2020-06-05

Särskilda skäl för strandskyddsdispens

Oktay Fassihi Mladen Pavic

EXAMENSARBETE
Lantmäteriingenjörsprogrammet
Institutionen för ingenjörsvetenskap

Förord

Det här examensarbetet omfattar 15 högskolepoäng och är skrivet vid Högskolan Väst som en del i lantmäteriingenjörsprogrammet.

Vi vill tacka vår handledare Ulf Jensen för råd och tips under arbetets gång. Ett tack till Anja Ekström Fagerberg som korrekturläst texten. Vi vill även ge ett tack till de kommuner och länsstyrelser som har medverkat i intervjuerna.

Utan er hjälp skulle inte arbetet gått att genomföra.

Trollhättan, juni 2020

Oktay Fassihi & Mladen Pavic

Särskilda skäl för strandskyddsdispens

Sammanfattning

Strandskyddet finns idag för att bevara den allemansrättsliga tillgången samt bevara den biologiska mångfalden som finns i området. Detta leder till begränsningar om hur marken får användas. För att bland annat uppföra byggnader och anläggningar krävs det att dispens ansöks hos kommunen.

Syftet med rapporten är att undersöka hur de särskilda skälen för strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken prövas i domstol samt hur paragrafen tillämpas av kommuner och länsstyrelser. För att ge svar på detta utgår rapporten ifrån följande tre frågeställningar:

1. Vilka är de bakomliggande argumenten när strandskyddsdispens för särskilda skäl begärs?
2. Hur bedömer mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen de prövningar som görs enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken?
3. Hur tillämpas dispensreglerna i praktiken hos kommuner och länsstyrelser?

Undersökningen baseras utifrån domstolsbeslut i Mark- och miljööverdomstolen samt skriftliga intervjuer från kommuner och länsstyrelser. Rapportens resultat visar hur fördelningen mellan beviljade och nekade dispenser är i ärenden som har tagits upp i Mark- och miljööverdomstolen samt presentationer av avslutade rättsfall där det förklaras hur Mark- och miljööverdomstolen har bedömt. Resultatet redovisar även en sammanställning av intervjusvaren vi har fått till handa ifrån kommuner och länsstyrelser. Diskussionsdelen kommer att svara på frågeställningarna som studien grundar sig i genom att sätta kommunernas och länsstyrelsernas svar mot varandra. Den kommer även att belysa de vanligaste prövningar Mark- och miljööverdomstolen gör när ett dispensärende överklagas. Diskussion kring relationen mellan kommunen och länsstyrelsen kommer också att ske.

Datum:	2020-06-05
Författare:	Oktay Fassihi, Mladen Pavic
Examinator:	Linn Gustavsson (Högskolan Väst)
Handledare:	Ulf Jensen (Högskolan Väst)
Program:	Lantmäteriingenjörsprogrammet
Huvudområde:	Lantmätarteknik
Kurspoäng:	15 högskolepoäng
Utgivare:	Högskolan Väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap, 461 86 Trollhättan Tel: 0520-22 30 00, E-post: registrator@hv.se, Web: www.hv.se

Special circumstances for a shore protection dispensation

Summary

Shore protection is present to preserve the public access to the area and to protect the biodiversity. This leads to restrictions on how to use the land. To build facilities, amongst other things, you need to apply for a dispensation from the municipality. The purpose of this report is to investigate how special circumstances for a shore protection dispensation according to chapter 7. 18 c § of the Swedish environmental code is examined in court and how the paragraph is applied in practice. The report is based on the following three issues:

1. What are the underlying arguments for requesting a shore protection dispensation for special circumstances?
2. How does the Land and Environment Court and Land and Environment Court of Appeal judge the assessments made in accordance with chapter 7. 18 c § of the Swedish environmental code.
3. How are the dispensation rules applied in practice by municipalities and county administration boards?

The study is based on court decisions in the Land and Environment Court of Appeal and written interviews from municipalities and county administrative boards. The result shows the distribution between granted and denied dispensation in cases that have been raised in the Land and Environment Court of Appeal and presentation of cases that it is explained how the Land and Environment Court of Appeal has assessed. The result also shows a quantitative compilation of the interview responses we have received.

The discussion section will try to answer the questions that the study is based on by contrasting the answers from the municipalities and county administrative boards with each other. It will also illustrate the most common assessments made by the Land and Environment Court of Appeal when a dispensation case is appealed. The discussion will also touch the subject how the relation between the municipalities and the county administrative boards are seen.

Date:	June 5, 2020
Author(s):	Oktay Fassihi, Mladen Pavic
Examiner:	Linn Gustavsson (University West)
Advisor(s):	Ulf Jensen (University West)
Programme name:	Land surveying programme
Main field of study:	Land surveying technique
Course credits:	15 HE credits
Publisher:	University West, Department of Engineering Science, S-461 86 Trollhättan, SWEDEN Phone: +46 520 22 30 00, E-mail: registrator@hv.se, Web: www.hv.se

Innehåll

Förord i

Sammanfattning ii

Summary iii

Innehåll iv

Förkortningar vi

1 Inledning 1
1.1 Syfte 1
1.2 Frågeställningar 1
1.3 Avgränsningar 1
1.4 Tidigare studier 2

2 Metod 3
2.1 Juridisk metod 3
2.1.1 Rättsdogmatik 3
2.1.2 Rättssociologi 3
2.2 Kvalitativ metod 4
2.2.1 Intervjustudie 4
2.3 Metodval och tillvägagångssätt 4
2.4 Metoddiskussion 5

3 Lagstiftningen 6
3.1 Strandskydd 6
3.2 Miljöbalkens 7:e kapitel, 18 c § 8
3.3 Roller 10
3.3.1 Kommunens roll 10
3.3.2 Länsstyrelsens och Naturvårdsverkets roll 10
3.3.3 Mark och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen 10
3.4 Hållbar utveckling 11
3.4.1 Ekonomiskt perspektiv 12
3.4.2 Ekologiskt perspektiv 12
3.4.3 Socialt perspektiv 12

4 Resultat 13
4.1 Prövningar i Mark- och miljööverdomstolen 13
4.1.1 Varför ser statistiken ut som den gör? 13
4.1.2 Varför väljer Länsstyrelsen att överpröva beviljade dispenser? 14
4.2 Rättspraxis 15
4.2.1 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 1 p. 15
4.2.2 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 2 p. 16
4.2.3 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 3 p. 17
4.2.4 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 4 p. 18
4.2.5 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 5 p. 20
4.2.6 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 6 p. 20

5 Intervjuresultat 22
5.1 Länsstyrelse 22

5.1.1 Fråga 1 22
5.1.2 Fråga 2 22
5.1.3 Fråga 3 22
5.1.4 Fråga 4 23
5.1.5 Fråga 5 23
5.1.6 Fråga 6 24
5.2 Kommun 24
5.2.1 Fråga 1 24
5.2.2 Fråga 2 24
5.2.3 Fråga 3 25
5.2.4 Fråga 4 25
5.2.5 Fråga 5 25
5.2.6 Fråga 6 25

6 Analys **26**
6.1 Analys av statistik 26
6.2 Analys av intervjusvar 27

7 Diskussion och slutsats **29**
7.1 Vilka är de bakomliggande argumenten när strandskyddsdispens för särskilda skäl begärs? 29
7.2 Hur bedömer mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen de prövningar som görs enligt miljöbalken 7 kap. 18 c §? 29
7.3 Hur tillämpas dispensreglerna i praktiken hos kommuner och länsstyrelser? 32
7.4 Slutsats 33

