till:

- 1) att landskapets region- och samhällsstruktur blir ändamålsenlig,
- 2) att områdesanvändningen är ekologiskt hållbar,
- 3) att arrangemangen för trafik och teknisk service är hållbara med tanke på miljö och ekonomi,
- 4) att vatten- och marksubstansstillgångarna används på ett hållbart sätt,
- 5) att verksamhetsbetingelser för näringslivet i landskapet ordnas,
- 6) att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas, samt
- 7) att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

⁸⁰ Kommunförbundet. Landskapsförbunden. 2021

⁸¹ Miljöministeriet. Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning. s. 43

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Landskapsplanen är enligt 32 § *MBL* ett hjälpmedel vid framställning av general- och detaljplaner. För områden med en lagakraftvunnen generalplan med rättsinverkningskraft eller en detaljplan, gäller inte landskapsplanen.⁸² I fall landskapsplanen är den enda planen med rättsverkan i en kommun är det viktigt att vid planering på denna nivå beakta och utreda frågor kring utveckling av strändernas roll i landskapet. Det handlar om att utreda frågor som bland annat; förändring av fritidsbebyggelse, vattnets kvalitet och lämplighet för byggande. Det ska finnas tillräckligt många rekreationsområden samt landskapsmässiga särdrag och naturförhållanden ska beaktas. I landskapsplaneringen fastställs planeringsprinciper för fritidsbebyggelse inom skärgårds- och strandområden samt miljöskyddsrelaterade villkor för placering av fritidsbebyggelse.⁸³

Naturvårdslagen ger stöd till att utarbeta specifika naturskyddsprogram för att skydda värdefulla naturvärden som är av riksintresse 7 § *NVL* som exempelvis det riksomfattande strandskyddsprogrammet (stadsrådets principbeslut 20.12.1990). Skyddsprogrammen ska enligt 28 § *MBL* beaktas vid utarbetning av landskapsplaner.

4.5.1.1 Dimensionering

Dimensionering i samband med strandplanering avser bestämmande av riktlinjer för byggnationens placering och omfattning och anges oftast som antalet byggplatser per strandkilometer. För att möjliggöra att bygglov kan beviljas med stöd av generalplanen krävs att planen utarbetas så att antalet byggplatser beräknas per fastighet eller markägoenhet samt anges tydligt på en karta. Som utgångspunkt för dimensioneringen ligger kommunens utvecklingsmål för tillräckligt sammanhängande och fria stränder samt opartisk behandling av markägare. Enligt de riksomfattande målen ska strändernas fritidsbebyggelse dimensioneras så att strandområden med höga naturvärden bevaras. Det finns olika metoder för att utforma dimensioneringsprinciperna, vilka baseras på strandlinjens utformning och byggnadernas läge. Kvoten för antalet byggplatser utformas för att säkerställa kommunens utveckling, möjliggöra skäliga byggmöjligheter för markägarna samt säkerställa att innehållet i planen uppfylls. Antalet byggnadsplatser mellan olika planer är inte jämförbara eftersom områdenas förutsättningar varierar i avseende på landskap, terräng och befintlig byggnation.⁸⁴

För att säkerställa opartisk behandling av markägarna bör byggrätterna baseras på en detaljerad utredning av varje fastighet. Här bör hänsyn tas till den nyttjade byggrätten vilka är avstyckade innan planläggningen. Inom Stamfastighetsprincipen som baseras på antalet byggrätter vid en bestämd tvärsnittspunkt väljs ofta utifrån tidpunkter då fritidsbebyggelsen ökat på området.⁸⁵

⁸² Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 43

⁸³ *Ibid.*, s. 44

⁸⁴ *Ibid.*, s. 96

⁸⁵ *Ibid.*, s. 104

4.5.2 Generalplan

Generalplaner är ett strategiskt styrmedel som ligger till grund för den efterföljande planeringen. Planerna upprättas och hålls aktuella av kommunen. Generalplanen styr i allmänna drag markanvändningen och samhällsstrukturen inom kommunen och kan upprättas för hela kommunen eller en viss del av kommun (delgeneralplan). En generalplan kan även upprättas för flera kommuner gemensamt.⁸⁶ Enligt 40 § MBL ska generalplaneringen presenteras som en plankarta med planbeteckningar samt tillhörande en beskrivning där information och lösningar samt presentera dess konsekvenser.

I generalplaneringen ska det säkerställas att markägare inte orsakas oskäliga olägenheter vid upprättande av en generalplan. Det innebär att planeraren vid upprättande av planen ska ta hänsyn till landskapsplanens innehåll och dessutom beakta de krav som ställs i 39 § MBL. Av lagtexten framgår det att de faktorer som ska utredas och beaktas är:

- 1) att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar,
- 2) att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas,
- 3) att behov i anslutning till boendet och tillgången till service beaktas,
- 4) att trafiken, i synnerhet kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken, samt energiförsörjningen, vatten och avlopp samt avfallshanteringen kan ordnas på ett ända målsenligt och med tanke på miljön, naturtillgångarna och ekonomin hållbart sätt,
- 5) att det ges möjligheter till en trygg, sund och för olika befolkningsgrupper balanserad livsmiljö,
- 6) att det ordnas verksamhetsbetingelser för kommunens näringsliv,
- 7) att miljöolägenheterna minskas,
- 8) att den byggda miljön, landskapet och naturvärdena värnas, samt
- 9) att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

De omständigheter som avses i 2 mom. skall utredas och beaktas i den omfattning som styrmålet för generalplanen och generalplanens noggrannhet förutsätter.

Av 45 § MBL framgår det att det finns två varianter av generalplaner, en generalplan kan vara med eller utan rättsverkan. En plan med rättsverkan är mer detaljerad och ligger till grund och styr den efterföljande detaljplaneringen. En plan med rättsverkan kan styra bygglovet direkt och används ofta vid planering av strandområden.⁸⁷ Däremot liknar en generalplan utan rättsverkan mer landskapsplanen i egenskap av strategiskt styrdokument. Vid kombinerade planer som delvis är med rättsverkan är det viktigt att det framgår vilken del som har alternativt inte har rättsverkan.⁸⁸ I områden där planer utan rättsverkan är upprättade

⁸⁶ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 45

⁸⁷ Miljöministeriet. *Generalplaneläggning*.

⁸⁸ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 47

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

framgår det av 32 § MBL att landsskapsplanen fungerar som styrdokument för efterföljande planering. Det beskrivs i 42 § MBL att i områden där det finns en upprättad detaljplan gäller inte generalplanen mer än vid ändring av detaljplan.

4.5.3 Detaljplan

Detaljplanen är den planeringsnivå som detaljreglerar markanvändningen och byggandet. Kommunen ska upprätta en detaljplan när det finns behov av att styra markanvändningen, speciellt vid behov av bostadsproduktion eller för att främja en fungerande konkurrens inom näringslivet enligt 51 § MBL. För strandområden kan det bli aktuellt att upprätta en detaljplan för att anvisa specifika områden för permanentboende eftersom det exempelvis kräver bättre vägar och vatten- och avloppslösningar.⁸⁹

Den detaljerade planeringen framställs som en plankarta med planbestämmelser samt tillhörande beskrivning där konsekvenser samt grundläggande lösningar för att uppnå planens mål presenteras. Av 55 § MBL framgår att förutom namn på gator och kvarter ska detaljplanen innehålla:

- 1) gränserna för detaljplaneområdet (detaljplaneområde),
- 2) gränserna för de olika områden som ingår i detaljplanen,
- 3) de allmänna eller enskilda ändamål för vilka mark- eller vattenområdena är planerade att användas,
- 4) omfattningen av byggandet, samt
- 5) principer som gäller byggnadernas läge och vid behov byggsättet.

Enligt 54 § MBL, ska kommunen vid planläggning beakta landskaps- och generalplanernas bestämmelser och utforma planen med syfte att skapa förutsättningar för en trygg, hälsosam och trivsamt livsmiljö. Med hjälp av detaljplanen kan kommunen säkerställa att den bebyggda miljön ska värnas om och förhindra att naturmiljön inte försämras. Det ska inom det planerade området finnas parker och andra tillgängliga områden för rekreation. Vid planeringen ska tillgång till service och reglering av trafiken beaktas.⁹⁰

Vid beviljande av bygglov ska detaljplanens bestämmelser följas. Det är även kommunens angelägenhet att utarbeta och revidera äldre planer eftersom bygglov inte kan beviljas vid föråldrade detaljplaner enligt 60 § och 61 § MBL.

4.5.4 Strandedetaljplan

För att reglera fritidsbebyggelse eller enskilda permanentbostadshus inom strandområden upprättas särskilda strandedetaljplaner. Strandedetaljplanerna utarbetas på initiativ av- och bekostas av markägaren själv på mark som denna äger. Planen anger hur mycket, vad och

⁸⁹ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 51

⁹⁰ Ibid., s.77

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

var man får bygga inom strandområdet.⁹¹ Strandedetaljplaner kan utarbetas på grund av byggnationens omfattning alternativt då det krävs för att anpassa byggnation och infrastruktur till terrängen. Men de kan även upprättas för att se över generalplanens dimensionering och placering av byggnadsplatser.⁹² Enligt 74 § MBL ska markägaren kontakta kommunen innan påbörjad planläggning för bedömning av planens lämplighet. Kommunen ska även godkänna det färdiga planförslaget.⁹³

Förutom att uppfylla de generella kraven på detaljplaner i 7 kap. MBL ska stranddetaljplanerna beakta bestämmelserna i 73 § MBL om att bebyggelsen ska utformas med hänsyn till landskapsbilden. Paragrafen specificerar även att vid planering bör naturvård, landskapsvärden, rekreationsbehov, vattenvård samt tillgång till vatten- och avlopp beaktas. Det skall vid upprättande av stranddetaljplaner bevaras ett sådant stort sammanhängande obebyggt område inom planområdet för att främja djur- och växtlivet samt för att främja rekreation.⁹⁴

4.5.5 Bygglov

Vid uppförande av byggnader krävs ett bygglov enligt 125 § finsk MBL, bygglov krävs också för sådana ändringar eller reparationer som kan liknas med uppförandet av en ny byggnad. Utökning av den yta som räknas till byggnadens våningsplan samt vid väsentlig ändring av en byggnads ändamål krävs beviljat bygglov.⁹⁵

Bygglov avgörs av kommunens byggnadstillsynsmyndighet enligt 130 § MBL. Bestämmelser om förutsättningar för beviljande av bygglov presenteras i 135 §, 136 § och 137 § MBL. För att bygglov inom detaljplanerat område ska beviljas, med stöd av 135 § MBL krävs att projektet överensstämmer med den gällande detaljplanen, att byggandet uppfyller de tekniska kraven samt krav på byggplatsen som finns i 117 § MBL. I bygglovsprövningen ska beaktande tas till byggnadens lämplighet på platsen samt anordnande av infartsvägar och hantering av vatten- och avloppsfrågor. Byggnaden får inte placeras eller byggas så att det orsakar onödiga olägenheter för miljön eller försvårar byggnation för grannar.

Särskilda krav för bygglov på ej planlagda områden sker med stöd av 136 § MBL, utöver de krav som finns i 117 § och 135 § 3–6 punkten MBL som gäller inom planlagda områden ska byggplatsen uppfylla det lämplighets och storlekskrav som finns i 116 § MBL.

4.6 Fastighetsbildning

Bildande av fastigheter och ändring av befintliga fastigheter sker genom en fastighetsförrättning som handläggs av statliga eller kommunala lantmäterimyndigheten enligt 1 § och 3 § finska *Fastighetsbildningslagen (FBL)*. Möjliga fastighetsbildningsåtgärder liknar

⁹¹ Lindblom, Mikaela. *Byggnadsplanering för skärgården*. s. 33.

⁹² Ibid., s. 51

⁹³ Miljöförvaltningens gemensamma webbtjänst. *Systemet för planering av markanvändningen*

⁹⁴ Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*, s. 74

⁹⁵ Ibid., s. 163

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

de som finns inom svensk fastighetsbildningslagstiftning som exempelvis styckning, klyvning- och servitutsbildning enligt finsk 3 § finsk *FBL*.

Inom planlagt område utgår fastighetsbildningen i första hand ifrån att bilda fastigheter som överensstämmer med gällande plan. Utanför planlagt område ska förrättningslantmätaren enligt finsk 33 § finsk *FBL* utreda fastighetens lämplighet för bebyggelse. För att nybilda en fastighet för byggnation så ska den uppfylla storlekskravet i 116 § *MBL*, vilket innebär att fastigheten ska vara minst 2000 kvm. Hänsyn ska även tas till skred och rasrisk samt att byggnaden ska kunna placeras på tillräckligt avstånd från fastighetsgräns, grannens mark och allmänna vägar. Förrättningslantmätaren ska beakta de förordningar som finns i kommunens byggnadsordning angående fastigheternas form. För skogs- och jordbruksfastigheter finns inte samma krav på utformning, här blir förrättningen med mätning, kartframställning och registrering i fastighetsregistret mer av en teknikalitet.⁹⁶

Kravet på planläggning i 72 § *MBL* återspeglas även av 33 § 1 mom. 4 p. finsk *FBL* som hänvisar till att inom strandområden styrs fastighetsbildningen av gällande lagakraftvunnen plan, vilken ligger till grund för byggrätt, så som detaljplaner, stranddetaljplaner alternativt en generalplan med rättsverkan. Undantag kan dock göras om fastighetsbildningen inte försvårar planläggning av området enligt 33 § 2 mom. finsk *FBL* om det är osäkert om den nybildade fastigheten ligger inom strandzon eller strandområde enligt 72 § *MBL* ska förrättningslantmätaren enligt 33 § finsk *FBL* hänvisa ärendet till NTM-centralen för vidare avgörande.

4.7 Reform av markanvändnings- och bygglagen

Miljöministeriet påbörjade utredningen för den nya reformen av *markanvändnings- och bygglagen* år 2011 på grund av det utvecklingsbehov som fanns för att få en väl fungerande styrning av planläggandet i landet.⁹⁷ Revideringen innefattar främst förenklingar vid planering av områdesanvändning som omfattar utarbetning av landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Utveckling av den befintliga byråkratiska styrningen vid byggande med betydande regionala effekter samt förtydligande och säkerställande av lagtext och utökad möjlighet för medborgarna att inverka på planeringen gällande livsmiljön.⁹⁸

Regeringens proposition förväntas vara färdig i slutet av 2021 och är till för att främja den ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturella hållbara utvecklingen i landet.⁹⁹

⁹⁶ Sabel, Linda. *Sambällets styrning av Fastighetsindelning – Dätid, nutid och framtid*. s. 284

⁹⁷ Miljöministeriet, *Markanvändnings- och bygglagen*

⁹⁸ Miljöministeriet, *Markanvändnings- och bygglagen revideras*

⁹⁹ Näring-, trafik- och miljöcentralen, *områdesanvändning och byggande*

5 Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet av intervjustudien som genomförts. För att tydliggöra svaren har frågeställningarna förkortats till relevanta rubriker. För att se fullständiga frågor, se bilagorna A-D.

5.1 Kommuner i Sverige

I Sverige har intervjuer genomförts med Arvidsjaur- och Kungsbacka kommun då deras geografiska lägen och förutsättningar skiljer sig från varandra och ger intressanta skillnader vid tillämpning av strandskyddet.

Arvidsjaur är en mindre kommun belägen i Norrbottens län. Kommunen har en befolkning på dryga 6200 invånare med en yta på 6126 kvadratkilometer¹⁰⁰ och styrs politiskt av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.¹⁰¹

Kungsbacka är en kustkommun belägen i Hallands län. Kommunen består av en yta på 900 kvadratkilometer och har en befolkning på cirka 85 000 människor och växer med cirka 1000 invånare varje år.¹⁰² Kommunen styrs politiskt av Moderaterna och Centerpartiet.¹⁰³

5.1.1 Arvidsjaur kommun

Monika Hornig- Breitbach arbetar på Arvidsjaur kommun sedan 6 år tillbaka som bygginspektör och handlägger alla strandskyddsfrågor som kommer in till kommunen. Hon berättar att hon kämpar för de mindre kommunernas rätt till strandskyddsdispens för att ge möjligheten att bebygga och exploatera mindre landskapskommuner.

Behov av LIS- områden

Hornig-Breitbach förklarar att Arvidsjaur för tillfället har 68 LIS-områden för boende och verksamheter och 25 för enbart verksamheter. Hon berättar att kommunen har kämpat för att länsstyrelsen ska godkänna dessa LIS-områden då länsstyrelsen inte hade förståelse till varför det fanns behov av att vara så många från början.

Arvidsjaur kommun bebyggs i regel då vid befintlig byggnation eller när det finns en anknytning till en närliggande by. Genom att uppta dessa områden som LIS-områden, möjliggörs byggnationer inom de lite mer attraktiva områdena inom kommunen.

¹⁰⁰ Information Sverige, *Arvidsjaur*

¹⁰¹ Arvidsjaur, *Kommun/Politik*

¹⁰² Kungsbacka, *Befolkning: Kungsbacka, Kungsbackas utveckling: Kungsbacka, Geografi*

¹⁰³ Kungsbacka, *kommunens politiska historia*

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Hur potentiella LIS- områden väljs ut

Hornig-Breitbach förklarar att hon inte var med i början av när den nya strandskydds lagstiftningen infördes men berättar att det vid tydandet av lagstiftningen och genomförandet av den nya översiktsplanen fanns en osäkerhet i vilka områden som skulle väljas ut, hur många som skulle väljas och vilka områden som inte skulle tas med. Processen landade till slut i att granska alla kommunens attraktivare lägen och undersöka vilka områden som ansågs som uppskattade fritidsområden samt områden som låg i anslutning eller närheten av befintliga områden. Hon berättar att största del av Arvidsjaurns mark ägs av statliga bolaget svensk skog vilket underlättar vid försäljning då staten är villig att sälja till skillnad från om marken tillhört en privatperson. Kommunen har nu lärt sig hantera strandskyddsdispenser och uppger även att de områden som glömt att läggas till i den tidigare översiktsplanen kommer att prövas om det finns ett kvarstående intresse vid utredningen av nästkommande översiktsplan.