8 Framtida studier **34**

Källförteckning **35**

Bilagor

A: Intervjufrågor till länsstyrelser

B: Intervjufrågor till kommuner

C: Intervjusvar från länsstyrelser

D: Intervjusvar från länsstyrelser

Förkortningar

MÖD	=	Mark- och miljööverdomstolen
MMD	=	Mark- och miljödomstolen
MB	=	Miljöbalken
Prop.	=	Proposition

1 Inledning

Strandskyddet är till för att bevara de allmänna intressena vilket är biologisk mångfald, fri tillgång till strandområden samt att det även är viktigt ur ett hållbart utvecklingsperspektiv.[1] För att kunna anlägga anläggningar i strandskyddade områden behövs det en godkänd dispensansökan. För att få dispens krävs det att särskilda bedömningar görs som avgör ifall det är lämpligt eller ej. Dessa bedömningar kommer redogöras senare i rapporten. Kommunerna och länsstyrelserna kan göra olika bedömningar, vilket kan leda till att Mark- och miljööverdomstolen tar det slutgiltiga beslutet. Kommunerna i Sverige beviljade 6 764 dispenser ifrån strandskyddet 2018[2] och av dessa upphävdes 373 av Länsstyrelsen[3]. Det intressanta inom området är hur bedömningar görs för att få dispens och varför kommuners, länsstyrelsers, mark- och miljödomstolars samt Mark- och miljööverdomstolens bedömningar kan skilja sig åt.

Det finns flera olika skäl för att kunna få dispens från strandskyddet. Det vi riktade in oss på under utbildningens gång och ansåg vara mest intressant var när vi introducerades för 7:e kapitlet i miljöbalken som handlar om områdesskydd. Vi fastnade för de särskilda dispensskälen som förklaras i 18 c §. Det vi undrade över och ville undersöka var vad som kan anses vara ett tillräckligt starkt intresse för att inskränka strandskyddet.

1.1 Syfte

Rapportens syfte och ambition är att klarlägga skälen för strandskyddsdispens i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Undersökningen kommer att baseras på kommuners och länsstyrelsers praxis tillsammans med domar från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen i syfte att redovisa hur paragrafen tillämpas.

1.2 Frågeställningar

För att studien ska besvara rapportens syfte utgår den ifrån tre frågeställningar:

1. Vilka är de bakomliggande argumenten när strandskyddsdispens för särskilda skäl begärs?
2. Hur bedömer mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen de prövningar som görs enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken?
3. Hur tillämpas dispensreglerna i praktiken hos kommuner och länsstyrelser?

[1] 7 kap. 13 § miljöbalken
[2] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 29
[3] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 32

1.3 Avgränsningar

För att uppnå rapportens syfte kommer domstolsbeslut som prövas enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken att analyseras. Domstolsbeslut i mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen före 30 juni 2009 och efter årsskiftet 2018/19 kommer inte att inkluderas i studien. Teoribildning kommer även att ske inom relevanta områden i rapporten samt att det kommer finnas begränsningar på vilka kommuner och länsstyrelser som ska bli intervjuade. Syftet med avgränsningarna är att rapporten ska utgå från relevant information och för att den ska färdigställas inom den avsatta tidsramen.

1.4 Tidigare studier

Strandskyddslagstiftningen är ett väldigt omfattande fält där det görs flera studier årligen. En studie som lade grunden för denna studie är ett examensarbete som är skriven av Elin Larsson här vid Högskolan Väst 2018.

Studien omfattar 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken och berör huruvida övergivna hus och tomter kan utgöra ianspråktagna områden.

Studien utgår ifrån frågeställningarna:

1. I vilket skick ska en byggnad och tillhörande trädgård vara för att kunna bevilja en strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken? Vad avgör mest; byggnadens eller trädgårdens skick?
2. Var går gränsen mellan en ianspråktagen tomt och en övergiven tomt?
3. Vilka faktorer bidrar till att en befintlig byggnad inte längre har en hemfridszon?

Studien undersökte via enkäter hur kommuner runt om i Sverige ser på den problemformulering som framtagits tillsammans med analyser av rättsfall.

2 Metod

I följande kapitel redogörs de metoder som använts för att besvara frågeställningarna och för att uppfylla syftet med denna studie. Det är två juridiska metoder som kommer att användas; en rättsdogmatisk samt en rättssociologisk med inslag av en kvalitativ metod. För att läsaren ska få en förståelse vad metoderna innebär, kommer det först en förklaring av dessa för att sedan diskutera och beskriva hur metoderna genomförs mer ingående.

2.1 Juridisk metod

I denna rapport används en juridisk metod där arbetsmetoden är att göra tolkningar av text och identifiera juridiska frågor samt använda juridiska källor som exempelvis rättsfall och lagtext för att sedan dra slutsatser. För att använda sig av en juridisk metod behövs därför juridiska frågor med problem som behöver lösas. Till denna rapport har frågeställningar ställts utifrån juridiska problem. Den juridiska metoden innebär inte bara att beskriva specifika sekvenser av händelser eller problem, utan också kunskapen om att tillämpa rättsliga regler för att formulera juridiska frågor på ett relevant sätt och delvis förstå innebörden av dessa rättsliga regler för att dra korrekta slutsatser[4]. Utgångspunkten i denna studie är lagen om särskilda skäl för strandskyddsdispens 7 kap. 18 c § 1–6 p.

De juridiska metoderna används för att grundligt analysera hur rättsläget ser ut för kommuner och länsstyrelser samt hur de agerar utifrån olika beslut. För att kunna undersöka det har vi studerat förarbeten till lagtext, rättsfall samt rättspraxis.

2.1.1 Rättsdogmatik

Den rättsdogmatiska metoden innebär inom juridiken att inledningsvis undersöka ett särskilt problem och analysera om problemet är av intresse och relevant att utreda. Syftet med metoden anses vara att precisera rättsregler och hitta lösningar på juridiska problem genom en noggrann undersökning och tolkning av en eller flera allmänt accepterade rättskällor. Sådana acceptabla rättskällor kan främst hittas i förarbeten, lagstiftningar, rättspraxis, doktrin samt i relevant juridisk litteratur.[5]

2.1.2 Rättssociologi

Den rättssociologiska metoden bygger på teorier och metoder inom samhällsvetenskapen som till skillnad från rättsdogmatiken går ut på att beskriva rättsreglers konsekvenser. Inom rättssociologi betonas frågan om vad som är effekterna och hur lagarna ska tillämpas korrekt i praktiken.[6]

[4] Korling & Zamboni s. 17 och s. 18
[5] Korling & Zamboni s. 21
[6] Korling & Zamboni s. 207

2.2 Kvalitativ metod

I denna studie kommer även en kvalitativ metod att användas. Hermeneutikens vetenskapssyn är grunden för kvalitativ forskning inom samhällsvetenskap och det är hermeneutikens teori som skapar resultaten av en kvalitativ undersökning. Föremålen för en hermeneutisk undersökning är en eller flera individers livsvärld vilket innebär att det finns något bakom individens beteende. Genom att beskriva livsvärlden på ett sätt kan det leda till att en viss förståelse införskaffas, vilket är vad som försöks att uppnås i hermeneutisk undersökning. Inom en hermeneutisk vetenskapssyn ska forskaren redogöra sin tolkning. Med andra ord är hermeneutiken även läran om hur förståelse uppnås för en eller flera individers livsvärld genom tolkningar.[7]

Kvalitativa undersökningar går inte ut på att ta reda på kvantifiering som ”hur många” eller ”hur mycket” utan syftet är istället att försöka få en viss förståelse för den livsvärld som människor har samt att bygga en förståelse för hur människor uppfattar sig själva och förhållandet till deras omgivning.[8] Metoden går ut på subjektiva studier som exempelvis intervjuer där syftet är att fördjupa kunskapen inom det ämne som undersöks.

2.2.1 Intervjustudie

Tanken bakom kvalitativa intervjuer är att ställa frågor till en eller flera individer där de själva skall berätta om forskningstemat som undersöks. Detta arbetssätt gör det möjligt för oss som genomför undersökningen att tolka samt hitta svaren till studiens frågeställningar. Intervjuer kan delas in på olika sätt och vanligtvis delas de upp i strukturerade- och standardiserade intervjuer. Metoden som väljs beror främst på vad syftet med studien är samt vilka svar som studien eftersöker. Den strukturerade formen innebär att svarsalternativ begränsas, exempelvis att frågorna är av typen ”antingen- eller” som gör att intervjun blir mindre öppen samt i stor grad sluten. Intervjumetoden som användes i denna studie är standardiserade intervjuer som innebär att frågorna är formulerade på förhand. Med det menas att alla respondenter som intervjuas får exakt samma frågor och i samma ordning.[9]

2.3 Metodval och tillvägagångssätt

För att kunna besvara frågeställningarna och syftet med studien grundas metoden på ett tillförlitligt och relevant material. Länsstyrelser och kommuner har därför kontaktats med skriftliga intervjuer via digital kontakt. Vi sökte efter Länsstyrelsen Västra Götaland och kommuner som i första hand var geografiskt belägna i Västra Götaland då vi själva bor där. Kommuner som svarat på intervjufrågorna är Göteborgs, Uddevalla, Stenungsunds, Lerums samt Tjörns kommun. Då vi ville ha fler åsikter från Länsstyrelsens sida så valde

[7] Hartman s. 185 och s. 186
[8] Hartman s. 273
[9] Hartman s. 232 och s. 233

vi att utöka urvalet och inkludera Länsstyrelsen Halland samt Länsstyrelsen Värmland. Intervjufrågorna skickades till kommunerna och länsstyrelserna via e-post där de kunde svara direkt i dokumentet och skicka svaren tillbaka till oss.

Frågorna som dessa kommuner och länsstyrelser fick besvara behandlar frågor med avseende på vilka som är de bakomliggande argumenten för att få strandskyddsdispens för särskilda skäl, hur dessa dispensregler tillämpas i praktiken samt ifall de använder rättspraxis som vägledning. Intervjuerna är menade att tillsammans med rättsfall, rättspraxis och rättssociologisk undersökning av kommunernas beslut kunna leda till slutsatser som kan besvara frågeställningarna.

Vidare valdes rättsfall ifrån Mark- och miljööverdomstolen där rättsfallen har använts och förklarats i lagstiftningen som finns i databaserna Juno Karnov och Juno Lexino. Att presentera och sammanfatta rättsfallen leder till att resultatet får en större substans med något konkret som kan relateras till. Rättsfallen redovisar hur Mark- och miljööverdomstolen har resonerat samt har gjort bedömningar på varje punkt där särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken har varit inblandat.

Statistisk undersökning av rättsfall som har använts inkluderar beslut som är fastställda efter 30 juni 2009 men före årsskiftet 2018/19 och är avgjorda i Mark- och miljööverdomstolen. Undersökningen grundar sig på vilka punkter i 7 kap. 18 c § miljöbalken som vanligtvis prövas i Mark- och miljööverdomstolen samt att få fram antal beviljade respektive nekade dispenser. Rättsfallen har hämtats ifrån strandskyddsdelegationen. Statistik för beviljade dispensärenden från kommuner och dispenser som Länsstyrelsen har upphävt från 2018 är hämtade ifrån Naturvårdsverket.

2.4 Metoddiskussion

Denna studie har en juridisk metod som grund, där den rättsdogmatiska och rättssociologiska metoden tillsammans med den kvalitativa metoden har utgjort en central del av arbetet. Allmänt accepterade rättskällor som förarbeten, lagstiftning, rättsfall och övriga relevanta juridiska källor har studerats för att klargöra rättsläget gällande särskilda skäl för strandsskyddsdispens samt hur dessa regler tillämpas. Förutom tolkningar av ovanstående källor har resultatet av de skriftliga intervjuerna haft en stor betydelse vid redogörelse av diskussionen, analysen och slutsatsen för detta arbete. Dessa metodval som har valts har i slutändan påverkat resultatet av studien och har både styrkor och svagheter.

En del av detta arbete handlade om att intervjua kommuner och länsstyrelser. Ett urval gjordes utifrån intervjupersonernas geografiska läge, med krav på att de skulle finnas inom Västra Götalands län. Innan de kontaktades skapades två mallar med intervjufrågor, en till kommuner och en till länsstyrelser. Mallen med intervjufrågorna som användes hittas i bilaga A samt bilaga B. Intervjuerna genomfördes skriftligt där det till en början

kontaktades fem kommuner och tre länsstyrelser. På grund av den rådande COVID-19-situation i landet valde vissa att prioritera annat och medverkade därför inte på den skriftliga intervjun. Därav kontaktades ytterligare länsstyrelser och kommuner för få fram information om hur de tillämpar dispensreglerna i praktiken. Fördelar med metoden var att den gav oss relevant information som diskussionen och slutsatsen av denna studie sedan kunde utgå ifrån. Nackdelar med intervjustudien som använts är att intervjuerna inte alltid gav de svar som förväntades. Detta kan bero på att vissa frågor inte var tillräckligt bra formulerade, exempelvis fråga nummer två, för både kommuner och länsstyrelser, eftersom resultaten inte gav tillräcklig information till denna studie och därför kan den anses vara överflödig. En annan faktor som skulle kunna leda till ett annat resultat var ifall vi skulle haft chansen att ställa följdfrågor, vilket inte gjordes i denna studie. Detta skulle leda till fler konkreta svar och mindre rum för tolkningar vilket i sin tur leder till ett annat utgångläge för diskussionen.

Det urval av rättsfall som har presenterats och främst diskuterats utifrån kunde förmodligen gjorts på ett annorlunda sätt. Vi tror dock inte att det skulle göra någon större skillnad, eftersom rättsfallen i sig utgår ifrån rättspraxis och det är det som diskuteras gällande hur Mark- och miljööverdomstolen gör sin bedömning. Rättsfallen som valdes används bland annat som förklaringar till hur lagstiftningen ska tillämpas i databaserna Juno Karnov och Juno Lexino. Dock skulle studien kunnat inkludera fler rättsfall för att få en större bild av hur punkterna tillämpas. Detta skulle förmodligen ge ett bättre resultat i sin helhet, men på grund av den utsatta tidsramen samt att vi inkluderade en intervjustudie var vi tvungna att begränsa oss. Sammanfattningsvis tycker vi att resultatet i förhållande till våra metodval blev lyckat.

3 Lagstiftningen

Under denna sektion kommer relevanta begrepp förklaras. De olika rollerna som aktörerna har samt lagstiftning som berörs kommer att undersökas och förklaras för att skapa en förståelse inom det relevanta ämnet. Det kommer även att förklaras hur hållbar utveckling sätts i relation till strandskyddet.