Påverkan av djur- och växtliv i närhet utav stranden

Hornig-Breitbach beskriver att eftersom kommunen alltid kräver fri passage från strandlinjen på ca. 15–20 meter beroende på områdets utformning så påverkas inte djur och växtlivet särskilt mycket. Hon förklarar att kommunen har en del strand som inte anses vara särskilt värdefull på djur- och växtliv och att det tagits hänsyn till områdena genom att inte peka ut dessa som LIS-områden vilket även gäller vid våtmarker.

Avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen vid upphävande av strandskyddet genom detaljplan

Hornig- Breitbach säger att det allmänna intresset inom kommunen finns i rennäringen och friluftslivet och det enskilda intresset i samebyarnas åsikter och intressen. Hon förklarar att det är mycket viktigt att ta hänsyn till dessa men det görs inte helt oproblematiskt. Kommunen vill utveckla landsbygden så bra som möjligt utan att privatisera längs med stränderna och möjliggöra en fri passage genom ett säkert och eftertraktat friluftsliv som utvecklats till det bättre. Hon berättar att det finns positiva och negativa effekter av att genomföra en detaljplan för att etablera en camping eller liknande och skulle kunna vara en nackdel för friluftslivet längs stranden men kan också ses som en fördel då det möjliggör för turism. Kommunen är för utvecklingar i de flesta fallen och försöker alltid att hitta en lösning. Hon berättar att kommunen för tillfället har en pågående detaljplansutredning där samebyarna inte tillåter någon som helst förändring medan kommunen ser intresset i att etablera hotell i strandnära läge för att locka turister. Hon förklarar att rennäringen endast besöker platsen 1 – 2 gånger per år och förklarar att avvägningen är mycket svår.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Svårigheter i intresseavvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen

Hornig-Breitbach berättar att den främsta svårigheten är vid avvägningarna till det allmänna intresset, rennäringen och samebyarna. Samerna är ofta ifrågasättande till kommunens planer redan från start och kan motsätta sig förslagen. Kommunen jobbar med att förstå deras synpunkter och möta samernas önskemål.

Kommunikation

Hornig-Breitbach förklarar att kommunen försöker upprätthålla en god kommunikation med samerna och erbjuder en träff med samebyarna ca. 2 gånger om året för att genomföra ett bra utbyte och höra på deras önskemål. Vid sammanträdena får kommunen oftast motstånd med påståenden från samebyarna att kommunen inte är kunniga inom rennäringen och endast samebyarna besitter denna kunskap vilket gör det till en utmaning att komma överens.

Tillvägagångssätt för beviljande alternativt avslag från strandskyddsdispens

Hornig-Breitbach förklarar att processen för strandskyddsdispens är ingen särskilt stor process i sig. Hon handlägger alla strandskyddsärenden och beslutar de flesta själv och några tar hon upp i nämnden. Vid handläggning av ett strandskyddsdispensärende brukar Hornig-Breitbach i regel alltid åka dit för att bedöma hur platsen ser ut i verkligheten. Hon förklarar att man inte kan lita på kartmaterial trots tillgången till ortofoton då man får en helt annan uppfattning när man besökt platsen. Eftersom länsstyrelsen endast utgår ifrån kartmaterial och aldrig besöker platserna uppstår det en svårighet i hennes arbete då kommun och länsstyrelsen får två olika uppfattningar om samma ärende. Hon ger ett exempel där hänsyn måste tas till de fornlämningar som ligger inom strandskyddat område då de flesta inte är utredda och dessutom oförsiktigt inritade i kartmaterialet. Att bevara fornlämningarna är något länsstyrelsen är mycket angelägna om. Som handläggare ska du utreda dessa noggrant samt informera sökanden om fornlämningarna och den förpliktelsen som gäller att sökanden ska kontakta länsstyrelsens kultur och miljöenhet.

Hornig-Breitbach förklarar att de alltid är positivt inställda på byggnationer som sker inom LIS-områden och ansökan om bygglov oftast beviljas för uppförande av komplementbyggnader vid redan i anspråkstagen mark. Vid processen för nyetablering ska alltid samebyarna och de närliggande grannarna underrättas vilket sker parallellt med att strandskyddsdispensen skickats in till länsstyrelsen som har 3 veckor på sig att utreda dispensen. Hon inväntar sedan resterande handläggning för bygglov tills länsstyrelsen beviljat strandskyddsdispensen för att undvika dubbelarbete ifall strandskyddsdispensen skulle nekas. När bygglovshandläggningen är påbörjad ska ett förhandsbesked samt tillhörande bygglov skickas till närliggande markägare och samebyar.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Ändamål som oftast ger dispens

De vanligaste ändamålen som oftast blir beviljade är enligt Monika Hornig-Breitbach fritidshus och komplementbyggnader.

Beviljade dispensansökningar

Hornig-Breitbach berättar att det är vid denna tid på året som dispensansökningarna kommer i gång och därför har det än så länge bara beviljats 10st i år. Ifjol beviljade kommunen 45 strandskyddsdispenser och år 2019 var den siffran 37. Vilket enligt henne själv är ganska många.

Hon resonerar att till skillnad mot andra kommuner, exempelvis Kungsbacka har Arvidsjaur helt andra förutsättningar för strandskydd. I Arvidsjaur är det mycket mindre exploateringsstryck. Hon beskriver att varje invånare har ett antal kilometer strand för sig själva vilket gör att det omöjligt att jämföra strandskyddsarbetet mellan kommunerna. Även om kommunen självklart tar hänsyn till strandskyddet och andra lagar och regler så ser de positivt på invånarna som vill bygga och eventuellt bosätta sig i kommunen. Hon beskriver att kommunen försöker underlätta för dem som vill bygga då det bidrar till ökade inkomster och positiva effekter för det lokala näringslivet.

Dispens gällande komplementbyggnader inom strandskyddat område

Vid byggnation av komplementbyggnader inom strandskyddat område beskriver Hornig-Breitbach att grundregeln är att utan en giltig strandskyddsdispens med beslutad tomtplatsavgränsning krävs en ansökan till kommunen om strandskyddsdispens. Om det däremot finns en giltig dispens och den nya komplementbyggnaden placeras inom redan beslutad tomtplats behövs ingen ny ansökan. Hon berättar att Länsstyrelsen i Norrbotten har beslutat att med en giltig dispens så kan komplementbyggnader placeras inom 15 meter från huvudbyggnaden utan att ny ansökan behöver göras.

Svårigheter i bedömningar gällande komplementbyggnader

Hornig-Breitbach beskriver att svårigheten med komplementbyggnader som vid bastu och förråd är det frågan om huruvida det bildar en egen hemfridszon eller inte. Hon beskriver ett exempel vid placering av förråd på tomtgränsen, efter mycket diskussion med Länsstyrelsen godkändes till sist dispensen.

Ansökningar om dispens för bastu i strandnära lägen är enligt Hornig-Breitbach inte vanliga. Dock har de haft ett fall i kommunen där det handlade det om möjligheten att placera en bastu utanför den redan beslutade tomtplatsen på en avstyckad fastighet. Mark- och miljödomstolen ansåg inte att det var möjligt, trots att det var samma ägare till den avstyckade fastigheten som sträckte sig ner mot stranden samt att den aktuella platsen redan idag

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

används som trädgård. Den allmänna uppfattningen i byn med ca 30–40 invånare var att de var glada om någon vistades vid stränderna. Hon säger att ifall de hade ansökt om byggnation av en bastuflotte skulle ingen haft möjlighet att säga vare sig för eller emot.

Hon resonerar kring hur olika kommuner har olika förutsättningar och att gemene man har svårt att förstå reglerna. I Norrbotten finns många vattendrag där allmänheten har svårt att ta sig fram på grund av svår terräng. Hon menar att där har hon svårt att se varför man inte skulle kunna bygga en brygga eller bastu på dessa platser, eftersom man i större städer ser betydligt fler för allmänheten lättillgängliga stränder som till stor del är privatiserade.

Positiva respektive negativa effekter i praktiken av ett generellt strandskydd

Hornig-Breitbach tycker att det är positivt med strandskyddsbestämmelserna och allemansrätten som möjliggör att för allmänheten att vistas i naturen och nära vattnet som i sin tur gynnar friluftslivet. Hon tycker att den fria passagen möjliggör för att byggnation av fritidshus och säkerställer att alla kan använda stränderna. Även om det kan vara svårt att förklara vad beslutet innebär för en markägare menar hon att det inte är alla markägare som förstår att de inte kan göra vad som helst på sin egen mark. Enligt henne är lagstiftningen i grunden bara positiv, men att den borde anpassas för att möjliggöra så att kommunerna får friare händer att bevilja dispenser utanför LIS-områdena.

Brister i den svenska strandskyddsmodellen och förbättringspotential

Hornig-Breitbach anser att den största bristen med den nuvarande lagstiftningen är att den inte är anpassad för hela landet. Lagstiftningen borde anpassas efter kommunernas olika förutsättningar för att gynna alla kommuner även de som har många oexploaterade områden.

Förväntningar och synpunkter på utredningen om lagregler för ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Hornig-Breitbach är positiv till det nya lagförslaget, vilket hon menar känns skrivet för glesbygden. Hon berättar att enligt den nya definitionen av ordet landsbygdsområde så skulle hela Arvidsjaur kommun vara berättigade till lättnader av strandskyddet. Även om det skulle underlätta är det inte något kommunen ser som alltigenom positivt, då hon menar att det exempelvis finns fina sandstränder som de ser till att bevara. Den stora frågan är om förslaget går igenom, och för Arvidsjaur anser hon att det vore positivt om det gick igenom. Det skulle vara en stor lättnad för kommunen att kunna bevilja enstaka dispenser när det handlar om enstaka fritidshus.

Men hon resonerar kring att det finns flera frågetecken, som att länsstyrelsen ska skulle ha upp till 12 månaders svarstid inom vissa områden. Detta menar hon inte är rimligt eftersom kommunerna har en tidsfrist på 10 veckor för beviljande av bygglov.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

5.1.2 Kungsbacka kommun

Peter Reneby arbetar som samhällsplanerare för hållbar utveckling på samhällskontoret på Kungsbacka kommun. Där arbetar han med den översiktliga- och långsiktiga planeringen men hjälper även till med den detaljerade planeringen. Han har även arbetat som kommunekolog på miljö- och hälsoskyddsförvaltningen på Kungsbacka kommun med tillsyn av strandskyddet samt agerat remissinstans från byggnadsnämnden vid dispensgivning.

André Nilsson är utbildad byggingenjör från Högskolan i Borås. Han har sedan examen arbetat på bygglovsavdelningen på Kungsbacka kommun, vilken ansvarar för dispenslämning. Han har arbetet inom olika handläggningsroller främst som bygglovshandläggare. Sedan år 2014/2015 är Nilssons huvudansvar handläggning av förhandsbesked samt strandskyddsärenden. Han beskriver att på senare tid har han även varit med och arbetat med framtagandet av Kungsbacka kommuns nya översiktsplan. Det är även han som svarar på de lantmäterisamråd som berör kommunen.

Behov av LIS-områden

Reneby berättar att kommunen inte har valt att peka ut några LIS områden i deras nya översiktsplan som förtillfället är ute på granskning. I den förra planen från år 2006 var det inte aktuellt med LIS-områden och efter fundering kring frågan, beslutade sig kommunen att behovet inte fanns. Kungsbacka är en expansiv kommun med spridd bebyggelse över hela landskapet. Västra delen av Kungsbacka är hårt exploaterat och har därav strikta krav för att få beviljat bygglov, medan i den östra delen av kommunen har bebyggelsen varit mer spridd. I de områden där utpekande av LIS-områden skulle gagna landsbygdsutvecklingen har inte strandskyddet varit ett problem.

Potentiella LIS-områden

Vid avvägning mellan allmänna och enskilda intressen beskriver Reneby vikten av att resonera kring storleken på den zon som ska behållas för friluftsliv och grönstruktur. Men hänsyn bör även tas till frågor så som skredrisk. Eftersom det i Kungsbacka finns mycket lerjordar och kvicklera kan strandskyddet användas som en extra säkerhetszon.

Reneby beskriver att svårigheten med intresseavvägningen, oberoende vem som äger marken, är att hitta en balans mellan hur mycket ska exploateras och hur mycket ska avsättas för att säkerställa för framtidens djur- och växtliv eller för friluftslivet. Han menar att det handlar om ekonomi mot det ekologiska och det sociala.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen vid upphävande av strandskyddet genom detaljplan

Nilsson resonerar kring att de enskilda intressena oftast är en privatpersons eller ett företags vilja av att bebygga eller exploatera sin fastighet. Medan de allmänna intressena säkerställer allmänhetens möjlighet att utnyttja ett område exempelvis allemansrätten, riksintressen naturförutsättningar och naturvärden eller andra aspekter som ska beaktas i bedömningen kring strandskydd. Att peka ut något som väger tyngst menar Nilsson är svårt då alla dessa faktorer måste vägas in i bedömningen i det enskilda fallet exempelvis om det är så att det handlar om möjligheten att bygga ett enskilt hus kontra strandskyddet eller byggnation av ett helt bostadsområde. Han menar man får beakta att det oftast finns en större allmännytta i att bygga ett helt bostadsområde som tillgodoser behovet för fler bostäder, vilket kan ses i kommunens satta bostadsmål. Men även att detaljplaneringen bidrar till en effektivare markanvändning inom det planlagda området. Avvägningen handlar enligt Nilsson om att i varje fall beakta vad platsen har för allmän nytta eller enskild nytta samt vad som styrker det specifika resonemanget. Han menar att avvägningen i slutändan handlar om att just det enskilda och allmänna och vad får störst betydelse för allmänheten.

Svårigheten i intresseavvägningen resonerar Nilsson, är att i ett långsiktigt perspektiv avgöra vad som gör störst nytta och vad som är bäst för allmänheten. Även om strandskyddet syftar till att bevara strandområden för kommande generationer så är även bostäderna till nytta för allmänheten och därav blir svårigheten att just avgöra vilket som väger tyngst och är bäst för kommunen. Han menar att en kommun vill växa och få fler invånare, men att bygga överallt samt vara frikostiga med dispenser innebär att risken är stor att de förlorar de värden som strandskyddet syftar till att skydda. Här resonerar han att man kan vara tacksam för ett generellt strandskydd som är så starkt.

Nilsson berättar att mark- och miljööverdomstolen har börjat att resonera kring att det i strandskyddsfrågor borde göras en form av proportionalitetsbedömning, där de allmänna och enskilda intressena skulle kunna ställas mot varandra. I bedömningen ska kommunen kunna resonera kring rimligheten i ett avslag eller godkännande, vilket skulle leda till att även om de särskilda skälen inte är uppfyllda eller praxis finns att tillämpa, så skulle man i det fallet kunna göra en bedömning att det enskilda intresset väger tyngre.

Tillvägagångssätt för beviljande alternativt avslag från strandskyddsdispens

Nilsson beskriver att en ansökan om strandskyddsdispens börjar med en ansökan, vilken består av en ansökningsblankett med tillhörande karta och ritningar, vilka illustrerar och beskriver vad ändamålet och de planerade åtgärderna. Han menar att här är det svårt att få sökanden att beskriva hela arbetsprocessen från första spadtaget tills arbetet är avslutat och maken återställd. Han menar att sökanden oftast brukar resonera att det en liknande process som vid en bygglovsansökan, att sökanden beskriver vad som ska göras och var. Men när det handlar om strandskydd är det viktigt att få ett helhetsgrepp om exempelvis hur stora

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

markåtgärder som ska göras. Hur stort område kommer ianspråk tas vid grävarbeten? Och hur mycket mark vill sökanden ta i anspråk till trädgård?

Nilsson beskriver att det första som kommunen gör vid en inkommen ansökan är att utreda vad det finns för förutsättningar på platsen, de samlar bakgrundsinformation genom att granska bland annat historiska kartor och lantmäteriets register. Det kan även innebära att studera exempelvis tidigare bygglov och avstyckningar för att samla in fakta både ur ett historiskt perspektiv och för vad den aktuella åtgärden innebär. Men han menar även att det kan vara bra att åka ut på ett platsbesök för att tydligt se de faktiska förutsättningarna då det inte alltid är så lätt att bedöma dem utifrån en karta. Mycket information kring utredningar av exempelvis jorddjup, naturvärden, miljövärden, kulturmiljö och riksintressen, menar Nilsson finns i kommunens GIS-karta vilket tydliggör för de allmänna intressen som ska beaktas i bedömningen. När kommunen har klargjort vad åtgärden innebär och vilka allmänna intressen som ska beaktas, så ska en bedömning kring strandskyddsbestämmelserna i 7 kap MB göras. För att avgöra vilka möjligheter som finns för att bevilja strandskyddsdispens. För att beviljas en dispens ska något av de 6 särskilda skäl som finns i 7e kap MB vara uppfyllda samt att nyttan av åtgärden ska överväga skadan. Han beskriver att om inget av de särskilda skälen är uppfyllda så finns ingen anledning att gå vidare med ärendet, eftersom de är så uttömmande.