3.1 Strandskydd

1950 kom den allra första lagen där ambitionen med lagstiftningen var att skydda Sveriges stränder. Det som den första lagen har gemensamt med den lagstiftning som finns idag är att skydda allmänhetens tillgång till stränderna, men till skillnad från idag så gällde denna reglering enbart utpekade strandområden. Det var inte förrän 1975 som strandskyddet generellt började gälla inom hela Sveriges strandområden. 1994 utökades syftet med strandskyddslagstiftningen till att det inte bara var för att tillförsäkra allmänhetens

tillgång till området utan även att det skulle fungera som ett skydd för den biologiska mångfalden.[10]

Dagens strandskydd gäller vid landets kuster, sjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att bevara den allmänna tillgången till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.[11] Detta regleras sedan 2009 i miljöbalken:

> *7 kap. 13 §. Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet 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.*

Lagstiftningen i 7:e kapitlet miljöbalken reglerar även hur syftena ska uppnås, vilket i sin tur leder till att det bland annat inte får uppföras nya byggnader eller ändra befintliga byggnader inom strandskyddade områden.[12] Paragrafen som reglerar detta lyder;

> *7 kap. 15 §. Inom ett strandskyddsområde får inte*
>
> *1. nya byggnader uppföras,*
>
> *2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,*
>
> *3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller*
>
> *4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.*

Det finns dock undantag från förbudet att uppföra byggnader eller ändra befintliga byggnader. Detta kan gälla 1. byggnader där förbud ej gäller, 2. om Länsstyrelsen

[10] Strandskyddsdelegationen, ”*Strandskydd och dispens”*
[11] 7 kap. 13 § miljöbalken
[12] 7 kap. 15 § miljöbalken

upphäver strandskydd, 3. dispens ifrån strandskydd eller 4. upphävande genom detaljplan[13].

I rapporten kommer det att undersökas hur strandskyddslagstiftningen prövas genom 7 kap. 18 c § miljöbalken där kommunerna kan bevilja dispens för särskilda skäl. Detta kan inte kommuner använda fritt eftersom när den nya lagstiftningen tog fart 2009 så fick länsstyrelserna i uppgift att granska och överpröva besluten som kommunerna tar.

För att dispensen ska kunna beviljas måste det även göras en intresseprövning mellan det enskilda och allmänna intresset, där det enskilda intresset inte ska medföra en olägenhet så det går emot syftet med strandskyddsbestämmelserna.[14] Paragraferna som reglerar intresseprövningarna lyder:

> *7 kap. 25 §. Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.*
>
> *7 kap. 26 §. Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 a–18 e, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.*

3.2 Miljöbalkens 7:e kapitel, 18 c §

Miljöbalken 7 kap. 18 c § reglerar särskilda skäl för strandskyddsdispens. Paragrafen har en central betydelse för strandskyddet och ska kompletteras med en intresseavvägning (inklusive proportionalitetsprincipen).[15] Paragrafen lyder:

> *Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser:*
>
> *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,*

[13] Naturskyddsföreningen, *”Bevaka strandskyddet”*, s. 5
[14] 7 kap. 25–26 §§ miljöbalken
[15] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken

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.

Första skälet kan förklaras med att om området redan är taget i anspråk och området inte längre är förenligt med strandskyddets syfte kan dispens ansökas. Detta är det vanligaste skälet för dispens enligt särskilda skäl.[16] Bestämmelsen kan tillåta dispenser gällande vissa gränsfall exempelvis där det är inte är klarlagt ifall anläggningen påverkar den allmänna tillgången.[17]

Andra skälet handlar om ett strandområde som kan anses vara avskilt genom exempelvis en större bilväg eller järnväg. Dispens kan i dessa fall ges från strandskyddsreglerna. Dock måste det fortfarande vara förenligt med strandskyddets syften; djur- och växtliv samt allemansrätten får inte påverkas.[18] Det vill säga att även om området räknas som avskilt och är dispensberättigad i en prövning så kan det ändå leda till att dispens inte ges på grund av områdets höga naturvärde.[19]

Tredje skälet är ifall en anläggning måste anläggas vid vattnet. Exempel på en sådan anläggning kan vara brygga och båthus. Dispens kan ges om anläggningen är förenlig med strandskyddets syften.[20] Återuppbyggnad av befintliga bryggor brukar vara en självklar grund för dispens enligt denna punkt, men det finns även individer som åberopar denna punkt när de vill tillföra anläggningar som bland annat bastu eller badtunna vilket skulle kunna anses som mindre självklar.[21] Skälet avser endast anläggningar och sker med en restriktiv dispensprövning.[22]

[16] Svenning i Juno Lexino under 7 kap 18 c § miljöbalken
[17] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken
[18] Naturvårdsverket, *”Särskilda skäl för strandskyddsdispens”*
[19] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken
[20] Naturvårdsverket, *”Särskilda skäl för strandskyddsdispens”*
[21] Svenning i Juno Lexino under 7 kap 18 c § miljöbalken
[22] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken

Fjärde skälet innefattar utbyggnad av pågående verksamhet där det är nödvändigt för verksamheten att utvidgas inom strandområdet. Ett kriterium är att verksamheten inte kan utvidgas utanför strandskyddsområdet, annars ska det ske i första hand.[23] Här krävs det för sökande att presentera att en annan lokalisering för verksamheten är ej möjlig.

Femte skälet behandlar hur angelägna allmänna intressen ska tillgodoses när det inte går att genomföra åtgärden utanför strandskyddsområden. Här kan det handla om bland annat tätortsutveckling och infrastrukturanläggningar.[24] För att anläggningarna ska räknas som angelägna allmänna intressen gäller det för de planerade anläggningarna att tillföra långsiktiga fördelar till samhället.[25]

Det sista skälet gäller unika fall utifrån både allmänna och enskilda intressen. Prövningar för detta skäl görs restriktivt när det gäller dispens för enskilda skäl.[26] Till skillnad från skäl tre, fyra och fem där sökande behöver presentera att det inte finns en möjlighet till en annan lokalisering, behöver inte hänsyn tas till detta i lika stor utsträckning. Dispenser enligt denna punkt är sällsynta.[27]

3.3 Roller

Under denna sektion kommer avsnittet delas upp där rapporten kommer behandla de olika roller som kommuner, länsstyrelser, naturvårdsverket, mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljödomstolen har i nuläget.

3.3.1 Kommunens roll

Vid ändringen av strandskyddsregleringen fördelades ansvarsfördelningen om. Kommunerna fick ett ökat inflytande i de fall som anger dispens för särskilda skäl.[28] Rollen kommunen har idag är att det är de som beslutar om dispens ifrån strandskyddet, antingen via dispenshandläggning eller genom detaljplansbestämmelser upphäva strandskyddet. Kommunen har även ett tillsynsansvar att strandskyddet efterlevs samt att de får utpeka LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen) i översiktsplanen som sedan kan påvisa att det krävs dispens ifrån strandskyddet för att uppnå en tätortsutveckling.[29]

[23] Svenning i Juno Lexino under 7 kap 18 c § miljöbalken
[24] Svenning i Juno Lexino under 7 kap 18 c § miljöbalken
[25] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken
[26] Naturvårdsverket, *”Särskilda skäl för strandskyddsdispens”*
[27] Bengtsson i Norstedt Juridik under 7 kap 18 c § miljöbalken
[28] Strandskyddsdelegationen, *”Strandskydd och dispens”*, s. 10
[29] Strandskyddsdelegationen, *”Vem gör vad?”*

3.3.2 Länsstyrelsens och Naturvårdsverkets roll

Efter lagändringen om strandskydd fick länsstyrelserna ett minskat direkt ansvar för dispensärenden. Detta ledde till att länsstyrelserna fick en roll som övervakar kommunens beslut. Vid miljöbalkens uppkomst ändrades lagstiftningen till den vi har idag som berör strandskydd. Länsstyrelserna fick i uppgift att kontrollera och överpröva kommunernas (som i och med lagändringen fick huvudansvaret från länsstyrelserna) strandskyddsdispenser. Kommunens uppgift är därför alltid att först skicka sina dispensbeslut till Länsstyrelsen. Processen för att ta fram beslut om strandskyddsdispenser är utformad likt en tvåvägsprocess där Länsstyrelsen har en möjlighet att göra granskningar samt överprövningar av kommunens beslut och på så sätt minimera risken för felaktiga beslut.[30]

Innan lagändringarna hade Naturvårdsverket uppgiften att följa och kontrollera om kommunerna tillämpade strandskyddsreglerna korrekt i sina beslut. Om dessa regler inte följdes hade Naturvårdsverket rätt att överklaga dessa beslut. Eftersom Naturvårdsverket inte hade tillräckligt med resurser fattade de besluten bara för ett fåtal ärenden per år. En av anledningarna till att lagändringarna gjordes är att det bedömdes att Länsstyrelsen hade bättre kunskap och förutsättningar för att bedöma strandskyddsfall än Naturvårdsverket. De fick därför rollen att övervaka och granska kommunens beslut. Naturvårdsverket är fortfarande inblandade och har möjlighet att överklaga Länsstyrelsens beslut i allt som rör strandskyddet i 7 kap. miljöbalken.[31]

3.3.3 Mark och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljödomstolarna prövar ärenden gällande: fastighetsmål, miljömål, plan- och byggmål samt VA-mål, där det oftast innebär att de prövar överklaganden ifrån olika myndigheter, bland annat länsstyrelserna. Mark- och miljödomstolarna finns vid fem olika regionala områden i landet; Nacka, Östersund, Växjö, Vänersborg och Umeå. Beroende på var i landet verksamheten bedrivs så prövas ärendet i den regionala mark- och miljödomstolen.[32]

Mark- och miljööverdomstolen har som uppgift att handlägga överklaganden ifrån mark- och miljödomstolarna. Den är överinstans i frågor som behandlar:[33]

- miljörättsliga mål exempelvis mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,
- fastighetsrättsliga mål såsom fastighetsbildningsmål och expropriationsmål,
- plan- och byggrättsliga mål såsom mål om detaljplaner, bygglov och rivningslov.

[30] Strandskyddsdelegationen, *”Strandskydd och dispens”*, s. 10 och s. 11
[31] Prop. 2008/09:119, *”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden”,* s. 71
[32] Nacka Tingsrätt, *”Mark- och miljödomstolen”*
[33] Domstol.se, *”Om Mark- och miljööverdomstolen”*

När Länsstyrelserna granskar och upphäver ett dispensärende kan det leda till att kommunen överklagar deras beslut. Detta kommer då att tas upp i mark- och miljödomstolen som tar ett beslut i ärendet som i sin tur kan överklagas och leda till en prövning hos Mark- och miljööverdomstolen som oftast avgör slutgiltigt.[34]

3.4 Hållbar utveckling

Enligt miljöbalken innebär en hållbar utveckling ”att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”.[35] Inom strandområdena är syftet med strandskyddet att hållbart förvalta dessa för kommande generationer, då de likt oss ska ha tillgång till strandområden samt att den biologiska mångfalden inte ska minskas i framtiden på grund av exploateringar i områdena.[36] Därför krävs det att prövningar av dispens behöver utgå ifrån ett hållbart utvecklingsperspektiv. Det görs bland annat genom att kommunerna som fått rollen att bevilja dispenser ska ha en mer restriktiv dispensutgivning[37]. För att målen ska uppfyllas ska det alltid utgås från miljöbalkens styrande bestämmelser vid prövningar om åtgärder där det kan anses att de inte samspelar med naturen i den mån som krävs – exempelvis om naturen påverkas negativt – för att det ska vara förenligt med Sveriges och miljöbalkens miljömål[38]. Exempel på relevanta miljömål i dessa ärenden från Miljöbalken lyder:

1. Människans hälsa och miljön ska skyddas mot störningar.

2. Natur- och kulturområden ska skyddas och vårdas.

3. Den biologiska mångfalden ska bevaras.

4. En god hushållning av mark och vatten ska tryggas.[39]

3.4.1 Ekonomiskt perspektiv

Ur ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv kan det vara gynnsamt att inte betala för dyra och onödiga rättsprocesser när ärenden gällande strandskyddsdispens behandlas. Därför kan det vara bra med ett gott samarbete med motstående part, oftast mellan kommuner och länsstyrelser, samt med hjälp av allmän vägledning som följer lagstiftning och rättspraxis.

[34] 1 kap. 3 § lag om mark- och miljödomstolar
[35] 1 kap. 1 § miljöbalken
[36] Prop. 2008/09:119, *”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden”,* s. 30 och s. 31
[37] Prop. 2000/01:130, *”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier,* s. 117
[38] Naturvårdsverket, ”*Strandskydd – en vägledning för planering och prövning”*
[39] 1 kap. 1 § miljöbalken

3.4.2 Ekologiskt perspektiv

Ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv är det viktigt att bevara den biologiska mångfalden i strandområdena landet över. Därför är det viktigt att minimera byggnationer, anläggningar och annan miljöfarlig verksamhet inom områdena med en restriktiv dispensprövning så att djur- och växtlivet inte påverkas åt en negativ riktning mer än nödvändigt.

3.4.3 Socialt perspektiv

Ur ett socialt hållbarhetsperspektiv är det viktigt att kunna bibehålla de allmänna strandplatserna för allmänheten. Detta för att gynna individerna i form av rekreation, aktiviteter och lek – det vill säga en plats för allmänheten att roa sig. Kommuner vill ofta sträva mot att människors hälsa, miljö och sociala förhållanden ska främjas på bästa möjliga sätt och därför är det viktigt att bevara strandområden öppna för allmänheten samt tillämpa en restriktiv dispensprövning i den mån det krävs.

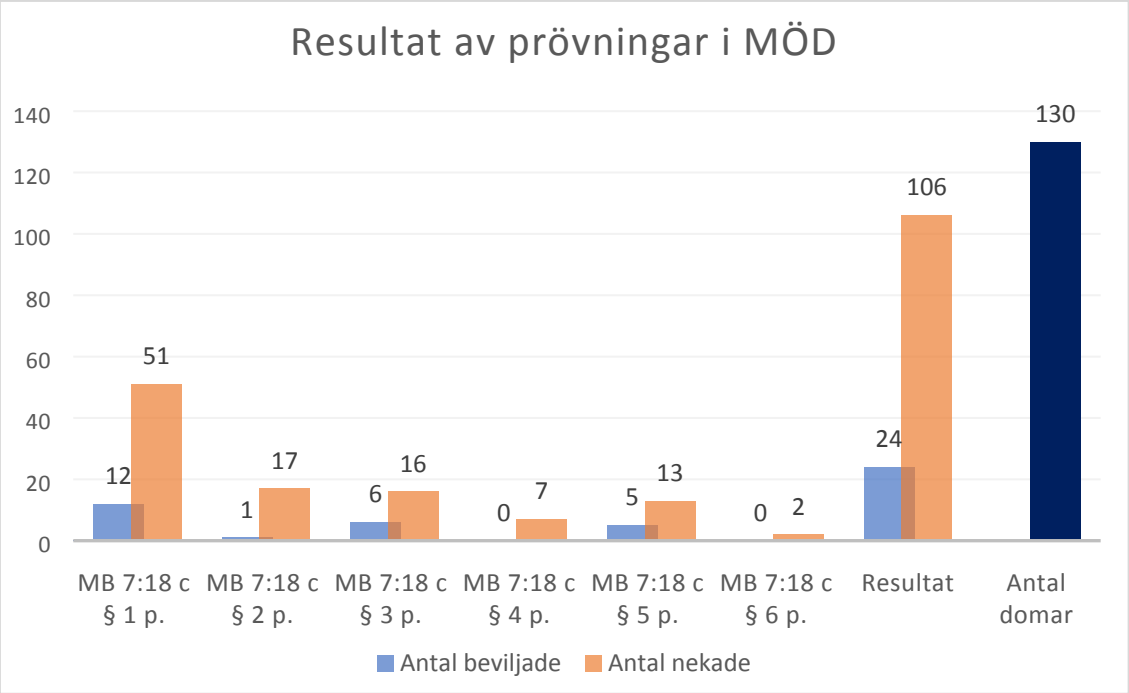
4 Resultat

I detta avsnitt kommer det redovisas vilka punkter från miljöbalken 7:18 c § som vanligtvis prövas i Mark- och miljööverdomstolen, vad som beslutas i ärendena samt försöka synliggöra rättspraxis.