Nilsson beskriver att eftersom kommunen är en politiskt styrd organisation så är det inte tjänstemännen som fattar besluten, utan de rekommenderar exempelvis ett avslag till beslut till byggnadsnämnden som tar beslutet. Han menar att eftersom byggnadsnämnden består av politiker så behöver det inte alltid betyda att de tycker samma som tjänstemännen, vilket innebär att även om de tar hänsyn till samma lagstiftning kan de tolka ärendet olika. Nilsson berättar att det kan bidra till otydligheter för sökanden som får exempelvis en rekommendation till för avslag av tjänstemännen och därefter ett godkännande av byggnadsnämnden. Vid ett negativt nämndbeslut får sökanden möjlighet att överklaga till länsstyrelsen. Kommunen skickar även de positiva besluten till länsstyrelsen som har 3 veckor på sig att överpröva ifall de ser någon felaktighet i beslutet. Här berättar Nilsson att man kan se en tydlig trend i att ifall förvaltningens förslag till beslut och byggnadsnämndens beslut inte överensstämmer så brukar länsstyrelsen vilja granska ärendet.

Ändamål för ansökan om dispens

I Kungälv kommun finns det väldigt många vatten- och avloppsföreningar, därför är det vanligaste ändamålet för ansökningar om strandskyddsdispenser enligt Nilsson de markarbeten som krävs i samband med ledningsdragning. Han menar att byggnadsnämnden beslutar om ungefär 3–4 stycken varje månad. Sedan får de även in flertalet ansökningar där ändamålet handlar om nybyggnation, tillbyggnader och komplementbyggnationer. Nilsson berättar att ibland dyker det upp enskilda ovanligare ärenden som exempelvis en parkeringsyta eller liknande, men när det gäller dispenser inom Natura 2000 eller likande så tar länsstyrelsen hand om dem.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Ändamål som oftast får dispens

De vanligaste ändamålen enligt Nilsson är även dem som de får in flest ansökningar om. Han menar att när det gäller tillbyggnader är det oftast inga problem att bevilja dispens eftersom det redan finns ett bostadshus med ianspråktagen tomt. Gäller det ledningsdragningar för el eller vatten och avlopp för flera fastigheter så faller det oftast under att det är ett angeläget allmänt intresse, så länge ansökan visat att det är för en tillräckligt god omfattning exempelvis från 20 fastigheter och uppåt. Så länge ansökan även innehåller en tillräckligt god redovisning utav markarbetena som ska göras, en beskrivning för hur uppgrävda massor ska tas hand om och hur marken ska återställas, så kommer inte kommunen neka dispensen.

Beviljade dispensansökningar

Nilsson berättar att han inte kan svara på hur många dispensansökningar de beviljar per år. Han gör en snabb kontroll i ärendesystemet och kan då se att det i år har inkommit 88 st ansökningar om dispens, en 1/3 gäller ledningsdragningar och en 1/3 gäller nybyggnation av bostadshus. Han menar att de flesta får positiva besked men en 1/5 får ett negativt besked för att ändamålet innebär en större åverkan på miljön. Han berättar att senaste gången han rekommenderade avslag var till ett bostadshus på en höjd i ett grönområde, där placeringen av huset skulle innebära ett sår i berget som skulle påverka djur- och växtlivets rörelse.

Dispens gällande komplementbyggnader inom strandskyddat område

Länsstyrelsen i Halland har tagit ett beslut som innebär att om platsen ligger 25 m ifrån vattenlinjen och komplementbyggnaden placeras helt inom ett 15 m radie av bostadshuset, så behövs ingen dispens från strandskyddet. Nilsson beskriver att komplementbyggnaden till 99% av fallen ligger inom hemfridszonen till ett befintligt bostadshus. Det innebär att ett befintligt bostadshus genererar en privat zon som försvårar för allmänhetens tillträde till område och att komplementbyggnaden, som har en mycket mindre hemfridszon, inte kommer påverka allmänhetens tillträde något ytterligare. Nilsson resonerar att en komplementbyggnad bör ligga i direkt anslutning till bostadshuset, ligger den för lågt ifrån eller om det är en större byggnad så ska ny dispens sökas.

Svårigheter gällande komplementbyggnader

Svårigheten i bedömningarna kring komplementbyggnader berättar Nilsson rör frågor kring utformningen och då just att förhindra överdriven utformning av komplementbyggnaderna. Men även att förmedla detta till sökanden som inte förstår varför de inte får bygga. I frågor kring vad som är ianspråktagen mark har kommunen bra information vilket gör den bedömningen relativt enkel.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Nilsson beskriver att i Kungsbacka som består av flera kustnära områden, där invånarna gärna strävar efter att få en bra utsikt, ritas ofta byggnader med stora fönster och tak som går uppåt och utåt havet för att få den bästa utsikten. Här menar han att även om komplementbyggnaden placeras inom hemfridszonen och den ligger i direkt anslutning till bostadshuset så kommer utformningen på byggnaden påverka mer än vad som är rimligt. Sammanfattningsvis kan man beskriva det som att om man har 3 byggnader bredvid varandra – den ena med två stora skjutglaspartier mot havet, den andra med enbart vägg och den tredje med ett litet fönster – så är det svårt att bedöma vad som är en rimligt fönstermängd där allmänheten rör sig.

Ansöka om dispens för bastu i strandnära läge

Kring hur vanligt dispens för bastubyggnader är berättar Nilsson att de i Kungsbacka kommun inte får in speciellt många ansökningar. Vilket skulle kunna bero på att många fastigheter redan har en befintlig bastu. En annan anledning kan vara det går under länsstyrelsens hantering i och med att de ligger inom exempelvis naturskyddat område.

Han beskriver att för just bryggor och bastubyggnader så borde det inkomma fler ansökningar än vad som görs idag. En anledning kan vara att gemeneman inte tror att det krävs någon dispens eller byggnadsplikt och därmed bygger utan att skicka in någon ansökan. Vilket kan vara en anledning till att länsstyrelsen bedriver mycket tillsyn kring byggnation av bastu.

Positiva respektive negativa effekter i praktiken av ett generellt strandskydd

Reneby beskriver att det finns många positiva effekter av ett generellt strandskydd. Det ger kommunerna möjlighet att utifrån ett långsiktigt perspektiv undvika de kumulativa negativa effekterna som varje enskild byggnad eller ianspråktagande av strandzonen innebär. Vare sig det handlar om strandskyddat hav, sjöar eller mindre vattendrag. Halland är ett av de länen som har vad han beskriver som det riktiga generella strandskyddet. Han menar att länet inte är ett av de 11 län där Länsstyrelsen har beslutat om olika varianter av undantag.

Ur en klimatanpassningssynpunkt beskriver Reneby att det är positivt att bevara det generella strandskyddet, eftersom det kan vara ett sätt att skydda sig mot framtida översvämningar. Genom att inte uppföra byggnation inom strandskyddad zon där slänkrönen finns bidrar det även på längre sikt till ekonomisk vinning.

Reneby beskriver att han tycker det är viktigt med ett generellt strandskydd, men han anser att det inte är omöjligt att möjliggöra för ett mer differentierat strandskydd. För vissa diken eller vid utgrävningar kan skyddet minskas, men att ta bort det helt inte är optimalt. Dock anser han att det kan vara bekymmerfullt att man i SOU 2020:78 har missat att utföra en konsekvensbedömning för hur både djur- och växtlivet, men även hur friluftslivet påverkas av att på långsikt minska andelen skyddad mark. Reneby Han anser att genom att möjliggöra

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

för komplementbyggnader och utbyggnader, kan en levande landsbygd uppnås utan att jämka med strandskyddsreglerna. Han beskriver att av Länsstyrelsens statistik kan utläsas att Länsstyrelsen upphävt strandskyddet inom kommunens geografiska område för mindre vattendrag 150 gånger de senaste 5 åren. Vid några få tillfällen har kommunen ansökt om ett upphävande men de flesta ansökningarna kommer från privatpersoner, vilket han menar säger en del om hur mycket det byggs.

Brister och förbättringspotential i den svenska strandskyddsmodellen

Reneby beskriver att han ser att förändringar i strandskyddets storlek skulle kunna ses över men att skyddet behövs överallt. Han berättar att de i kommunen har sett en skillnad sedan 2014 då lagändringen om upphävande av strandskyddet vid mindre vattendrag infördes. Det har förenklat processen och kommunen ger idag mycket färre dispenser än innan. För ofta handlar det om att det är markägaren som vill upphäva strandskyddet på sin fastighet medan Länsstyrelsen vill bevara 20 meter närmast vattendraget. Här är det en ganska enkel handläggning som i vissa fall går att göra genom flygbildstolkning i stället för att fysiskt ta sig ut till platsen. Han berättar att han får känslan av att den nya utredningen har sett fördelarna med detta arbetssätt. Dock anser han att Länsstyrelsen inte enbart skulle se till den aktuella ansökan utan även se utanför fastighetsgränsen och eventuellt justera strandskyddet för vattendraget för en längre sträcka än vad ansökan avsåg vilket skulle förenkla processen. Då borde de på ca 10 års sikt kunna ha sett över de flesta kommuner i landet.

Förväntningar och synpunkter på utredningen om lagregler för ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78

Reneby resonerar kring att konsekvensbedömningen i utredningen varit bristfällig och att alternativa lösningar för ett upphävande av strandskyddet vid mindre vattenområden inte har studerats tillräckligt. Här anser han att de borde undersöka om det går att minska ner till 20–30 meter alternativt behålla dagens tillvägagångssätt som innebär att Länsstyrelsen upphäver en ansökan.

Kring förslaget med landsbygdsområdena som skulle ersätta dagens LIS-områden resonerar Reneby att det var ganska oklart, då Boverkets definition på landsbygdsområden handlar om något annat och definitionen är inte anpassad till strandskyddslagstiftningen. Därav är det bättre att behålla dagens LIS-områden eftersom det är ett inarbetat arbetssätt.

5.2 Kommuner i Finland

I Finland har intervjuer genomförts med Pargas stad- och Närpes kommun då deras geografiska lägen och förutsättningar skiljer sig från varandra och ger en intressant skildring vid tillämpning av strandskydd.

Pargas stad är en kommun belägen i landskapet Egentliga Finland och består av flertalet kommuner som slogs samman år 2009. Staden kallas även för skärgårdsstaden som omfattar orterna Pargas, Nagu, Korpo, Houtskär och Iniö och alla dess holmar, öar och skär.¹⁰⁴ Pargas hade en befolkningmängd på dryga 15 000 invånare under år 2019 på en yta som består av 5 549 kvadratkilometer.¹⁰⁵ Kommunen består av flertalet värdefulla natur- och grönområden för fiske, friluftsliv och badstränder.¹⁰⁶

Närpes kommun ligger placerad i regionen svenska Österbotten i landskapet Österbotten och betraktas som en kuststad som sträcker sig längs kustlinjen. Kommunen omfattas av 700 kvadratkilometer strand av den totala 970 kvadratkilometer yta som staden består utav med en koncentrerad befolkning till de strandbyar som befinner sig längs kusten. Staden har en befolkningmängd på drygt 10 000 invånare med visioner att exploatera och bli större.¹⁰⁷

5.2.1 Pargas kommun

Heidi Saaristo-Levin jobbar som planläggningschef på Pargas stad i Egentliga Finland sedan 10 år tillbaka. Pargas stad är en skärgårdskommun med mycket strand och därför tillämpar kommunen mer eller mindre strandplanering dagligen. Saaristo-Levin har tidigare erfarenheter som landskapsarkitekt (landskapsarkitekt är en befattning och närmast synonym till regionarkitekt /regional architect) på Egentliga Finlands landskapsförbund, där hon arbetade med framtagande av landskapsplanen samt har erfarenhet av alla nivåer av planering från myndighetens perspektiv bland annat i rollen som inspektör i sydvästra Finlands miljöcentral. Hennes nuvarande roll som planläggningschef är byråkratin och vara föredragande inom stadens nämnder och de beslutsfattande organen.

Planprocessen kring skyddande av stränder

Saaristo-Levin förklarar att Finland kan beskrivas som de tusen sjöarnas land. Hon beskriver planprocessen utifrån landskapet Egentliga Finlands perspektiv och i Pargas stad handlar det om planering av skärgårdsmiljö. Saaristo-Levin beskriver att planeringsprocessen av strandområden är som vilken planeringsprocess som helst, det ska finnas ett behov av att planlägga för att påbörja utkastet av planen. Utkastet presenteras för allmänheten,

¹⁰⁴ Pargas, *Skärgårdsstaden Pargas*

¹⁰⁵ Pargas, *Befolkningsstatistik*

¹⁰⁶ Pargas, *Natur och grönområden*

¹⁰⁷ Närpes, *Fakta och Historia och Närpes*

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

myndigheter och de berörda markägarna som sedan får ta ställning till förslaget. Därefter bearbetas förslaget av de beslutsfattande myndigheterna.

Saaristo-Levin berättar att i Västra Åboland genomfördes en större kommunsamgång år 2009, då kommunerna Pargas, Nagu, Korpo, Houtskär och Iniö bildade Väståbolands stad som senare ändrade namn till Pargas stad. Innan kommunsamgången utnyttjade kommunerna flitigt det statliga bidraget för uppgörandet av strandgeneralplaner. Tack vare det här är de flesta stränder inom Pargas generalplanerade och därmed är antalet byggnadsplatser och mängden fri strand angiven. Det statliga bidraget för generalplanering har sedermera inte beviljats.

Saaristo-Levin förklarar att för beräkning av hur många procent av stranden linjen som ska behållas som så kallad bebyggelsefri strand, finns det i landskapsplanen sedan 1970-talet en måttsättning för byggnation inom strandområden som kallas dimensionering. Dimensioneringen representerar antalet byggrätter som får uppföras inom varje sammanhängande strandkilometer. Dimensioneringen mynnar ut i ett antal nivåer med intervallen 0–2, 3–4, 5–7, 7–10 och representerar de antal byggrätter som kan fås per strandkilometer. Saaristo-Levin beskriver att dimensioneringen sipprar ner från landskapsplanen till generalplanen och vidare till detaljplaneringen vilket ger ett bra ryggstöd vid beviljande av lov. Det är i den noggrannare planeringen som det beslutas hur byggrätterna kommer att nyttjas.

Strandskydd som begrepp i Finland

Saaristo-Levin beskriver att strandskydd inte är något officiellt använt begrepp, Finland använder sig utav begreppet fri strand alternativt bebyggelsefri strand. När det handlar om att skydda områden som strand och byggnader anser finländare att om man äger något får man göra vad man vill, det finns ett ordspråk ”eget hus, eget tillstånd” (=”oma talo oma lupa” på finska). Äganderätten är mycket stark i Finland och att ”skydda” är ett aningen explosivt begrepp och därav används begreppet fri strand i stället.

Stranddetaljplanen och dess innebörd

Saaristo-Levin berättar att den markägaren tar initiativ till stranddetaljplanering och upprättar stranddetaljplanen själva, men att kommunen handleder planeringen och styr processen. Det är stadsfullmäktige som godkänner eller förkastar stranddetaljplanen i enlighet med vad föreskrifterna för planering i *markanvändnings- och bygglagen* föreskriver. I praktiken kommer initiativet från markägaren som anlitar en konsult, vilken levererar material till planen under samma lagkrav och förutsättningar som vid exempelvis upprättande av landskapsplaner eller generalplaner.

Hur många som tar initiativ till upprättande av en stranddetaljplan varierar från kommun till kommun. Saaristo-Levin förklarar att i vanliga fall har kommunen planläggningsmonopol

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

men tack vare 74 § i *markanvändnings- och bygglagen* möjliggör lagen för markägare att ta initiativ och upprätta stranddetaljplaner. Kommunen handlägger och godkänner flertalet stranddetaljplaner per år vilket kan bero på att många anser att byggnadsarealen i den gällande generalplanen inte är anpassad efter fastighetens terräng och behövs flyttas. Det kan även handla om att markägaren önskar bebygga en större del av strandfastigheten än vad som är tillåtet enligt generalplanen. Det är en ekonomisk fråga för markägaren att upprätta en stranddetaljplan då det är kostsamt att anlita en konsult, därför bör stranddetaljplanen öka värdet på fastigheten så att det blir lönsamt för markägaren att upprätta en stranddetaljplan

Brister och förbättringspotential i planprocessen

Saaristo-Levin förklarar att det säkert finns en del förbättringspotential med tanke på det hierarkiska förhållandet mellan planerna. Detaljplanen måste följa generalplanens bestämmelser. Skulle man vilja ändra på detaljplanen behövs även ändringarna genomföras i generalplanen vilket resulterar i dubbla processer. Hon anser även att beviljande av lov skulle kunna med stöd av lanskapsplanen.

Saaristo-Levin förklarar att revideringen av *markanvändnings- och bygglagen* har varit aktuell i några år nu och första frågan som uppkom var hur planprocessen skulle stå sig med endast en kommunal plan, i vilken noggrannheten beror på innehållet. För mindre kommuner skulle det vara mer praktiskt att arbeta utifrån en plannivå i stället, då det orsakar onödigt mycket arbete när planerna inte är synkroniserade med varandra. Hon berättar att det nuvarande systemet är mer praktiskt för de större kommunerna som har egna avdelningar för detaljplanering och generalplanering. Lagstiftningsarbetet styrs från huvudstadsregionen vilket ledet till att systemet är så pass utpräglat att de mindre kommunerna inte får sin röst hörd i revideringsarbetet.