4.1 Prövningar i Mark- och miljööverdomstolen

Rättsfallen som är inkluderade i statistiken nedan är beslut som är fastställda efter 30 juni 2009 men före årsskiftet 2018/19 och avgjorda i Mark- och miljööverdomstolen.

Det som redovisas i *figur 1* är antal rättsfall som har varit uppe i Mark- och miljööverdomstolen efter vilka punkter i 7 kap. 18 c § som prövats.



Figur 1. Statistiken visar på antal rättsfall som har varit avgjorda hos Mark- och miljööverdomstolen samt fördelningen mellan beviljade respektive nekade fall för respektive punk i paragrafen. [40]

4.1.1 Varför ser statistiken ut som den gör?

Det vanligaste skälet för dispens enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken är den första punkten, alltså att man yrkar på att området redan är i anspråk. Vilket även kan förklaras genom att det är den punkten som är mest representerad vid överprövningar som *figur 1* visar. Statistiken visar även på att bedömningar för punkt fyra och sex gör Mark- och

[40] Strandskyddsdelegationen, *”Strandskyddsdomar”*

miljööverdomstolen liknande prövningar som länsstyrelserna, där resultatet leder till en nekad dispens även om de är mindre representerade.

Den tredje punkten förklarar det länsstyrelserna och kommunerna ofta tvistar om. Eftersom dispens sökes för en anläggning, som för sin funktion behöver ligga vid vattnet, måste det göras en bedömning som avväger det allmänna och enskilda intresset. Detta eftersom anläggningarna som sökes dispens för enligt den tredje punkten oftast brukar omfatta ett båthus eller en brygga.[41] Därför kan de avgörande domstolsbesluten förklaras genom att Mark- och miljööverdomstolen behöver göra en liknande avvägning där resultaten kan skilja sig åt, vilket punkt tre visar mest tendens på att göra.

Av dessa överklaganden som resultaten visar så är det en liten del av de utgivna dispenser som beviljats av kommunerna då det är fler dispenser som blir beviljade än nekade – om överprövningarna exkluderas. Länsstyrelsen överprövar cirka 8 % - 16 % av de inkomna dispensärendena.[42] Skulle detta granskas i sin helhet så är det få fall som nekas dispens för särskilda skäl då statistiken bara visar på beslut ifrån rättsprocesser där nekade dispenser i dessa beslut är 106 fall av 130.

4.1.2 Varför väljer Länsstyrelsen att överpröva beviljade dispenser?

Presenterat i punktform här nedan är det när det saknas förutsättningar för dispens eller brist i ärendets handläggning. De vanligaste anmärkningarna Länsstyrelserna gör är att: [43]

1. Placering på situationsplan samt byggnads yta inte visas
2. Vid ersättningsbyggnad: placering och storlek på befintlig och planerad byggnad visas inte
3. Ingen motivering av särskilt skäl
4. Ingen redovisning av avvägning i punkterna 3–5
5. Ingen tomplatsbestämning i beslutet
6. Avsaknad av villkor om tomtplatsmarkering
7. Ingen motivering till överstor tomtplats (>2000 kvm)
8. Ingen motivering till avvikelse från tidigare beslutad tomtplats
9. Ingen motivering till avsaknad av fri passage
10. Upplysning om anmälningsplikt för bryggor saknas

[41] Bilaga C
[42] Länsstyrelsen Västra Götaland, *” PowerPoint: Presentation, granskning och formaliteter”,* s. 2
[43] Länsstyrelsen Västra Götaland, *” PowerPoint: Presentation, granskning och formaliteter”,* s. 3

11. Upplysning om länsstyrelsens granskning saknas
12. Sökandens namn och adress saknas i beslutet
13. Tjänsteutlåtande skickas inte med till Länsstyrelsen

4.2 Rättspraxis

Under denna sektion kommer olika domstolsbeslut att sammanfattas, för att kunna synliggöra rättspraxis. Det vill säga vilka argument som ligger bakom besluten och hur de resonerat fram dessa där miljöbalkens 7 kap. 18 c § 1–6 p. är aktuell för att sedan diskutera dessa utifrån syftets perspektiv.

Urvalet av rättsfall är bland annat hämtade ifrån Juno Karnov och Juno Lexino och syftet är att de ska representera respektive punkt för särskilt skäl där rättsfallen i domstolsbesluten förklarar exempelvis hur ett ianspråktaget område definieras eller hur en väg definieras som avskiljande. Här gäller även samma avgränsningar som tidigare, det vill säga att rättsfallen är avgjorda efter 30 juni 2009 men före årsskiftet 2018/19.

4.2.1 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 1 p.

M 10247–14

Rättsfallet handlar om strandskyddsdispens för ett nytt bostadshus där syftet med ansökan var att bygga en ny bostad på en jordbruksfastighet. Genom fastigheten rinner ån Tidan och strandskydd råder i området. I närheten av platsen där det nya bostadshuset var tänkt att byggas finns en befintlig byggnad norr om Tidan som inte har använts på lång tid och saknar en etablerad hemfridszon. Frågan som diskuteras är huruvida området är ianspråktaget eller inte.

Vad säger MÖD?

Bedömningen av hur stort ett område runt en byggnad som anses vara ianspråktaget beror, enligt Mark- och miljööverdomstolen, på de olika omständigheterna som råder. En av omständigheterna är att om det finns en befintlig byggnad som är intill huvudbyggnaden och på så sätt bildar sammanhållen enhet med varandra på fastigheten. En annan omständighet för att få dispens är om ett nytt bostadshus ska uppgå som ersättning för ett annat nytt bostadshus, förutsättningar för det är att själva åtgärden inte orsakar att det ianspråktagna området utvidgar sig.

Mark- och miljööverdomstolen gjorde samma bedömning som Länsstyrelsen; att det befintliga bostadshuset var förfallet i sådan utsträckning att det inte fanns någon grundad hemfridszon. Vid bedömningen ansåg de att den planerade byggnaden låg alldeles för långt ifrån det befintliga bostadshuset för att hemfridszonen skulle avse den aktuella platsen. I förberedande syfte har grindstolpar anlagts och träd rensats bort. Detta har Mark- och miljööverdomstolen bortsett ifrån när bedömningen har gjorts.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning var till slut att området inte ansågs vara ianspråktaget enligt 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken då det saknas särskilda skäl. Dispens blev därför inte beviljat i detta ärende.