Saaristo-Levin beskriver att brister som uppstår i processen gäller kommunikationen mellan kommunen och invånarna. Det är lagstiftningen som styr upp vem som ska höras, vem som ska underrättas och vem som förväntas följa kungörelserna via webben. Något som skulle kunna underlätta detta arbete är att utveckla den digitala kommunikationen och därmed inte behöva skicka brev till de berörda, vilket kan anses vara gammalmodigt.

Lämplig bredd för strandzon- och strandområden

Saaristo-Levin förklarar att bedömning av strandzonens- och strandområdets bredd är svårt att avgöra och handlar om egendomens terräng, landskap och vegetation, och handläggarens sakkunskap. Hon redovisar ett exempel där ett hus ligger beläget vid stranden med en väg mellan huset och stranden och förklarar att det är beroende på hur stor vägen är och vilken påverkan vägen bedöms ha. När det i vissa fall uppstår tvister går ärendet vidare och bedöms enligt tidigare rättspraxis eller hamnar i förvaltningsdomstolen som i sin tur bedömer situationen vid behov genom ett platsbesök. Saaristo-Levin beskriver att det är sällan

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

förvaltningsdomstolens jurister ger sig ut i terrängen, ortoflygbilderna är så bra redan i dagens läge. Den egentliga bedömningen handlar om att avgöra ifall stranden och vattnet ger ett tilläggsvärde för fastigheten/huset som man ämnar bygga i form av exempelvis vy eller rekreation. Då vattnet och stranden ger ett mervärde för byggsplatsen är det frågan om en strandbyggplats.

Saaristo-Levin resonerar att bredden av strandzonen beror på terrängen, dock menar hon att det finns en bakre gräns på 200m. Hon jämför skärgården med det finska landskapet Lappland. Samma jämförelse förekommer i ofta i utbildningssyfte. I Lapplands kuperade och kala strandområden upplevs avståndet till vattnet närmare. Därför tolkas strandzonen som bredare vid dessa förhållanden än vid en mindre utmanande terräng.

För- och nackdelar med flexibel strandzon- och strandområde

Saaristo-Levin beskriver att det hade varit enklare att ha ett generellt strandskydd på 150 m men anledningen till att Finland har en flexibel strandzon- och strandområde är för att kunna anpassa byggande och kunna fästa uppmärksamhet till placeringen och dimensionera byggnaderna utifrån det finska landskapet. Nackdelarna med att hantera det för varje enskilt fall är att det blir en bedömningsfråga vilket kan leda till tvister som hamnar i förvaltningsdomstolen samt svårigheter att redogöra bedömningen för gemeneman som inte är insatt i processen.

Avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen vid planläggning

Saaristo-Levin förklarar att planläggningen handlar om att göra avvägningar. Det är från regionplanen (Landskapsplanen) det sipprar ner till generalplanen som i sin tur leder till detaljplanen där det fastställs vilka planläggningsprinciper som ska följas. Saaristo-Levin beskriver att byggplatserna ska vara belägna nära varandra i en sammanhängande linje för att den fria stranden tydligt ska uppfattas som bebyggelsefri och lättillgänglig för allmänheten och djur- och fåglar, exempelvis ska den som är ute och åker båt kunna ta i land utan att vara på någon markägares tomtplats. För att kunna styra hur mycket utav strandområdena som bebyggs har Pargas stad en markreserv som anges i landskapsplanen för varje strandkilometer som sätter riktlinjer för hur mycket sammanhängande yta det måste finnas för de fria stränderna.

Grund för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vid planläggning

Saaristo-Levin förklarar att det utöver markanvändnings- och bygglagen finns mycket annan lagstiftning t.ex. gällande naturvård- och miljöskydd som behöver tas i beaktande vid avvägningen. Förutom lagar och förordningar finns så kallade goda planläggningsprinciper där planläggaren bl.a. gör en avvägning mellan allmän och enskild nytta. Som hjälp har

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

planläggaren de överordnade planerna (landskapsplan, generalplan) som stipulerar hur mycket strand (i procent) som ska lämnas fri från bebyggelse.

Svårigheter med avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vid planläggning

Saaristo-Levin anser att det svåraste i avvägningsprocessen är placeringen av byggplatserna samt det allmänna och enskilda intresset. När byggplatserna ritas in i planen behövs det även ses till att det ska finnas utrymme att kunna simma och anlägga brygga intill samt att det inte ska behövas allt för många vågbrytare. Det gäller även att se till så att stranden är lättillgänglig för allmänheten och att den fria stranden inte är belägen längs med branta bergsvägg. Saaristo-Levin säger att de ännu inte har stött på något problem som inte har gått att lösa gällande planering av bebyggelse.

Undantagslov

Saaristo-Levin förklarar att när man inte kan använda sig utav generalplaner behövs lagstiftningen tillhands för att bevilja ett undantagslov med stöd i strandparagraferna. Det är i allmänhet förbjudet att bygga på strand men genom ett undantagslov ges rätten att upprätta en byggnad. En viktig del i arbetet vid beviljande av undantagslov är att alla markägare ska behandlas jämlikt enligt förvaltningslagen vilket betyder att varje individ som kontaktat myndigheten ska behandlas lika oberoende av vem som är markägaren. Om förutsättningarna är detsamma ska frågan alltid utmynna i samma resultat.

Saaristo-Levin beskriver för att reda ut hur många byggrätter som redan finns inom området går man tillbaka till år 1969:s strandbestämmelser för att se hur många byggplatser som avstyckats från den ursprungliga stomlägenheten och jämför nutid och dåtid för att tydligt redovisa om det är någon utav stomlägenheterna i närheten som uppnått sin fulla bebyggelsekvot. Det går ut på att försäkra sig om ifall det finns byggrätter eller inte i förhållande till efterfrågan av den jämlika behandlingen av markägare. Om detta steg resulterar i att det finns kalkylmässiga byggrätter kvar inom området beviljas undantagslovet och markägaren får lov att uppföra en strandbyggplats utifrån kommunens byggnadsordnings regler som reglerar byggnadens storlek, avstånd från strandlinjen med mera. Det finns dock situationer där byggnadsordningen uppger att fritidshus får vara belägna 40m från strandlinjen med förutsättningen att fastigheten inte är 40m bred, om ett sådant undantag görs bör det vara väl motiverat och hon uppger att det inte är helt lätt att ge ett sådant undantag från byggnadsordningens bestämmelser.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Vanliga ändamål att bevilja alternativt avslå undantagslov för

Saaristo- Levin förklarar att i de vanligaste situationerna har markägare sen tidigare avstyckat stranden och att det inte längre finns någon bebyggelsefri strand kvar. Om det inom en strandkilometers-zon inte uppnår exempelvis 40% fri strand beviljar de inte undantagslov för nya byggrätter då den fria stranden måste bevaras. Saaristo- Levin säger att det är väldigt sällan de ger avslag med förutsättningarna att byggplatsen är rätt placerad. Om byggplatsen ligger i riskzon för översvämning längs stränderna och man inte lyckas bygga på en sådan höjd att det är en trygg boplats kan kommunen komma att ge avslag. Det finns även regler i den finska lagstiftningen som säger att varje byggplats ska bestå av minst 2000kvm i areal samt reda sitt eget infrasystem och vatten- och avlopp om det inte finns tillgängligt kommunalt. Fastighet ska vara utformad och omhändertagen så att alla hus och gårdsfunktioner ryms inom fastigheten. Om markägaren kan påvisa byggrätt och följer byggnadsordningens avståndskrav och arealstorlek brukar dom i flesta fall bevilja undantagslovet.

Svårigheter i processen kring undantagslov

Saaristo-Levin beskriver att processen är smidig och handläggarna har bra koll på vad som gäller för varje zon och tack vare detta blir det ytterst få ärenden som hamnar i förvaltningsdomstolen. Dock finns svårigheter i att behöva förklara för gemeneman varför han eller hon inte får bygga och hur de behöver gå till väga för att bygga på platsen.

Byggnation av komplementbyggnader som bastu, bastubyggnad som understiger 30 kvm inom strandzon- och strandområde

Saaristo-Levin förklarar att Finland har olika sorters lagstiftning men gällande bastu och bastubyggnader i Pargas gäller samma regler som i Sverige för största byggnadsarea på 30 kvm och om en byggnad överstiger den arean anses byggnaden vara ett fritidshus likt huvudbyggnad med avseende till mindre avvikelser. Saaristo-Levin berättar att i början av 2000-talet var det vanligare att uppföra större byggnader. Vid uppförande av enstaka fritidshus så följs ärendet upp men när det enbart handlar om ekonomibygnader eller komplementbyggnader som bastu eller gäststuga så krävs enbart ett bygglov med förutsättningarna att avstånden enligt byggnadsordningen följs. För en byggnad under 7 kvm behövs inget bygglov, men om byggnaden är större än så krävs bygglov, likaså vid installation utav en eldstad på grund utav säkerhets principer vilket miljöministeriet funderar på att ändra på. I huvudsak handlar kommunens bygglovshandläggningar om alla sorters byggnader, också just bastu och gäststugor.

Saaristo-Levin beskriver att Finland vill efterlikna den svenska lagstiftningen för byggnader av 30 kvm men det som oroar kring ändring av denna lagstiftning är hur man ska kunna hålla

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

fast vid gränserna som avstånd till strand eller hur byggnaden ska föras in i registret för byggrätter.

Förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagreformen av markanvändnings- och bygglagen

Saaristo-Levin konstaterar att hon tidigare hade högre förväntningar på lagregleringens slutresultat med avseende på planhierarkin. Saaristo-Levin hade önskat en större smidighet kring möjligheterna för de mindre kommunerna där det skulle räckt med en nivå av planering. Hon förklarar att arbetet med generalplan och detaljplan har två separata syften och generalplanen är en strategisk plan medan detaljplanen detaljreglerar exempelvis fasadens utseende därför behöver de inte vara hierarkiska mot varandra. Hon har även funderingar kring förslaget för byggnader på 30kvm och vilka tillstånd som kommer att behövas vid byggnation av dessa byggprojekt samt en oro för den brandrisk som uppstår vid upprättandet av öppen spis om inte brandbestämmelserna uppfylls.

Saaristo-Levin berättar att den största förändringen som var tänkt skulle vara att ta tillbaka närings-, -trafik och miljöcentralens roll som statens myndighet som har hand om besvärsmöjligheterna, vilket innebär att de såg till att kommunerna i sin planläggning följer lagstiftningen och inte går emot goda planläggnings principer. Besvärsmöjligheterna gav närings-, -trafik och miljöcentralen möjlighet att avslå kommunernas upprättade planläggning.

Saaristo-Levin beskriver att utifrån egen erfarenhet har det fungerat bra utan närings-, -trafik och miljöcentralens översyn, hon beskriver att myndigheten har rätt att ge utlåtanden samt uppmärksammar deras rekommendationer. Hon ser hellre att det nuvarande systemet bör utvecklas utan att tillföra mer byråkrati.

5.2.2 Närpes kommun

Intervjun med Johan Silfversten och Malin Haka genomfördes muntligen men frågeställningarna har besvarats skriftligen av Silfversten i samarbete med Haka och därav anges deras svar som citat här i rapporten.

Johan Silfversten arbetar som markanvändningsingenjör på planläggningsavdelningen vid Närpes stad men har även jobbat en kort tid som planläggare. Silfverstens roll i själva processen berör närmast ärenden som markanskaffning, markförsäljning samt att representera staden vid lantmäteriförrättningar som berör strandområden. Silfversten och planläggningsingenjören Malin Haka samarbetar i vanliga fall med frågor som berör planläggningsprocessen.

Planprocessen kring skyddande av stränder

Silfversten och Haka förklarar: ” I Finland är strandbebyggelse reglerat i Markanvändnings- och Bygglagstiftningen från 1997. Man kan säga att något allmänt strandskydd inte finns i

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Finland, men nybyggnation inom strandzon kräver en fastställd general- eller detaljplan. Syftet med planläggningskravet är att styra användningen av stränderna. Strandzonens exakta bred fastställts i strandgeneraplanerna. Utöver vad som föreskrivs i bygglagen har regeringen godkänt ett nationellt riksomfattande strandskyddsprogram. Programmet omfattar cirka 4–5 procent av Finlands totala kustlinje och syftet är att hålla de områden som berörs av programmet obebyggt.”

Silfversten och Haka berättar: ”I Närpes tog staden själv initiativ till att det utarbetades en strandgeneralplan med rättsverkningar för hela staden på 1990-talet. I strandgeneralplanen fastställdes bland annat antalet byggrätter per strandkilometer enligt dimensioneringsprincipen. Planen blev godkänd 1999. Planen styr strandbebyggelse tex var man får uppföra nybebyggelse. Stadens byggnadsordning specificerar närmare hur byggnationen sker. Exempelvis ska huvudbyggnaden placeras minst 30 meter från strandlinjen vid normalvattenstånd och bastubyggnader minst 20 meter. Före strandgeneralplanen blev fastställd uppgjorde en del markägare egna strandplaner/stranddetaljplaner för sina egna markområden, som godkändes av kommunen/staden och fastställdes av länsstyrelsen, senare NTM-centralen. Ett nationellt riksomfattande strandskyddsprogram godkändes av statsrådet 20.12.1990. Programmet omfattar cirka 4-5 procent av Finlands totala kustlinje och syftet är att hålla de områden som berörs av programmet obebyggt.”

Kort beskrivning av planprocessen som också innefattar strandzonen

Silfverstan och Haka beskriver: ”De riksomfattande målen är högst upp och handlar om områden som skall skyddas tex naturskyddsområden, landskap, friluftsliv mm. I landskapsplanen behandlas de stora dragen i markanvändningen inom ett landskap som kan beröra flera kommuner. Där behandlas också frågor som berör strandzonen. I generalplanerna beaktas landskapsplanen styrning av markanvändningen men den behandlar också hur kommunens närmare vill styra till exempel byggnationen på strandzonen. Generalplanen upprättas av kommunen. Detaljplaneringen inom strandzonen kallas stranddetaljplan och upprättas av markägaren, som då själv kan bestämma tex hur den byggrätt som finns fördelas. En underliggande plan måste alltid beakta den överliggande planen.”

Stranddetaljplanen och dess innebörd

Silfverstan och Haka förklarar: ”Det innebär att markägaren har rätt och själv kan styra hur han vill att markanvändningen av hans fastighet skall utformas. Det skall dock ske i enlighet med lagstiftning samt överliggande planläggning och skall behandlas av kommunen. Innan planering börjar skall kommunen kontaktas och ett program för deltagande och bedömning lämnas till kommunen.”

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Silfversten och Haka berättar: ”Efter att strandgeneralplanen fastställdes 1999 har stranddetaljplaneringen närmast varit att ändra gamla strandplaner eller stranddetaljplaner. I Närpes finns sedan tidigare 26 strandplaner/stranddetaljplaner + deras ändringar. De första planerna fastställdes 1972 och de senaste 1996. I de tidigaste strandplaner fick markägaren en större utdelning av tomter än senare då behovet att slå vakt om de kvarvarande strändernas markanvändning för natur, friluftsliv beaktades mera.”

Brister och förbättringspotential i planprocessen

Silfversten och Haka förklarar: ”Det är ett ganska stort problem i planprocessen är ju den långa handläggnings-tiden, som har att göra med beslutsgången innan planerna är godkända. En sak skulle kunna vara att förkorta beslutsgången utan att för den skull ta bort påverkningsmöjligheter eller rätten att besvära sig.”

Silfversten och Haka berättar: ”När det gäller planläggningsprocessen i strandzonen så är det viktigt att man kan bevara de områden som ännu inte exploaterats för natur och friluftsliv helst på lite större sammanhängande områden.”

Lämplig bredd för strandzon- och strandområden

Silfversten och Haka förklarar: ”En strandzon kan ses som det området av stranden där naturförhållandena påverkas av havet och där bredden är beroende av landskapstyp, vad det finns för vegetation på stranden, hur terrängen ser ut samt andra naturförhållanden. Vill man bygga på en strandzon bör det finnas en gällande detaljplan eller en generalplan med rättsverkningar för området. Byggnaderna borde uppföras så att de harmoniserar med naturen, väderstreck och så vidare.”

Silfversten och Haka förklarar: ”Frågan om vad som kännetecknar en bredare strandzon är svår att besvara eftersom man i samband med strandgeneral-planeringen har beaktat flera olika faktorer när man fastställt strandzonen.”

Silfversten och Haka förklarar: ”I Finland skiljer man ju på fritidsbebyggelse och fastboende i exempelvis strandgeneralplanen kan det inte finnas en blandad bebyggelse inom samma område. Den övervägande delen av stränderna är i strandgeneralplanen fastställd för fritidsboende. Närpes har även upprättat en strategisk generalplan där man i strandzonen på vissa områden, nära exempelvis bycentran och befintlig fast boende, kan ändra fritidsbebyggelsen i strandgeneralplan till fastboende. När man fastställt strandzonen vid strandgeneralplaneringen har man beaktat den tidigare bebyggelsen, samt lämpligheten enligt ovan.”

För- och nackdelar med flexibel strandzon- och strandområde

Silfversten och Haka förklarar: ”Fördelarna är att man lättare ska kunna beaktade specifika förhållandena och anpassa dem efter tex terrängen, samt befintlig byggnation om bredden är

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

flexibel. Nackdelarna kan vara att markägare kan uppleva att de inte behandlas jämlika ifall man tolkar strandzonen olika på olika områden.”

Avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen vid planläggning

Silfverstan och Haka förklarar: ”Man kan säga att det som styr och ligger till grund för avvägningen är lagstiftningen, samt planläggningen av markanvändningen. Mark- och bygglagen är den lagstiftning som behandlar frågorna. Planläggningen kan uppdelas i riksomfattande mål för områdes-användningen i hela Finland och handhas av miljöministeriet, därefter planeringen på landskapsnivå eller landsskapsplan som handhas av landskapsförbundet. I landskapsplanen som beaktar de riksomfattande målen skall tjäna som ledning när general- och detaljplaner utarbetas. Särskild vikt fästas vid särskilda behov för markanvändningen inom landskapet bland annat skydd av natur, friluftsliv, möjlighet till bebyggelse, med mera.”

Silfversten och Haka beskriver: ”Den underliggande planläggningen, som kommunerna handhar är generalplaner och detaljplaner. När generalplanen utarbetas av kommunen skall landskapsplanen beaktas. Samma sak är det när det uppstår ett behov av detaljplanering så skall landskapsplanen och generalplanen beaktas. Generalplanen och detaljplanen, samt kommunens byggnadsordning specificerar närmare/noggrannare markanvändningen på ett område inom kommunen. I markanvändnings och bygglagens 28 §, 39 § och 55 § specificeras närmare vilka avvägningar som måste göras i de olika planerna.”

Svårigheter med avvägningen

Silfverstan och Haka förklarar: ”Eftersom strandområdets fastighetsbildning består av många privatägda fastigheter är det svårt att jämka samman kravet på jämlik behandling av markägarna, samt tex skyddet av natur och friluftslivets krav. Att få tillräckligt stora sammanhängande obebyggda område på strandområden kan också vara svårt med tanke på fastighetsbildningen.”

Undantagslov

Silfverstan och Haka förklarar: ”Eftersom Närpes stad har en fastställt strandgeneralplan som berör i stort sett alla stadens stränder så förekommer inte längre undantagslov på områden, som inte är planlagda. Däremot kan de förekomma undantagslov om man avviker från strandgeneralplan. Oftast är avvikelserna små. I de fall man ger undantagslov är exempelvis grannens åsikt viktig, men inte en ovillkorlig förutsättning för beviljande av undantagslovet.”

Vanliga ändamål att bevilja alternativt avslå undantagslov för

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Silfverstan och Haka förklarar: ”Ett vanligt undantagslov som beviljas är att man överskrider den maximala byggrätten på 140 kvadratmeter, som man kan avvika max 10 % ifrån. Ett undantagslov kan avslås om det är nödvändigt med tanke på det allmänna intresset eller grannarnas rättsskydd, eller om det är fråga om byggande eller en åtgärd som på grund av storlek eller placering har inverkan på naturförhållanden, markanvändning eller stads-, bya- eller landskapsbild.”

Svårigheter i processen kring undantagslov

Silfversten och Haka beskriver: ”Vid beviljande av undantagslov måste man ha klara regler hur mycket man kan avvika från lagstiftning och planerna så man inte skapar onödiga prejudikat.”

Byggnation av komplementbyggnader som bastu, bastubyggnad som understiger 30 kvm inom strandzon- och strandområde

Silfverstan och Haka förklarar: ”Vid byggande på strandområde eller i öppen terräng skall särskild vikt fästas vid byggnadernas höjdläge, utformning, fasadmateriäl och färgsättning. Byggnaderna bör inpassas i skyddande växtlighet.”

Silfversten och Haka beskriver: ”I Närpes stads byggnadsordning sägs att ”Inom ett strandområde får byggnadernas sammanlagda våningsyta på en byggplats för fritidsändamål (RA-område) vara högst 140 m² och antalet våningar högst en. På varje byggplats får byggas högst fyra separata byggnader, ett fritidshus, en gäststuga, en bastubyggnad och en ekonomibyggnad.” samt ”Bastubyggnadens våningsyta får vara högst 35 m² och dess takförsedda bottenyta högst 45 m². Gäststugans våningsyta får vara högst 30 m² och dess takförsedda bottenyta högst 40 m². Gäststugan och strandbastun skall uppföras som separata byggnader och deras sammanlagda våningsyta får vara högst 50 m². Gäststugan skall placeras så att den inte reserverar en egen strandlinje utan byggs i omedelbar närhet av befintliga byggnader.”

Silfversten och Haka förklarar: ”En bastu med en våningsyta under 20 m² får uppföras 20 meter från strandlinjen. Undantag kan beviljas från nämnda avstånd om byggnaden inte kommer att inverka störande på omgivningen. Den icke påfyllda markhöjden för byggplatsens byggnader bör vara minst + 1,5 meter från normalvattennivå.”

Förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagreformen av markanvändnings- och bygglagen

Silfverstan och Haka förklarar: ”Ett önskemål/krav som med jämna mellanrum kommer upp från kommuninnevånarna är att man vill ändra fritidsboende inom strandzonen till fast boende på områden som ligger långt bort från befintlig fast boende och bycentran. Eftersom en dylik ändring är problematiskt på flera sätt, vore det bra om lagstiftningen skulle medge

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

ett mellanting så att man kan skriva sig på sommarstugan utan att markanvändningen behöver ändras i strandgeneralplan.”

Silfversten och Haka berättar: ”Utkastet till reform av markanvändnings- och bygglagen inte diskuterats och ventilerats i någon större omfattning ännu. Tanken är att en proposition skall komma i slutet av år 2021, då kommer säkert diskussionen bli livlig. Viktigt är också att underlätta för påverkan i planlägningsprocessen. För en mindre kommun kan det vara svårt att kunna ha experter på olika områden i processen på grund av ekonomiska orsaker.”

5.3 Lantmäteriet i Sverige

Nedan presenteras resultatet av intervjun med en förrättningslantmätare på lantmäteriet som handlägger fastighetsbildningsbeslut. För närmare beskrivning av fastighetsbildning, se avsnitt 3.6.

5.3.1 En förrättningslantmätares syn på strandskydd

Erik Lunnari har en utbildning som civilingenjör från lantmäteriprogrammet i Lund. Lunnari har jobbat på lantmäterier i snart 10 år som förrättningslantmätare och har sedan förra sommaren fått rollen som senior förrättningslantmätare. Lunnari berättar att han handlagt strandskyddsärenden sedan början av sin karriär och att strandskydd har funnits med honom sedan dess i olika former. Han förklarar att han nu för tiden sällan handlägger normalförrättningar som avstyckningar, fastighetsregleringar och klyvningar utan handlägger mer komplexa ärenden i större omfattning men också är involverad i andras ärenden av strandskydd som stöd för sina kollegor. Lunnari arbetar med rättslig enhetlighet lokalt för kontor och regionalt för enheten men även internationellt där han sitter i det nationella rättsliga stödet.

Förutsättningar vid fastighetsbildning inom strandskyddat område

Lunnari förklarar att det beror väldigt på situationen och vilka förutsättningar som finns för fastighetsbildningen. Vid en situation för en nybildning av fritidshus förklarar Lunnari att åsikterna går isär kring om man ska följa den tomtgräns som finns sedan tidigare eller utgå ifrån tolkningar vart man avser att tomtplaceringen egentligen ska ligga. Han berättar att det är beroende för vilket underlag man har. Han förklarar vidare att när det gäller tomtplacering är det inte alltid det visar sig tydligt var denna ligger belägen vid fältarbetet och därför kan det komma att bli nödvändigt att göra mer än en tolkning än en avstyckning och göra en avvägning om man behöver frångå den, Lunnari belyser att problemet ligger i underlaget som tomtplatsavgränsningen grundar sig på. Han förklarar att det finns ett intresse i att se hur den sökande är involverad i processen och att det är viktigt att denne har fått framföra sina synpunkter, det kan också vara så att kommunen enbart ritat ut tomtplatsen och den sökande får nöja sig med det som avgränsats. Vidare förklarar han att den finns stora potentiella felkällor vid inritning av tomtplatsavgränsningen där det finns en risk att i exempelvis

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

registerkartan och dess felaktigheter i relation till andra gränser blir fel inmätta eller att andra äldre gränser inte har blivit inmätta.

Lunnari förklarar ett exempel där man har bildat en större bostadsfastighet inom strandskyddat område genom ombildningar på en större nivå för att få ut en bättre struktur och en tydlig förbättring för fastighetsindelningen. Fastigheten hade redan strand och fick ytterligare lite mer strand på ett ställe så att fastighetsbildningen utgjorde totalt sett ingen större skillnad för fastigheten. Lunnari uttrycker även att han är osäker på om det var ett 3 kap 9 § FBL¹⁰⁸ fall men att detta var ett typexempel.

Avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen

Lunnari berättar att nybildande av större bostadsfastigheter med kombinerade ändamål har varit ett aktuellt ärende de senaste åren. Han berättar att det står i förarbetena att en sådan fastighet endast får bildas i en undantagssituation. Fastigheterna som trots detta bildats har lett till att en hel del förrättningar blivit överklagade på grund av de kultur- och miljövärden som måste beaktas. Han förklarar att det för ett par år sedan fastställdes en MÖD- dom som förtydligat förarbetena och visade svart på vitt vad man ska förhålla sig till vid bildande av större bostadsfastigheter och uppger att om dessa förtydligande funnits tidigare hade det varit enklare att förhålla sig till det som var uttalat i förarbetena. Vid ett undantag ska de skäl som förs fram inte vara så pass allmängiltiga att de ska kunna gälla i varje enskilt fall utan att utmärka sig. Lunnari förklarar att strandskyddet överlag är ett starkt allmänintresse och frågan ställer sig istället till när är det enskilda intresset är så pass starkt att det väger över i en sådan situation.

Enskilda intressets övervägning

Lunnari förklarar att den fastighetsbildning man vill genomföra möjligtvis inte stridet mot strandskyddet som är till för att bevara och främja strandskyddets syfte. Lunnari förklarar att om man bortser från strandskyddsutredningen så finns det en dom från Högsta domstolen som kom vid årsskiftet där det görs en proportionalitetsavvägning för det enskilda- och allmänna intressena men att det inte finns statistiska fakta som avgör hur tungt varje intresse väger.

Kännetecknen på fastigheter inom strandskyddade områden

Lunnari berättat att det finns alla varianter av beviljade dispenser från strandskyddet och den mest typiska är normala bostadsfastigheter. Lantmäteriet har även på senare tid prövat bildande av större bostadsfastigheter i domstol där man fått beviljat undantagsfall.

¹⁰⁸ (Se avsnitt 3.6)

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av
strandskyddslagstiftningen

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Överklagade förrättningar inom strandskyddsområden

Lunnari förklarar att när han började jobba i Bengtsfors så upplevde han redan ifrån början att länsstyrelsen i Västra Götaland skilde sig från den i Norrbotten på hans tidigare arbetsplats. Det märktes skillnad i hur länsstyrelsen agerar och bevakar strandskyddsfrågan utifrån sitt perspektiv. Lunnari beskriver att Västra Götaland har många överklaganden och uppger att överklagan är väldigt personberoende på länsstyrelsen ur ett strandskyddsperspektiv. Han uppger att man på senare tid kan se att länsstyrelsen försöker bli mer samordnade med varandra men att det trots detta sker fler överklagningar i Västra Götalands län.

LIS- områdenas flexibilitet

Lunnari uppger att han inte har märkt att LIS- områdena skulle underlätta för byggnation men att han heller inte haft dessa ärenden på sitt bord och inte kan uttala sig om detta. Han beskriver att det finns fall där man infört ett LIS-område och sedan ville exploatera ytterligare och man var tvungen att ta fram en detaljplan trots allt. Problemet som uppstod förklarar Lunnari var att grannarna hade mycket synpunkter vid införandet av LIS-området samt ytterligare synpunkter vid införandet av detaljplan. Införandet av LIS- område och detaljplan innebar dubbelt arbete för ett och samma område och hade kunnat spara tid och pengar om detaljplanen hade införts från första början.

Strandskyddets effekt och innebörd för allmänheten gällande fastighetsbildning

Lunnari förklarar att strandskyddet kan innebära problem och begränsningar för allmänheten. Han förklarar att det är svårt att bygga inom strandnära områden utan att det införts ett LIS-område eller detaljplan och det är svårt för lantmäteriet att göra den prövningen. Han resonerar att en uppluckring av skyddet vid mindre vattendrag och vattensamlingar troligtvis inte skulle leda till att det byggs stugor överallt. Han förklarar att avvägningen ställs på sin spets och den blir till slut orimlig på grund av landets olika förutsättningar. Lunnari menar att strandskyddslagstiftningen är utformad för att skydda Stockholms skärgårdar mot vidare exploatering och det blir problematiskt när detta synsättet är generellt över hela landet där det i landsbygdsområden inte finns samma förutsättningar.

Förväntningar och synpunkter på utredningen om ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Lunnari berättar att han inte har några större förväntningar på utredningen. Han beskriver att man talar i vissa termer av uppluckring men nämner också att syftena trots detta ska beaktas och menar på att det känns som ett nollsummespel. Han tror inte att det kommer bli några direkta förändringar när det blir lagstadgat. Lunnari förklarar att det ligger mycket politik i besluten och anser att utredningen är ett sätt att blidka ett samarbete med opinionen.

5.4 Lantmäteriverket i Finland

Nedan presenteras resultatet av intervjuerna med lantmäteriverket som handlägger fastighetsbildningsbeslut, för närmare beskrivning av fastighetsbildning inom strandområden se avsnitt 4.6.

5.4.1 En förrättningslantmätarens syn på skydd av stränder

Mikael Still har sedan 1999 arbetet på lantmäteriverket som förrättningsingenjör med uppgift att verkställa krävande förrättningar så som inlösningsförrättningar för infrastrukturprojekt. Still har även under 2 år arbetat på lantmäteriverkets utvecklingsavdelning där han arbetade med lagstiftningsprojekt och nordiskt samarbete.

Still beskriver att han har erfarenhet av strandplanering ifrån att som förrättningslantmätare vid olika förrättningar bli tvungen att tolka strandplaneringen. I första hand utifrån gällande och eventuell planerad strandplaneringens påverkan på områdets värde exempelvis vid klyvningsförrättningar. Han beskriver även att det kan ha en påverkan vid bildande av nya fastigheter. Han sammanfattar att de inom lantmäteriverket tolkar strandplaneringens påverkan antingen ur en värderingssynpunkt eller inom fastighetsbildnings synpunkt.

Förutsättningar för fastighetsbildning inom och utom planlagt strandområde

Still berättar att vilka förutsättningar som behöver utredas inom fastighetsbildningen är baserade på om ifall fastigheten ska bildas som en byggplats eller inte. När det handlar om fastigheter för bebyggelse så tittar man först på om områdena är planlagda med en stranddetaljplan för bebyggelse, han beskriver att då gäller det att följa planens kvarters- och tomtgränser. Han menar att är fastigheten bestämd i planen ska fastighetsbildningen följa planen. Kring upprättande av stranddetaljplaner resonerar Still att eftersom fastighetsbildningen i Finland utgår från att förverkliga planen oavsett om den tillkommit på kommunalt initiativ eller i privat initiativ.

Han berättar även att det finns inga begränsningar för bildande av jord- eller skogsbruksfastigheter, de kan bildas hur stora eller små som helst.

Från generalplanen med rättsverkningar, vilken påminner om en detaljplan kan markägaren beviljas bygglov. Still beskriver att i dessa områden ska förrättningslantmätaren i största möjliga mån följa generalplanen. I områden med generalplaner utan rättsverkningar, från vilken bygglov inte kan beviljas. Ska förrättningslantmätaren säkerställa att de område som markägaren vill avstycka som en byggplats uppfyller kraven i *markanvändnings- och bygglagen* samt kommunens byggnadsordning. Men förrättningslantmätaren ska även ta hänsyn till ifall området som ska avstyckas gränser mot stranden och då vilken minsta strandlängd som krävs för att få bilda en fastighet. Han berättar att om stamfastigheten som ska avstyckas redan är bebyggd ska förrättningslantmätaren utreda ifall just kraven med miniareal och kortaste strandlängd uppfylls, för både stamfastighet och styckningsfastighet.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Still resonerar att det finns exempel där markägaren vill avstycka strandområden utanför planlagt område, men inte har ett byggnadslov eller undantagslov. Här kan de avstycka marken med det görs då en anteckning i förrättningsprotokollet att fastigheten inte är utredd som byggplats. Detta kan i sin tur inverka på markägarens möjlighet att få byggnadslov. Han menar att då har styckningen gjorts i onödan. Men han menar också att fastighetsbildningen i Finland utgår från att markägarna gör rationella beslut och ansöker om behöriga lov på förhand. Tillskillnad mot Sverige där det är mycket striktare med lantmäteriets lämplighetsprövning, går fastighetsbildningen i Finland mer ut på att förverkliga markägarens önsknings. Därav räknar man med att markägaren själv tar reda på vad som gäller och ansöker om nödvändiga tillstånd.

Stamfastighetsprincipen påverkan på fastighetsbildning inom strandområde

Kring stamfastighetsprincipens inverkan på fastighetsbildning inom strandområden resonerar Still att den har en indirekt påverkan. Stamfastighetsprincipen används i kommunens planering för att bestämma hur många byggrätter varje fastighet skall få per hektar. Samt som ett instrument för att likabehandla alla markägare vid bygglovshandläggning. För att förhindra att markägaren som är snabbast med att söka bygglov får alla loven beviljade, medan rågrannen som väntade får sina nekade av kommunen då de inte kan bevilja fler bygglov inom området.