M 10247–14

Rättsfallet handlar om en ansökan för strandskyddsdispens för en större ersättningsbyggnad. Syftet var att riva den befintliga byggnaden på 112 kvm och på samma plats ersätta den med ett nytt större enbostadshus på 165 kvm. Frågan i detta ärende var om det nya enbostadshuset kunde bedömas som ersättningsbyggnad samt om den uppfyller det särskilda dispensskälet enlig 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen samt Länsstyrelsen ansåg att storlekskillnaden mellan dessa två byggnader var för stora och att hemfridszonen skulle utökas avsevärt. Mark- och miljödomstolen menade att detta skulle påverka allmänhetens tillgång till området och bedömer därför att förutsättningar för dispens inte finns. En annan viktig aspekt vid bedömningen som Mark- och miljödomstolen samt Länsstyrelsen gjorde är att den befintliga byggnaden saknade strandskyddsdispens.

Sökande anser däremot att storlekskillnaden mellan byggnader inte behöver leda till att hemfridszonen ökar då den är beroende av olika faktorer. Det som hemfridszonen är beroende av är bland annat storleken av tomtplatsen, enbostadshusets placering och form, naturens form samt naturliga avgränsningar. Eftersom tomtplatsen är markerad med en häck samt att den nya byggnaden kommer bli lägre bidrar det till att området kommer anpassas bra efter miljön. Gällande frågan om att den befintliga byggnaden saknar dispens är förklaringen att vid tidpunkten när huset byggdes var det placerat utanför strandskyddslinjen. Strandskyddslinjen har ändrats med tiden och därför behöver det inte betyda att huset har uppförts olovligt.

Vad säger MÖD?

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den befintliga byggnaden inte var olovligt uppförd. I domskälet menar de att det finns två förutsättningar för strandskyddsdispens. Den första förutsättningen är att marken ska vara lagligt ianspråktagen och den andra förutsättningen är att hemfridszonen inte ska utvidgas mer än nödvändigt. I domskälet bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det nya enbostadshuset inte medför att hemfridszonen utökas, det ansågs också att området upprätthåller en fri passage för allmänheten. Även tomtplatsavgränsningen ansågs vara tilltagna och det tillhörande garaget till det befintliga huset medförde uppfattningen av ianspråktagenhet. Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och menade på att särskilda skäl till strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken finns.

4.2.2 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 2 p.

M 10315–16

Rättsfallet gäller dispens för enbostadshus. Kommunen yrkar på att området där enbostadshuset ska uppföras är vid ett strandområde som är avskilt genom en gång- och cykelväg och en bilväg som går bredvid varandra. Det vill säga att kommunen menar på att skälet för dispens uppfyller 7 kap. 18 c § 2 p. miljöbalken.

Vad säger MÖD?

Bedömningen går inte att i konkret säga när en väg ska räknas som avskiljande. Enligt förarbeten till bestämmelsen måste det framgå att den avskiljande effekten som vägarna ger för området måste vara i den mån så att allmänheten typiskt sett avstår för att passera över den. Det vill säga att allmänheten inte använder platsen i syften som inkluderar friluftsliv. En gång- och cykelväg i dessa omständigheter är därför inte avskiljande i den mån som det särskilda skälet för dispens menar på.

Även en bedömning på bilvägen gjordes ifall den räknas som tillräckligt avskiljande. Bilvägen är i detta fall en mindre asfalterad väg utan mittlinje med en årsmedeldygnstrafik med intervallet 855–1000 med viss del tung trafik samt en hastighetsbegränsning på 70 km/h och delvis utrustad med farthinder. Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att allmänheten inte typiskt sett skulle avhålla sig från att passera över den. Dispens gavs inte för denna grund.

M 6995–16

Rättsfallet gällde en ansökan om dispens för att bygga tre enbostadshus inom ett strandområde som är avskilt genom en järnväg. Inom området finns det även enligt Länsstyrelsen skogsområden med höga naturvärden som behöver prövas.

Vad säger MÖD?

Bedömningen gjordes utifrån ifall järnvägen avskiljer området där det planerades att uppföra tre enbostadshus. Enligt Mark- och miljööverdomstolen uppfyllde järnvägen villkoret för dispens för särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § 2 p. miljöbalken även om det finns en gångtunnel under järnvägen, vilket Länsstyrelsen påpekade inte är ett särskilt skäl för dispens enligt rättspraxis. Om detta var den enda prövningen som gjordes skulle dispens beviljas på denna grund enligt Mark- och miljööverdomstolen.

Den sökande hade dock inte påvisat att uppförandet av dessa byggnader är förenligt med strandskyddets andra syften, förutom den allemansrättsliga tillgången i området. Vad den sökande inte tagit hänsyn till var att bevara en god naturmiljö för skogsområdena med höga naturvärden, i detta fall gällande nyckelbiotoper. Sökanden fick därför ingen dispens i detta ärende.

4.2.3 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 3 p.

M 1554–17

Rättsfallet handlar om dispens för en ny flytbrygga som är cirka 14 kvm i ett område där det redan finns en brygga som är cirka 4 kvm. De vill med andra ord bygga en större brygga. De yrkade sin dispens enligt punkten 7 kap. 18 c § 1 och 3 p. miljöbalken. Att området redan är ianspråktaget genom den befintliga bryggan samt att bryggan behöver anläggas vid vatten för att den ska kunna vara funktionell för sitt syfte.

Vad säger MÖD?

Enligt 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken bedömde Mark- och miljööverdomstolen att området inte är ianspråktaget då bryggans storlek inte hindrar allmänheten att beträda området. Allemansrätten är alltså inte släckt.

Den avvägning Mark- och miljööverdomstolen gjorde för 7 kap. 18 c § 3 p. miljöbalken är att bryggan visserligen behöver ligga vid vattnet för att uppfylla sin funktion men de granskade ifall det enskilda intresset överväger det allmänna intresset. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att bryggan inte var tillräckligt nyttig för individen då individen i fråga redan har en landförbindelse. Att den sökande skulle få dispens för bryggan var inte tillräckligt starkt för att inskränka den fria passagen för allmänheten. Det måste framkomma starka skäl för den sökande att få dispens för bryggan enligt praxis. Dispens gick inte att bevilja enligt denna bedömning.

M 9186–13

Rättsfallet handlade om en ansökan för dispens i efterhand för en brygga som ska användas för bad och båtförtöjning. Yrkandet sker enligt 7 kap. 18 c § 1 och 3 p. miljöbalken.

Vad säger MÖD?

För 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken menar Mark- och miljööverdomstolen att ifall dispens för bryggan ska beviljas så kommer hemfridszonen att öka ut över vattenområdet. Mark- och miljööverdomstolen menar att det skulle inskränka på allemansrätten då allmänheten typiskt sett skulle avstå att bada i det området. De påvisar att vattenområdet inte är ianspråktaget och därför kan dispens inte beviljas enligt denna punkt eftersom det inte är förenligt med strandskyddets syfte.

För 7 kap. 18 c § 3 p. miljöbalken menade Mark- och miljööverdomstolen att en brygga visserligen är en anläggning som behöver anläggas vid vatten för att uppfylla sin funktion och inte kan tillgodoses utanför strandområdet. Men för att dispensen ska beviljas enligt denna punkt så måste det vara förenligt med strandskyddets syften samt att det enskilda intresset ska väga mer än det allmänna intresset. Mark- och miljööverdomstolen beskrev att området är utpekat som nationellt värdefull eftersom det består av höga naturvärden, alltså ett riksintresse. Avvägningen Mark- och miljööverdomstolen gjorde för denna punkt är att den sökandes enskilda intressen inte vägde mer än det allmänna intresset som

råder i området på grund av detta. Mark- och miljööverdomstolen gör bedömningen att skäl för dispens enligt någon av punkterna i 7 kap. 18 c § miljöbalken inte var tillräckliga.