Still resonerar att principens inverkan på fastighetsbildning är inom värdering. Han berättar att exempelvis vid klyvningar utanför planlagt område så ska förrättningslantmätaren ta ställning till och bedöma hur sannolikt det är att markägaren via stamfastighetsprincipen får beviljat bygglov inom strandområdet, vilket i sin tur påverkar fastighetens värde. I praktiken i allmänhet begär Lantmäteriverket om ett utlåtande från kommunen om vilka principer kommunen har och tillämpar dessa i motsvarande situationer.

Fastigheter som bildas inom strandzon- och strandområden

Majoriteten av fastigheter som bildas inom strandområden menar Still är avsedda för byggnadsändamål, till antalet mest fritidshus men även ett flertal permanentbostäder. Det bildas även jord- och skogsbruksfastigheter. När det kommer till fastigheternas storlek är det alltid bestämmelser i gällande plan eller de bestämmelser för minimiareal i kommunernas byggnadsordning som är avgörande. Kommunernas minimiarealer kan variera inom kommunen exempelvis inom en tätort tillåts ofta mindre byggplatser tillskillnad mot på landsbygden där det krävs större byggplatser. Han berättar att det även i byggnadsordningen ofta finns bestämmelser kring hur lång strandlinje som krävs för att få avstycka en bostads eller byggnadsplats. Det finns även preciserat krav på hur nära stranden man får bygga, vilket vid fastighetsbildning påverkar fastighetens form.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Han resonerar att tillskillnad mot i Sverige, där ett tomtområde ska definieras vid avstyckning, detta görs inte inom fastighetsbildningen i Finland. Inom fastighetsbildningen definieras bara styckningslottens gränser. Beslutande av byggnaders placering och utbyggnad av VA samt andra tekniska åtgärder hanteras i byggnadslovet.

Specifika fall som blir överklagade

Still förklarar att ett av de vanligaste fastighetsbildningsfallen som bli överklagade är där markägaren vill avstycka en byggnadsplats där det redan finns en befintlig byggnad på styckningslotten. Om det inte finns någon plan kan endast styckningslotten enligt lag avstyckas om bygglovet redan är beviljat. Han berättar att det kan finnas många fall där det gäller en gammal byggnad där man kan vara tvungen att bedöma om byggnadslovet anses vara beviljat för specifikt den här styckningslotten som markägaren nu vill stycka av eller om byggnadslovet är beviljad för att användas i samband med en annan byggnadsgrupp som finns på stamfastigheten.

Positiva respektive negativa effekter av ett flexibelt strandskydd

Still menar att det finns både för och nackdelar med ett flexibelt strandskydd, men det är i grunden en bedömning om vad som är lämpligt. Med ett generellt strandskydd likt det i Sverige, skapas större förutsättningar för att alla stränderna blir tillgängliga för friluftslivet. Han beskriver att med det finska systemet så styrs friluftslivet mot de områden som av planeringen blir utan bebyggelse. Att styra friluftslivet till koncentrerade platser skulle kunna ses som lämpligt med tanke på anordningar, service och parkeringsplatser och så vidare. Å andra sidan menar han att det i närheten till städerna finns en risk av att slitage blir större om friluftslivet får utövas på en begränsad yta, vilket inte blir ett lika stort problem på landsbygden där trycket inte är lika stort. Han berättar att under Corona pandemin har det visat sig att folk ett har ett större behov av att komma ut i naturen då de sitter hemma under veckorna. så att på. Media har rapporterat ganska mycket om att det vart kaos på parkeringsplatser och att stort slitage förekommit.

Still förklarar att det finns en risk med att markägare behandlas olika mellan olika kommuner om det inte finns någon övergripande myndighet som övervakar hur planen utförs. NTM-Centralen är en statlig myndighet som har till uppgift att ganska kommunernas planläggning samt att de utanför planlagt område kan bevilja undantagslov. Förr hade NTM-centralen rätt att överklaga kommunernas undantagsbeslut men denna rätt togs bort för några år sedan, vilket ledde till att undantagslov inom strandområden beviljas lite mera godtyckligt. Still förklarar att det också är en realitet att en liten glesbygdskommun som har ett intresse av att bevilja bygglov för att kunna locka nya invånare och skattebetalare bör beaktas. Still uppger att det finns frågetecken kring ifall lagstiftningen bör vara så strikt i situationer och om det hade vart möjligt med en större flexibilitet vid landsbygdsområden.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Brister och förbättringspotential i den finska strandplaneringsmodellen

Still förklarar att ur allmänhetens perspektiv finns det en brist på tillgängliga områden för fritidsverksamheter på allemansrätten. Han säger att det är ett faktum att allemansrätten släcks på de strandområden där markägaren får beviljat bygglov och att bristen ökar ju närmare tätorten man kommer. Ett problem som uppstår när allemansrätten släcks är när staten vill införa ett naturskyddsområde för området så måste staten lösa in alla redan bebyggda fastigheter. Still berättar också om stamfastighetsprincipens inverkan som bidrar till att markägare får ett visst antal byggrätter. Kommunen är indirekt tvungna att bevilja de andra grannarnas byggrätter med samma markägare som innehar likvärdiga byggrätter vilket är ett problem och leder till att de fria områdena minskar.

Äganderätten i Finland

Still tydliggör att hans egen bedömning av äganderätten är att Finland varit ett agrart samhälle längre än Sverige medan stadsutvecklingen där folk koncentrerade sig till städerna skedde betydligt tidigare i Sverige än i Finland. Han berättar att det finns en tradition i Finland där markägarna har stark ställning till att själva kunna bestämma över sina områden vilket också är politiskt grundat där Centerpartiet historiskt. Ofta går regeringen in och företräder markägarnas rättigheter och därefter har lagstiftningen i många avseenden följt markägarnas intressen. Still berättar att han har en uppfattning om att allemansrätten är lite svagare i Finland än i Sverige.

Förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagregleringen av markanvändnings- och bygglagen

Still berättar att han inte har hunnit bekanta sig med lagregleringens ändring kring strandskydd och kan dessvärre inte besvara den här frågan.

5.4.2 Ett lantmäteriråds syn på bebyggelsefri strand

Markku Markkula är utbildad både diplomingenjör och vicehäradshövding (juriskandidat). Han arbetar som lantmäteriråd vid Lantmäteriverkets centralförvaltning. Hans arbetserfarenhet inkluderar 13 år som förrättningslantmätare (d.v.s. förrättningsingenjör i Södra Finland). Dessutom har han jobbat som jorrdomstolsdomare i Östra Finland och i Södra Finland ca. 10 år. Jorrdomstolen motsvarar miljöretten i Sverige. Därtill har han fungerat såsom föredragande vid Högsta domstolen i Finland. Senast arbetade han vid LMV:s centralförvaltning samt svarat för lagstiftningsfrågor

När det gäller stranddetaljplanering eller strändernas delgeneralplanering har Markkulas arbetsutgifter inneburit verkställande av dessa planer. Dessutom gällande de så kallade samnyttjoområden för stranddetaljplandelägare har han konstituerat flera så kallade

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

strandlagar¹⁰⁹ som förvaltar gemensamma utrymmen vid stranddetaljplaneområden såsom lekplatser, badstränder, båthamnar eller gemensamma bastur.

Förutsättningar för fastighetsbildning inom och utom planlagt strandområde

Markkula beskriver att vid stranddetaljplaneområden i Finland bildas byggnadsplatser i enlighet med detaljplanen utan avvikelser. Byggplatserna bildas genom styckning (i Sverige är motsvarande förrättning avstyckning). Detsamma gäller fastighetsbildning utanför stranddetaljplaneområden och också områden utanför planlagt område vilka är typiska i Norra Finland.

Gällande stränder utanför detaljplanerad mark sker styckningarna av byggnadsplatser i enlighet med stranddelgeneralplaner enligt vilka också byggnadstillstånd beviljas för nybyggnation vid stränderna. Styckningen ska ske i enlighet med beviljat byggnadstillstånd.

Fastighetsbildning vid stränderna eller inom strandzonen av de fastigheter som inte är avsedda för byggnation är ganska fritt i Finland. Vid stranddetaljplaneområden kan ett område som inte är avsett för byggnation enligt planbestämmelser inte införlivas med planenlig byggnadsplats.

Naturskyddsområden såsom nationalparker bildas också genom styckning. Utan markägarnas lov kan sådana fastigheter bildas vid expropriationen.

Effekter av upprättande av stranddetaljplan

Markkula förklarar att det inte finns några större skillnader mellan stranddetaljplaner upprättats på markägarens initiativ och stranddetaljplaner som kommun har upprättats i egenskap av markägare. I båda fallen ska stranddetaljplanen godkännas av kommunen. Stranddelgeneralplanering och detaljplanering är kommunens ”monopol”. Markägarna har inte rätt att planlägga sina marker men vid planläggningsprocessen är markägarna sakägare och äger rätt att överklaga kommunala beslut som rör fastställande av planer. Markku berättar att alla invånare i kommunen har rätt att överklaga planeringsbeslutet som kommunen fattat.

Stamfastighetsprincipen för påverkan på fastighetsbildning inom strandområde

Markkula förklarar att när det gäller generalplanering eller stranddelgeneralplanering har stamfastighetsprincipen varit den mest använda planeringsprincipen i Finland. Markägarnas jämlikhet bör säkerställas på något sätt. Fastighetsbildningen av fritidstomter vid stränder sker faktumet i enlighet med byggnadstillstånd. Dessa beviljas inom kommunen i enlighet

¹⁰⁹ Strandlag motsvarar enskilda vägars så kallade väglag som reglerar vägbyggande och vägunderhåll av privata eller enskilda vägar i Finland.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

med stamfastighetsprincipen som även berör gällande generalplaneringen där fördelning av befintlig byggnadsrätt avgörs.

Fastigheter som bildas inom strandzon- och strandområden

Markkula beskriver att de fastigheter som bildas inom strandzonområden eller inom strandområdet är mestadels avsedda som byggnadsplatser för fritidsändamål. Deras arealer är ofta mellan 0,2 och 0,5 hektar. Det sker också styckningar enligt arvsaftensavtal som ofta rör sig om större jord- och skogsbruksfastigheter.

Överklagade förrättningar

Markkula förklarar att antalet styckningar som överklagats har minskat mycket sedan år 1997 då ”styckningsautomatiken” blev gällande genom en ny fastighetsbildningslag (FBL). Ostyckade områden med gamla köpe- eller andra överlåtelsebrev har så småningom försvunnit efter året 1997.

Styckningar som sker inom strandzonen sällan överklagas numera. Det är inte lantmäteringenjören (förrättningsingenjören) som avgör byggnadsrättens existens utan byggnadsinspektören i kommunen som dessutom ska följa mycket noggrant lagakraftvunna stranddelgeneralplanen eller stranddetaljplanen vid styckningarna.

Specifika fall som blir överklagade

Markku förklarar att ett arvskifte som berör en större fastighet vid stranden kan medföra överklagande ifall alla dödsbodelägare inte får sina lotter vid stranden med byggnadsrätt. Strandlägenheten som har flera samägare som inte får ut sina fastigheter med byggrätt kan vara besvärliga för förrättningsingenjören att dela förnuftigt. Om strandfastighetens areal är för liten och delägare är många kan vissa utmaningar ske om delägarna inte är överens. I värsta fall ska fastighets säljas av en advokat som tingsrätten utser och därefter fördelas köpeskillingen samägarna emellan.

Positiva respektive negativa effekter av ett flexibelt strandskydd

Markkula anser att flexibiliteten i strandskyddet är positiv men ur markägarens synvinkel är ”dynamik” eller ”flexibilitet” aningen negativt då man inte kan förutse planläggarens allmänna åsikter vid beslutet.

Planerade badstränder och båthamnar för allmänheten kan vara en olägenhet för intill liggande fastigheter som kan omfatta t.ex. fritidshus. Begreppet ”flexibelt strandskydd” är lite främmande i finsk planläggnings- och bygglagstiftning.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Brister och förbättringspotential i den finska strandplaneringsmodellen

Markku förklarar att strandskyddet har stärkts på 1990-talet genom den nya naturskyddslagen och 2000 års markanvändnings- och bygglag. Nybygge kan nu ske endast med stranddetaljplan eller med undantagslov. Stranddelgeneralplaneringen har hjälpt byggnadsinspektören i kommunen att rättvist fördela byggrätten vid beviljande av byggnadstillstånd för fast bosättning och för fritidsbosättning. Samma inverkan på ökad rättvisa med strandbygge har stamfastighetsprincipen haft vid generalplaneringen. Vid stranddetaljplaneringen har samfälliga tillandningar varit en slags utmaning.

Äganderätten i Finland

Markku förklarar att det är en politisk fråga för hur stark äganderätten är. Markku har jobbat vid Lantmäteriverket och vid domstolsväsendet ca 40 år och anser inte att markägarens äganderätt i Finland är särskilt stark. Påståendet att markäganderätten är stark kan hända kan komma från miljöministeriet och från vissa kretsar med anknytning till Finlands kommunförbund.

Han beskriver att det är tämligen enkelt att tvångsinlösa (expropriera) stränder för naturskyddsändamål i Finland. Det är mera utmaning med full ersättning till överlåtaren vilket avses i grundlagen.

Förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagregleringen av markanvändnings- och bygglagen

Markkula beskriver att när det gäller strandskyddet är miljöskyddslagstiftningen viktigare än *markanvändnings- och bygglagen*. Processerna vid fastighetsbildandet bör bli enklare när det exempelvis gäller gatufastigheter och övriga allmänna områden inklusive strandskyddsområden vid städerna som staden äger.

Han menar att man borde ha förenklat processerna och planläggningssystemet men med den nya regeringen har mera konservativa attityder dykt upp för markanvändning och byggnation. Det kommer inte bli några stora förändringar.

Han berättar att det nya planerade inlösningslagen bör trygga en full ersättning för marköverlåtelse till markägaren. Gällande lagstiftning kring inlösen av fastegendom är från 1970-talet och är på många sätt föråldrad.

6 Analys

Under nedanstående teman görs en komparativ analys av studiens resultat under respektive tema. Dessa teman har koppling till frågeställningar som presenterades i avsnitt 1.2.

6.1 Syfte till lagstiftningen

I Sverige infördes bestämmelser kring strandskyddslagstiftningen på 1940-talet till följd av den ökade fritidsbebyggelsen längs stränderna till skillnad från Finland där behovet av planläggning av strandnära lägen inte framkom förrän i slutet av 1960-talet.

Av studiens resultat kan det påvisas att båda länderna har likartade syften till lagstiftningen kring skydd och reglering av bebyggelse i strandnära områden. Sverige syftar till genom strandskyddsbestämmelserna att säkerställa allemansrättslig tillgång till stränderna och invånarnas möjlighet till rekreation. Sedan 1993 har svenska strandskyddet ytterligare ett syfte, att säkerställa betydelsefull livsmiljö som ett skydd för djur- och växtarter. Sedan 1999 regleras den svenska strandskyddslagstiftningen i Miljöbalken vars syfte är att främja en hållbar utveckling och därigenom tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en god och hälsosam miljö.

I Finlands ses stranden som en ändlig naturtillgång där man på ett sparsamt och förnuftigt sätt ska nyttja strändernas begränsade resurser för att trygga naturens mångfald och biologiska produktionsförmåga för kommande generationer. I Finland regleras möjligheten till byggnation vid stranden genom planläggning av strandområden i *Markanvändnings- och bygglagen*, vars huvudsyfte är att bidra till goda rekreativsmöjligheter för allmänheten samt främja en god ekonomisk, social och kulturell hållbar utveckling.

6.1 Möjlighet till undantag från strandskydd

De båda länderna ger möjlighet att frångå lagstiftningen för nybyggnation samt tillbyggnad inom strandområden. I Sverige ger möjlighet till dispens från det svenska strandskyddet med förutsättning att de särskilda skälen i 7 kap. MB uppfylls samt att åtgärden inte motverkar strandskyddets syfte. Genom utpekande av LIS-områden kan kommunerna ange områden där beviljande av dispens från strandskyddet förenklas. Genom upprättandet av detaljplaner kan kommunerna upphäva strandskyddet för byggnation.

Enligt *MBL* kan undantagslov beviljas från planläggningskravet för strandzon- och strandområden om särskilda skäl föreligger. Undantagslov kan även beviljas för att frånga bestämmelser i den gällande general- eller detaljplan samt från kommunens bestämmelser i byggnadsordningen gällande byggnadens avstånd, placering och byggnadsareal inom strandområden. I Finland ska grannar få möjlighet att framföra sin åsikt vid beviljande av undantagslov. En skillnad mellan länderna är att det i Finland är det mer uttalat att vid beviljande av undantagslov ska större hänsyn tas till opartisk behandling av markägarna

6.2 Hänsyn till de allmänna- och enskilda intressena

En likhet mellan länderna är att i frågor som rör skyddande av strandområden, fysisk planering samt inom fastighetsbildning så ska enligt lag en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen genomföras. Båda länderna lägger båda vikt i allmänhetens tillgång till grönområden, ytor för rekreation och friluftsliv, natur- och kulturmiljö. Men även till den enskildes intresse att exploatera.

I Sverige är intresseavvägningen styrd av lagar och förordningar. I översiktsplanen görs enligt 2 kap. PBL ska en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Översiktsplanen ska beaktas vid den efterföljande detaljplanering som sedan i sin tur påverkar handläggningen av bygglov. Av intervjuerna med de finska kommunerna framgår att avvägningen även där till största del regleras i lagar och förordningar. Avvägningen styrs förutom lagar och förordningar av så kallade goda planläggnings principer där planläggaren bland annat gör en avvägning mellan allmän och enskild nytta. Tillhjälp har planhandläggaren bestämmelser i landskapsplanen och generalplanen om hur många procent strand som ska bevaras som bebyggelsefri. Något som skiljer intresseavvägningen åt är att i Sverige används bestäms inte andelen strand som ska lämnas fri i procent.

I båda länderna handlar det om att bedöma vilket intresse som väger tyngst och är till störst nytta för allmänheten, vilket även av intervjustudien framkommit är svårigheten i bedömning. Av intervjun med Kungsbacka kommun samt med Lantmäteriet framkom det att i Sverige har mark- och miljööverdomstolen börjat resonera kring möjligheten att i strandskyddsfrågor göra en proportionalitetsbedömning. I bedömningen ska kommunen få möjlighet att bedöma rimligheten i dispensprövningen och allmänna och enskilda intressen ska kunna ställas mot varandra.

En skillnad mellan länderna är att den svenska strandskyddsmodellen säkerställer naturområden för allmänhetens rekreativsmöjligheter samt djur- och växtliv genom att generellt begränsa möjlighet till exploatering kring sjöar och vattendrag. I Finland tillskillnad mot ett generellt skydd, avsätts så kallade samutnyttjade områden i planläggningen för rekreativsmöjligheter samt för djur- och växtlivet. För att bevara särskilt värdefull natur i Finland finns sedan 1998 ett rikstäckande strandskyddsprogram.

I båda länderna är äganderätten grundlagsskyddad, men det finns möjlighet för kommunerna att införa lagstadgade inskränkningar för ett allmänt samhällsenligt intresse. I Finland är det specificerat att alla markägare behandlas lika vid införandet av antal byggrätter per fastighet. Vid likande situationer ska samma resultat uppnås oberoende för vem som äger marken, exempelvis om bygglov beviljas vid ett tidigare tillfälle ska grannen med samma förutsättningar även få beviljat bygglov.

6.3 Praktisk tillämpning för skyddande av strand

I Sverige är det kommunerna som beviljar dispens från strandskyddet, men i det fall det handlar om naturskyddsområden är det Länsstyrelsen som beviljar dispens. Av intervjustudien kan det utläsas att det inom landet finns både likheter och olikheter i den praktiska tillämpningen.

Arvidsjaur som är en landsbygdskommun har valt att utpeka ett flertal LIS-områden för att möjliggöra för bebyggelse i strandnära områden. Anledningen till att Arvidsjaur utpekat dessa områden är för att öka intresset och skapa en attraktivare kommun. Kungsbacka som är en mer hög exploaterad kommun har valt att inte utpeka några LIS-områden i sin översiktsplan då behovet att underlätta för landsbygdsutveckling inte varit nödvändig. Båda kommunerna kan upphäva strandskyddet genom detaljplaner, dock sker detta mer sällan i Arvidsjaur tack vare det stora antalet LIS-områden. Det vanligaste ändamålet för dispensgivning är nybyggnad och tillbyggnad av fritidshus och komplementbyggnader i Arvidsjaur. I Kungsbacka är vatten- och avloppsamfällighetsföreningar i samband med ledningsdragning samt nybyggnation, tillbyggnad av bostadshus och uppförande av komplementbyggnader de vanligaste dispensändamålen. Båda kommunerna tillämpar regelverk vid beviljande av dispens men Kungsbacka som har högre exploateringsstryck är mer restriktiva i sin tolkning.

Landskapsplanerna upprättas i Finlands Landskapsförbund och kommunerna som planlägger strandområden samt beviljar undantags- och bygglov. I Pargas stad utgår planläggningen från Egentliga Finlands planeringsprinciper medan Närpes kommun tillhör Österbottens Landskapsförbund. De flesta stränder inom Pargas regleras av upprättade generalplaner som reglerar antalet byggnadsplatser och mängden fri strand. I Pargas utgår planläggningen från att det ska finnas ca. 40% bestående bebyggelsefri strand och om detta inte uppnås beviljas ej undantagslov. Däremot ger Pargas sällan avslag på undantagslov om förutsättningarna är att byggplatsen kan påvisa bygg rätt och är rätt placerad utifrån byggnadsordningens angivna avståndskrav och arealstorlek. Närpes har en fastställd strandgeneralplan sedan år 1999 över nästan alla kommunens stränder. Stadens byggnadsordning specificerar närmare bestämmelser kring placering och utformning. Exempelvis får en huvudbyggnad inte placeras närmare än 30 meter från strandlinjen och en bastubyggnad minst 20 meter. Det vanligaste undantagslovet från strandgeneralplanens bestämmelser gäller avvikelser som överstiger 10% från den maximala bygg rätten på 140 kvm. I Finland finns alternativet för markägaren att ta initiativ till upprättande av stranddetaljplaner, i Pargas godkänns ett flertal stranddetaljplaner per år då strandgeneralplanen inte alltid är tillräcklig medan det i Närpes vanligtvis inte upprättas stranddetaljplaner.

I Sverige krävs endast bygglov vid uppförandet av komplementbyggnader större än 30 kvm. Strandskyddsdispens krävs inte vid uppförande av komplementbyggnader belägna i direkt anslutning till bostadshuset inom tomplatsavgränsningen. I Finland krävs bygglov för en byggnad som överstiger 7 kvm, då det anses vara ett fritidshus samt om installation av eldstad planeras att införas med förutsättningarna att avstånden enligt byggnadsordningen följs. I

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Finland regleras placeringen av ekonomibyggnader i kommunernas byggnadsordning. Bastubyggnader har visat sig vara vanligare i Finland än i Sverige. I Sverige krävs en strandskyddsdispens och bygglov för uppförande av bastu medan i Finland krävs bygglov och andra relevanta tillstånd för exempelvis inrättande av eldstad. Det som skiljer länderna åt är att i Finland är avståndet från strandlinjen redan bestämt i byggnadsordningen, eftersom ingen specifik strandskyddsdispens krävs likt i Sverige blir processen enklare vid uppförande av bastu i Finland. Bestämmelserna rörande bygglov är ett omdiskuterat ämne och tas upp i den pågående utredningen i markanvändnings- och bygglagen där man vill lätta på bestämmelser gällande bygglov för komplementbyggnader.

I Sverige och Finland sker fastighetsbildning inom strandområden vanligtvis för bostadsfastigheter. Respektive lands lagstiftnings kring skydd av stränderna påverkar fastighetsbildningen indirekt. I Finland ska förrättningslantmätaren i sin handläggning ta ställning och tolka de kommunala planerna och i Sverige ska förrättningslantmätaren beakta detaljplanen och utreda fastighetsbildningens lämplighet utifrån strandskyddets syfte.

Sammanfattningsvis utgår tillämpningen av de svenska strandskyddsbestämmelserna och det finska planläggningskravet mestadels från att reglera byggande av bostäder inom strandområden och bevarande av bebyggelsefri strand. Av resultatet framgår det att kommunernas praktiska tillämpning skiljer sig beroende på bland annat geografiska förutsättningar och exploateringsstryck. Dock framgår att Sverige är över lag mer restriktiva i dispensgivningen än Finland. En annan skillnad är länsstyrelsen möjlighet att överpröva kommunerna beslut och detaljplanering. Finska NTM-centralen har tidigare haft en liknande roll men den togs bort för ett antal år sedan. Även inom fastighetsbildningen är den svenska tillämpningen mer restriktiv till följd av de svenska lämplighetskraven.

7 Slutsats och diskussion

Syftet med denna studie var att bidra med kunskap om svensk och finsk strandskyddslagstiftning och dess tillämpning. Huvudresultatet visar att länderna har flertalet grundläggande likheter i lagstiftningen men det finns även flertalet olikheter kring den praktiska tillämpningen för skydd av strandområden. Både miljöbalken och *markanvändnings- och bygglagens* syfte genomsyras av ett hållbarhetstänk. De aspekter som ska beaktas vid skyddande av strand samt vid planläggning är i stort sett likvärdiga i båda länderna.

Det har visat sig att länderna har liknande förbud mot uppförande av byggnader inom strandområden med undantag för byggnationer uppförda i syfte för skogs- och jordbruksverksamhet samt för yrkesfisket. I svensk lagstiftning finns det reglerat ett generellt strandskydd för alla sjöar och vattendrag som sträcker sig 100 meter från strandlinjen, med möjlighet för länsstyrelsen att utvidga strandskyddsområdet till 300 meter om det bedöms nödvändigt för att säkerställa strandskyddets syfte. I Finland regleras möjligheten till bebyggelse genom ett planläggningskrav för strandzon och strandområden. Bredden av strandzon- och strandområden är anpassningsbar och bedöms oftast till 100–200 meter från strandlinjen. För att bebygga strandområden krävs en generalplan med rättsverkningar alternativt en stranddetaljplan för reglering av fritidsbebyggelse. Möjligheten till undantag finns reglerat i respektive landslagstiftning, dock är Finlands undantagslov ett bredare begrepp. I Sverige ges dispens från strandskyddsbestämmelserna och gäller enbart för den specifika åtgärden. I Finland är undantagslovet ett undantag från gällande lagstiftning i större avseende. Ett undantagslov beviljas inte enbart från planläggningskravet utan det kan även beviljas från både bestämmelser i gällande plan och från bestämmelser i kommunens byggnadsordning.

I Finland handläggs fastighetsbildningsärenden likt i Sverige av statliga eller kommunala lantmäterimyndigheter. Inom detaljplanelagt område är det stora likheter mellan länderna. Utanför planlagt område är skillnaderna större, i Finland utreder man förutsättningarna kring fastighetens lämplighet för bebyggelse. Vid nybildning av en fastighet för byggnation ska storlekskravet i *MBL* uppfyllas samt hänsyn tas till de bestämmelser kring fastighetens utformning i kommunens byggnadsordning. Olikt svensk lagstiftning finns inget krav på storlek eller utformning på skogs- och jordbruksfastigheter i Finland.

Studien visar att tillvägagångssättet kring strandskydd och stranden som allemansrättslig tillgång skiljer sig mellan länderna och författarnas uppfattning är att det finns för- och nackdelar med båda tillvägagångssättet. Den svenska strandskyddsmodellen syftar till att långsiktigt trygga områden för friluftsliv, djur- och växtliv genom det lagstiftade generella strandskyddet. Det innebär att allmänheten har tillgång till stränder i större omfattning. Det finska systemet med planlagda friluftsområden kan vara positivt ur en social aspekt eftersom det möjliggör möten mellan människor tack vare de i planen utsatta samlingsplatserna. Detta medför dock ett högre tryck på de områden som finns att tillgå inom städerna vilket kan bidra till mer förslitning. Ur en social synvinkel bör större tillgänglighet för allmänheten ges

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

genom planläggning av bland annat anordnande parkeringsplatser och underlättande anordningar för funktionshindrade.

Av studien kan utläsas att det i den svenska strandskyddslagstiftningen finns ett visst behov av att införa ett mer differentierat strandskydd för att beakta de olika geografiska förutsättningarna i vårt avlånga land. Den svenska strandskyddsmodellen är generellt inte anpassad efter landsbygden och skulle kunna ta lärdom av det finska mer områdesanpassade strandskyddet. Den finska lagstiftningen ger större utrymme att anpassa restriktioner till den omgivande naturen, vilket bidrar till ett mer differentierat skydd. Trots det mer differentierade skyddet har författarna uppfattat att det finns starka bestämmelser för bevarande av ett sammanhängande område av bebyggelsefri strand, detta i syfte för att säkerställa allemansrättslig tillgång samt bevara områden för djur och växtliv.

Studien har visat att Sverige även skyddar strandområden som inte är av speciellt värde för friluftsliv på grund av sin otillgängliga terräng. Möjligheten att exploatera dessa områden skulle innebära en positiv effekt för de mindre kommunerna ur en ekonomisk och social synvinkel, då det skulle bidra till en mer utarbetad landskapsutveckling och minska avfolkning av glesbygden. Dock är det svårt att uttala sig om vad en sådan förändring hade fått för långsiktig inverkan på djur- och växtlivet, då dessa områden kan utgöra en betydande livsmiljö för djur och växtarter.

Författarna har fått uppfattning om att det i båda länderna förekommer svårigheter vid kommunikation mellan markägare och myndigheter rörande tillåtna åtgärder inom strandområden. Denna omständliga process och svårtolkade budskap kan innebära att markägare på grund av sin okunskap väljer att uppföra byggnationer och andra åtgärder utan rätt tillstånd. Men då detta examensarbete inte behandlar tillsyn har frågan inte undersökts djupare.

Äganderätten är en politiskt styrd fråga, av intervjuerna från lantmäteriverket gavs skilda uppfattningar med hänseende på Finlands äganderätt. De skilda tolkningarna säger dels att den starka äganderätten är traditionsenlig tack vare Centerpartiets medverkan i regeringen. Partiets politik återspeglar markägarens intresse vilket i sin tur påverkar lagstiftningens utformning. Påståendet att äganderätten är stark kan möjligtvis komma från miljöministeriet, alternativt vara åsikter med koppling till Finlands kommunförbund. Sammanfattningsvis kommer det alltid att finnas skilda åsikter mellan sakkunniga beroende på kunskap, erfarenhet och vilket perspektiv man ser äganderätten ifrån. Dock är författarnas uppfattning att markägarna har en starkare ställning till att själva kunna bestämma över sin egen mark i Finland än i Sverige. Även inom fastighetsbildningen lyser den strakare äganderätten igenom då fastighetsbildningen i Finland går ut på att genomföra markägarens önskemål tillskillnad mot den mer strikta svenska lämplighetsprövningen. Uppfattningen är att det i Finland är frihet under ansvar och att markägarna förväntas ta reda på gällande villkor samt ansöka om rätt tillstånd.

7.1 Rör sig ländernas lagstiftning mot varandra?

I Sverige har en utredning nyligen presenterats för ändrande av strandskyddsreglerna samtidigt som det i Finland pågår en utredning för ändring av *markanvändnings och bygglagen*. I Finland förväntas propositionen vara klar i slutet av 2021. Den svenska utredningen har varit ute på remiss under 2020 men det är ännu oklart när det kan komma en proposition (SOU 2020:78).

Sverige syftar till genom sin utredning uppnå ett mer differentierat strandskydd där kommunerna själva har möjligheten att utöka eller minska det generella strandskyddet. I utredningen presenterar även förslag på att strandskyddet inte ska gälla vid mindre sjöar och vattendrag. Detta för att möjliggöra utveckling av landsbygden på områden där exploateringsstrycket inte är lika högt.

Det finska lagförslaget utgår från att förenkla den finska planläggningsprocessen genom att ta bort en plannivå, och införa en sammanslagen generalplan och detaljplan. Finland vill ännu en gång införa mer byråkrati för en underlättad tillsyn över kommunernas planläggning för att få ett mer sammanhållet reglerat bebyggande enligt myndigheternas mening. NTM-centralen ska återigen få möjlighet att upphäva kommunernas planläggning ifall de ej uppfyller goda planläggnings principer. Finland har för närvarande hårdare restriktioner gällande bygglov för komplementbyggnader än i Sverige men utredningen syftar till att underlätta dessa restriktioner med liknande bestämmelser som i svensk lagstiftning. Enligt intervjupersonerna ser Finland ofta till Sverige och försöker införa liknande lösningar på problem kring byggande likt svenska lagändringarna.

Det är oklart hur de slutliga lagförslagen kommer se ut och därför är det svårt att analysera om länderna dras till varandra eller inte. Det har presenterats kritik mot de både lagförslagen vilket innebär att revideringar med största sannolikhet kommer att ske. Dock visar studiens resultat att det finns tendenser till att vi rör oss mot varandra ifall lagförslagen skulle träda i kraft utifrån de förslag och utkast som presenterats.

7.2 Stranden i relation till hållbar utveckling

Långsiktigt hållbar utveckling genomsyrar strandskyddets syfte och de avvägningar som görs vid tillåtande av byggnationer inom strandområden.

Ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv är det viktigt att bibehålla strandens naturliga mångfald, då det inom strandområdena finns flertalet goda livsmiljöer för djur- och växtarter. Stranden som naturområde är en viktig resurs för allemansrätten och friluftslivet och därför är det viktigt att bevara stränderna i dess naturliga tillstånd. Dock krävs det mer än bara natur för att skapa ett hållbart samhälle. Inom fysisk planering bör hänsyn tas till de ekonomiska och sociala aspekterna. Det känns självklart att den svenska modellen är restriktiv i storstädernas högt exploaterade miljöer, i en sådan situation är det viktigt att skydda de orörda strandområdena. Samtidigt är byggnation av bostäder av allmänt intresse och i dessa fall kan den svenska strandskyddsmodellen innebära ett hinder för byggnation av bostäder, eftersom det är svårt att motivera att bostäder inte kan byggas utanför strandskyddat område. För att motverka urbanisering skulle ett differentierat anpassningsbart strandskydd byggt på regionala förutsättningar underlätta för de mindre kommunerna att locka till sig nya invånare. För områden som till största del består av natur skulle det främja byggnation i strandnära lägen som medför en möjlighet för fler kommuner att expandera och därmed få en bättre social- och ekonomisk hållbarhet.

Studien har påvisat att pandemin covid-19 påverkat invånarna i Finlands behov av att komma ut i naturen. Detta har lett till högt tryck och förslitningar av de befintliga planlagda naturområden vilket både är skadligt för värdefulla naturvärden ur en ekonomisk- och social hållbarhetsaspekt. Skadegörelse medför stora kostnader för kommunen och det finns inte alltid resurser till att åtgärda dessa problem. Skadegörelsen och det ökade trycket av besökare skulle kunna resultera i en försämrad naturupplevelse vilket leder till en minskad social hållbarhet. Genom att möjliggöra för attraktivare boenden utanför städerna minskas trycket på de befintliga friluftsområdena.

Som ännu en effekt på pandemin covid-19 har stora delar av stadsborna i Finland förflyttat sig ut till sina fritidshus för att undvika större folkmassor. Vid permanent bosättning längs strandområden ställs högre krav på den fysiska planeringen som upprustning av vägar, Vatten- och avloppsanläggningar, det ställs även krav på de utbildningsmöjligheter och kommunikationer som ska finnas belägna inom området. Eftersom en stor del av stränderna planläggs som fritidshusområden blir detta ett aktuellt problem då man inte får vara folkbokförd i ett fritidshus, dessa människor står då som bostadslösa i kommunens register vilket leder till att det statliga bidrag kommunen är rättfärdigad att få minskar på grund av det försvagade invånarantalet.

Som resultatet visar så finns det i båda länderna svårigheter med kommunikationen mellan markägare och myndigheter. Genom att möjliggöra för en bättre information kring processen och de bestämmelser som gäller för strandskyddade områden skulle det ur markägarens synvinkel kunna bidra till en mer förutsägbar process. Detta skulle sin tur kunna leda till

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

minskade överklaganden rörande strandskydd och byggande inom strandområden. Vilket i bidrar till större rättssäkerhet och social hållbarhet.

7.3 Metoddiskussion

Användning av den komparativa metoden har inneburit svårigheter med att sätta sig in i ett annat lands lagstiftning och planläggningssystem. Länderna använder sig inte av samma uttryck och därför finns risken att tolkningsfel sker. Delarna som varit relevanta till den finska lagstiftningen i rapporten har lästs igenom av sakkunniga från Finland för att säkerställa att den tolkning som gjorts av författarna är korrekt. I intervjustudien har kontrollfrågor använts som hjälpt till att bekräfta den informationen som inhämtats från litteraturstudien.

Trots att stora delar av finska myndighetsdokument finns översatt till svenska gör sig språkbarriären tydlig. Författarna har delvis haft svårt att finna relevant information då stor del av materialet endast fanns tillgänglig på finska. *Markanvändnings- och bygglagens* nya utkast var svår att få tag på då utkastet endast fanns på finska och inte översatts på svenska. Med hjälp av kontakter har författarna fått tillgång till tidigare arbeten och hänvisningar till relevanta myndighetsdokument.

För att säkerställa information från intervjuerna har svaren transkriberats, därefter tolkats och sammanfattats. Sammanfattningen har sedan skickats till intervjupersonerna för möjlighet till respons och godkännande. Svårigheten vid en intervju är att skilja på personliga åsikter och tjänstemannaperspektiv. Det var inte alltid tydligt om intervjupersonen talade från egna erfarenheter och åsikter eller ur tjänstemannens förhållningssätt. Författarna är medvetna om att ett budskap kan ses ur olika perspektiv beroende på kunskap och erfarenhet vilket leder till att tolkningsutrymmet av intervjuerna påverkar resultatet av studien.

Det är svårt att sätta den praktiska tillämpningen i ett helhetsperspektiv som representerar hela landet med endast intervjuer av två kommuner. Därför hade det varit lämpligt att genomföra intervjuer med fler kommuner samt undersöka problematiken kring tillsyn. Att därför även genomföra intervjuer med länsstyrelsen samt studera praxis inom ämnet. Arbetets omfattning på 10 veckor har gjort denna möjlighet svår och därför sattes dessa tydliga avgränsningar.

7.4 Framtida studier

Under studiens gång har följande idéer till framtida studier uppkommit:

- Det vore intressant om en vidare studie gjordes som syftar till att undersöka problematiken kring tillsyn av strandskyddade områden i Sverige och Finland.
- För att få en djupare förståelse kring de olika kommunernas tillämpning av skydd av strand vore det intressant att skicka ut enkäter alternativt intervjua fler kommuner för att få ett bredare resultat.
- Eftersom praxis ligger tillgrund för planläggning och beslutande av lov vore det spännande att jämföra praxis från respektive land för att få en mer omfattande bild kring praktisk tillämpning.

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Referenser

Litteratur

- Baier, Matthias. Svensson, Måns. Nafstad, Ida. *Om rättssociologi*. Uppl. 1:1. Lund; Studentlitteratur AB, 2018.
- Björklund, Maria. Paulsson, Ulf. *Seminarieboken*. 2. Uppl. Lund; Studentlitteratur, 2012
- Ekbäck, Peter. *Fastighetsbildning och fastighetsbestämning - om fastighetsbildningslagen m.m.* 3. uppl. Stockholm; Kungl. Tekniska Högskolan, 2016.
- Hartman, Jan. *Vetenskapligt tänkande från teori till metodteori*. Uppl. 2:10. Lund; Studentlitteratur, 1998
- Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*. 5. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2018.
- Kalbro, Tomas. *Markexploatering*. 6.uppl. Stockholm; Nordstedts Juridik, 2018
- Nyström, Jan. Tonell, Lennart. *Planeringens grunder- En översikt*. 3.uppl. Lund; Studentlitteratur AB, 2012.
- Nääv, Maria (red.) och Zamboni, Mauro (red.). *Juridisk metodlära*. 2. uppl. Lund; Studentlitteratur AB, 2008.

Akademiska studier

- Björlin, David. *Landhöjning och fastighetsindelning längs havsstränderna – en jämförande studie kring lagstiftning och historik i Sverige och Finland*. Magisteruppsats. Kungliga Tekniska Högskolan. 2012.
- Karlsson, Mikael. Anna-Maria, Johansson. *Byggande och skydd av stränder i Sverige, Finland och på Åland*. Masteruppsats. Tekniska Högskolan Helsingfors, Kungliga Tekniska Högskolan. 1998
- Lindblom, Mikaela. *Byggnadsplanering för skärgården*. Masteruppsats. Turku university of applied sciences. 2013
- Sabel, Linda. *Sambällets styrning av Fastighetsindelning – Dåtid, nutid och framtid*. Diss.,

Webbsidor

- Arbets- och näringsministeriet. *Närings- trafik- och miljöcentralerna*. u.å.
<https://tem.fi/sv/narings-trafik-och-miljocentralerna> (Hämtad 2021-04-16)
- Arvidsjaur. *Kommun/politik*. 2020.
<https://www.arvidsjaur.se/sv/kommun/Kommunpolitik/> (Hämtad: 2021-05-17)

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

- Boverket. *Strandskydd*. 2020. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planeringsfragor/strandskydd/> (Hämtad: 2021-04-17)
- Lindgren, Eidar. Bostadsbubblan. *Strandskydd i städer- ett hinder för god stadsplanering*. 2021. <https://bostadsbubblan.org/2021/04/13/strandskydd-i-stader-ett-hinder-for-god-stadsplanering/> (Hämtad: 2021-05-25)
- Kommunförbundet. *Landskapsförbunden*. 2021. <https://www.kommunforbundet.fi/landskapsforbunden> (Hämtad 2021-04-14)
- Kungsbacka. *Bygga, bo och miljö- Kungsbackas utveckling*. u.å. <https://www.kungsbacka.se/Bygga-bo-och-miljo/kungsbacka-vaxer1/kungsbackas-utveckling/> (Hämtad: 2021-05-17)
- Kungsbacka. *Kommun och politik-Befolkning*. 2019. <https://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Fakta-om-kommunen/Befolkning/> (Hämtad:2021-05-13)
- Kungsbacka. *Kommun och politik-Geografi*. u.å. <https://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Fakta-om-kommunen/Geografi/> (Hämtad: 2021-05-15)
- Information Sverige. *Arvidsjaur*. 2020 <https://www.informationsverige.se/sv/mer-om-sverige/boende/lan-och-kommuner-i-sverige/norrbottens-lan/Arvidsjaur/> (Hämtad: 2021-05-17)
- Miljöministeriet. *Generalplanläggning*. 2018. <https://www.ymparisto.fi/sv-FI/Livsmiljon-och-planlaggning/Systemet-for-planering-av-markanvandningen/General-planlaggning> (Hämtad 2021-04-13)
- Miljöministeriet. *Markanvändnings- och bygglagen*. u.å. <https://ym.fi/sv/markanvandnings-och-bygglagen> (Hämtad 2021-05-13)
- Miljöministeriet. *Markanvändnings- och bygglagen revideras*. u.å. <https://mrluudistus.fi/sv/>
- Närings-, trafik-, och miljöcentralen, *områdesanvändning och byggande*, u.å. <https://www.ely-keskus.fi/sv/alueiden-kaytto-ja-rakentaminen> (Hämtad 2021-05-14)
- Närpes. *Fakta och historia om Närpes*. 2020. <https://www.narpes.fi/sv/staden-och-forvaltningen/kommuninfo-och-dokument/fakta-och-historia-om-narpes>
- Pargas. *Skärgårdsstaden Pargas*. u.å. <https://visitparainen.fi/sv/> (Hämtad: 2021-05-17)
- Pargas. *Befolkningsstatistik*. u.å. <https://www.pargas.fi/sv/web/pargas/befolkningsstatistik> (Hämtad: 2021-05-17)
- Pargas. *Natur och grönområden*. u.å. <https://www.pargas.fi/natur-och-gronomraden> (Hämtad: 2021-05-17)
- Hedman, Anna. Strandskyddsdelegationen. *Gränsöverskridande möte vid Kukkolaforsen*. 2015 [https://studenthv.sharepoint.com/sites/Strandskydd/Shared%20Documents/General/material/Finland/Artikel_Kukkola_final%20\(1\).pdf?CT=1622092906580&OR=ItemsView](https://studenthv.sharepoint.com/sites/Strandskydd/Shared%20Documents/General/material/Finland/Artikel_Kukkola_final%20(1).pdf?CT=1622092906580&OR=ItemsView) (Hämtad: 2021-04-30)

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Myndighetsrapporter

Boverket och Naturvårdsverket. *Strandskydd – En skrift om det nya strandskyddet*. Stockholm. 2010. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8473-8.pdf> (Hämtad 2021-05-16)

Miljöministeriet. *Miljöhandledning – Planering av strändernas markanvändning*. Helsingfors; Edita prima ab, 2005

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41773/Ymp%C3%A4rist%C3%B6pas_120sv.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Hämtad 2021-04-13)

Naturvårdsverket. *Planering och förvaltning för friluftsliv – En forskningsöversikt*. 2005. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5468-6.pdf?pid=3095>

Naturvårdsverket. Utgåva 2. *Strandskydd – En vägledning för planering och prövning*. 2012. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0175-9.pdf?pid=2601> (hämtad 2021-04-15)

Närings- Trafik- och miljöcentralen. *Handbok om behandling av undantags-beslut som gäller byggande*. Nyland; 2016
https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/125875/Raportteja_60_2016.pdf?se (Hämtad: 2021-05-10)

Offentligt tryck Sverige

SOU 1940:12. *Inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning*.

SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken*

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

Prop. 1952:187. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strand*. 45

Prop 1969:128. *Kungl. Maj:ts proposition nr 128 år 1969*.

Ds C: 1972:1 *Lagstiftning om fysisk riksplanering*.

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

Prop. 1993/94:229. *Strandskydd*

Prop. 1994/95:230. *Kommunal översiktsplanering enligt plan-och bygglagen m.m.*

Prop. 2008/09:119. *Strandskyddet och utveckling av landsbygden*.

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

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

Offentligt tryck Finland

RP 79/1996 rd. *Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen.*

RP 253/2018 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om beaktande av den nationella säkerheten i områdesanvändningen och i fastighetsinnehav*

Bilagor

A: Frågeställningar till kommunen Finland

- Kan du beskriva hur processen ser ut för att skydda stranden genom strandplanering i kommunen? (Vem tar initiativ till strandplanering, vilka är involverade etc.)
- Hur avgör man lämplig bredd för strandzon- och strandområden (50 – 200m)?
- Vad anser du att det finns för- och nackdelar med att bredden är flexibel i varje enskilt fall?
- Vad kännetecknar områden där det är vanligare att införa bredare strandzon (200m)? (attraktivare områden med större efterfrågan för bostads- och fritidsbebyggelse etc.)
- Vilka avvägningar görs mellan allmänna och enskilda intressen vid planläggning av strandnära lägen? (skydd av natur, friluftsliv, möjlighet till bebyggelse).
- Vad ligger tillgrund för avvägningen? (praxis, juridiska dokument, lagstiftning)
- Vad är svårast med avvägningen?
- Hur många är det som utarbetar sin egen stranddetaljplan?
- Vad innebär det att markägaren får lov att stranddetaljplanelägga sin fastighet?
- Kan du beskriva tillvägagångssättet när ni beviljar undantagslov inom strandområden som inte är planlagda? (vad krävs för att få det beviljat?)
- Finns det något ändamål som är vanligare än andra att ge alternativt avslå undantagslov för?
- Finns det några svårigheter i processen?
- Vad gäller vid byggnation av komplementbyggnader som bastu, bastubyggnad <30 kvm eller garage inom strandzonen respektive strandområdet?
- Anser du att det finns det några brister i processen vid planläggning? Finns det förbättringspotential?

Skydd av stränder i Sverige och Finland – En jämförande studie av strandskyddslagstiftningen

- Vad har du för förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagreformen av markanvändnings- och bygglagen?

B: Frågeställningar till Kommunen Sverige

- Har kommunen några LIS-områden?
- Om ja, hur väljs potentiella LIS- områden ut?
- Om nej, vad beror det på?

- Vid upphävande av strandskyddet genom en detaljplan, Vilka avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen anser ni vara viktigast?
- Finns det några svårigheter i intressenas avvägningar?

- Kan du beskriva tillvägagångsättet när ni beviljar alternativt avslår strandskyddsdispens? (process, avvägningar etc.)
- Vilka ändamål brukar ansökan om dispens från strandskyddet främst avse?
- Vilka ändamål brukar oftast få dispens?
- Hur många dispensansökningar har ni i kommunen beviljat i år?

- Vad gäller vid dispens gällande komplementbyggnader inom strandskyddat område?
- Finns det svårigheter i bedömningar gällande komplementbyggnader som bastu, friggebod, Attefalls hus inom strandområden?
- Är det vanligt att ansöka om dispens för bastu i strandnära läge? (I Finland är det en vanlig situation.)

- Vad anser du att det finns för positiva respektive negativa effekter i praktiken av ett generellt strandskydd? (Markägarens kontra allmänhetens perspektiv)

- Anser du att det finns några brister i den svenska strandskyddsmodellen? Finns det förbättringspotential?

- Vad har ni för förväntningar och synpunkter på utredningen om lagregler för ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78?

C: Frågeställningar till lantmäteriverket i Finland

- Hur skiljer sig tillvägagångssättet för fastighetsbildning inom och utom planlagt strandområde? (Vilka förutsättningar behöver utredas.)
- Vad kännetecknar fastigheter som bildas inom strandzon- och strandområden? (storlek, ändamål så som bostäder, jord- och skogsbruk.)
- Vad får det privata planläggandet av stranddetaljplan för effekter på fastighetsbildningen ur lantmäteriverkets perspektiv?
- Vad anser du att det finns för positiva respektive negativa effekter av ett flexibelt strandskydd vid fastighetsbildning? (Markägarens kontra allmänhetens perspektiv)
- Vad har stamfastighetsprincipen för påverkan på fastighetsbildning inom strandområden?
- Vad gäller om en markägare genom fastighetsreglering vill föra över grannfastighetens byggrätt på sin egen fastighet som saknar byggrätt enligt stamfastighetsprincipen?
- Är det många förrättningar inom strandzon- och strandområden som blivit överklagade?
- Finns det några specifika fall som blir överklagade?
- Anser du att det finns några brister i den finska ”strandskyddsmodellen” / strandplaneringsmodellen Finns det förbättringspotential?
- Varför är äganderätten så stark i Finland?
- Vad har du för förväntningar och synpunkter på utkastet för den nya lagregleringen av markanvändnings- och bygglagen?

D: Frågeställningar till Lantmäteriet Sverige

- Vid fastighetsbildning inom strandskyddat område, kan du beskriva vilka förutsättningar du måste utreda för att kunna ta ett beslut?
- Vid fastighetsbildning inom strandskyddat område, Vilka avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen anser ni på lantmäteriet vara viktigast?
- Vad kännetecknar fastigheter som bildas inom strandskyddade områden? (storlek, ändamål såsom bostäder, jord- och skogsbruk.)
- Hur ofta frångår ni från lämplighetskraven i FBL inom strandskyddsområden för att få en lämpligare fastighetsbildning? (med stöd av FBL 3 kap. 9§)
- Är det många förrättningar inom strandskyddsområden som blivit överklagade?
- Finns det några specifika fall som blir överklagade?
- Har införande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) gjort strandskyddet mer flexibelt? Är det positivt för allmänheten?
- Vad anser du att det finns för positiva respektive negativa effekter av ett generellt strandskydd vid fastighetsbildning? (Markägarens kontra allmänhetens perspektiv)
- Anser du att det finns några brister i den svenska strandskyddsmodellen? Finns det förbättringspotential?
- Vad har ni för förväntningar och synpunkter på utredningen om ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)?