4.2.4 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 4 p.

M 10456–15

Saken i rättsfallet är att en kommun har ansökt om strandskyddsdispens. Syftet med ansökan är att uppföra en kåta som sedan skulle upplåtas till ett bolag som skulle bedriva verksamhet i form av restaurang, café och konferensverksamhet. Sökanden har åberopat 7 kap 18 c § 4 p. miljöbalken om utvidgning av en verksamhet. Länsstyrelsen ansåg att förutsättningarna för dispens enligt den fjärde punkten finns då verksamheten inte kan utvidgas utanför området. I detta fall ansåg Länsstyrelsen dock att kåtans positionering, utformning och användning medförde att området skulle kunna upplevas privatiserat på ett sådant sätt som begränsar allmänhetens tillgång till strandområdet. De beslutade därför att neka ansökan om strandskyddsdispens samt krävde att kommunen skulle ta bort kåtan. Mark- och miljödomstolen fastställde Länsstyrelsens beslut om att neka strandskyddsdispens med samma argument.

Vad säger MÖD?

Eftersom det konstaterades att utvidgningen av verksamheten inte kan ske utanför området gjordes en undersökning som försökte lokalisera ett område inom strandskyddsområdet där åtgärden kan genomföras och där inskränkningen av strandskyddens syfte minimeras. Mark- och miljööverdomstolen ifrågasatte inte förutsättningar för dispens enligt den fjärde punkten vilket inte heller Länsstyrelsen gjorde, men likt mark- och miljödomstolen så gjordes en avvägning mellan bolagets respektive allmänhetens intressen. De kunde konstatera att bolagets intresse inte vägde lika tungt som de allmänna intressena och menade att det ansökta området skulle hållas obebyggt.

Slutbedömningen i detta rättsfall blev att Mark- och miljööverdomstolen upphävde underinstansernas beslut om att kåtan ska tas bort då bolaget har rådighet över byggnaden och inte själva kommunen. Mark- och miljööverdomstolen beslutade även att det inte förelåg något särskilt dispensskäl enlig 7 kap. 18 c § 4 p. miljöbalken enligt ovanstående argument. Strandskyddsdispens beviljades alltså inte i detta fall.

M 9582–17

Rättsfallet gällde en ansökan om strandskyddsdispens för utvidgning av campingverksamhet. Sökande yrkade på dispens för fem campingstugor samt en större parkeringsplats. På det ansökta området där åtgärderna ska göras finns ett område som utgörs av biotoper och en möjlig övervintringsplats för vattensalamandrar. Skogsstyrelsen har också klassat delar av området som ett nyckelbiotopsområde. Frågan sökande har

åberopat och vill få dispens för är enligt 7 kap 18 c § 4 p. miljöbalken om utvidgning av en verksamhet.

Vad säger MÖD?

Mark- och miljööverdomstolen gjorde prövningen genom att undersöka ifall verksamheten kunde utvidgas utanför strandområdet, vilket fastställdes att det inte gick. Dock gjordes även en avvägning hur de allmänna intressena skulle påverkas om dispens beviljades enligt 7 kap 18 c § 4 p. miljöbalken. Bedömningen som gjordes var att naturvärdena (exempelvis nyckelbiotoperna) inom området samt allemansrätten skulle påverkas negativt om verksamheten skulle utvidgas eftersom det skulle leda till att området hade behövts att grävas upp för vissa anläggningar. Därför förelåg det inga skäl för dispens.

4.2.5 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 5 p.

M 8124–13

Rättsfallet handlar om att få dispens enligt 7 kap. 18 c § 5 p. miljöbalken för att anlägga en bollplan (lekplats).

Vad säger MÖD?

Mark- och miljööverdomstolen menade på att en bollplan (lekplats) som är avsedd för allmänheten kan ha ett allmänt intresse. Det som måste bevisas av sökande i detta fall är att anläggningarna inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område – ska punkt fem åberopas krävs det att sökanden visar att ändamålet inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område. Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att sökanden inte gjorde det och därför fanns det inga skäl för dispens.

P 3718–17

Rättsfallet tar upp frågan om upphävande av strandskydd i samband med detaljplanering för att uppföra bostäder där sökande bland annat har yrkat på 7 kap. 18 c § 5 p. miljöbalken. Kommunen menade på att strandområdet behöver tas i anspråk för att uppföra dessa bostäder.

Vad säger MÖD?

Mark- och miljööverdomstolen menade på att det inte räcker att påvisa i en fördjupad översiktsplan att området har som mål för tätortsutveckling för att få dispens enligt särskilda skäl. Detta eftersom strandområdet ska skyddas för att upprätthålla en fri passage för allmänheten samt begränsa exploateringar i området. Mark- och miljööverdomstolen visade även på att det inte fanns några utredningar om att dessa bostäder (cirka 30) inte skulle kunna anläggas utanför strandskyddat område. Upphävandet i detaljplanen av strandskydd kunde därför inte göras på denna grund. Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att detaljplanen ska upphävas.

Den sökande har inte tagit hänsyn till att exempelvis göra alternativa överväganden för att undvika att ta strandskyddad mark i anspråk. Då en restriktiv dispensgivning är en utgångspunkt är det inte tillräckligt att säga att området är ”strategiskt lämpad för bebyggelse”. Eftersom området kring Vänern redan exploateras i hög grad har detta lett till att Länsstyrelsen har förlängt gränsen från 100m till 300m eftersom det finns ett rikt djur- och växtliv. Allmänheten ska också kunna ha tillgång till strandområdena kring Sveriges största sjö och därför förelåg det inga skäl för dispens.

4.2.6 Särskilda skäl, 7 kap. 18 c § 6 p.

M 6370–12

Rättsfallet handlar om en ansökan om strandskyddsdispens för en brygga på en ö. Målet behandlade 7 kap. 18 c § 3 och 6 p. i miljöbalken. Frågan i ärendet handlar om det fanns särskilda skäl för strandsskyddsdispens för bryggan.

Vad säger MÖD?

I detta fall bevisade inte sökanden att det inte finns något annat sätt att tillgodose båtplats utom genom sin egen brygga. Mark- och miljööverdomstolen menade också att det finns ett officialservitut till förmån för sökandes fastighet som ger sökanden rätt att ha en brygga på en annan plats. Domstolen gjorde därför en avvägning mellan de allmänna intressena med sökandens intresse och bedömde att det inte förelåg några dispensskäl och stöd enligt 7 kap. 18 c § 3 p. miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att 7 kap. 18 c § 6 p. inte kunde åberopas då förhållandena för skälet inte var tillräckligt särpräglat.

5 Intervjuresultat

Svaren som framkommit från intervjuerna visar liknande svar från både länsstyrelserna och kommunerna. Båda parter har en liknande uppfattning om hur deras gemensamma arbete med skyddsdispens för särskilda skäl fungerar. För att försöka få fram ett resultat som kan ledas tillbaka till rapportens syfte och frågeställningar, utifrån de skriftliga intervjuerna, kommer denna sektion delas upp i två delar; ett för länsstyrelsernas perspektiv och ett för kommunernas perspektiv. Upplägget är att under varje fråga presentera en sammanställning av svaren utifrån ett kvantitativt tillvägagångssätt.

5.1 Länsstyrelse

I detta avsnitt redovisas svaren från Länsstyrelsen i Västra Götaland, Halland och Värmland.

5.1.1 Fråga 1

Hur ofta motsätter ni er kommunernas lämnade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?

Frågan besvarades av länsstyrelserna och de uppskattar att de brukar antingen upphäva eller överpröva ungefär 5 – 10 % av de beslut som kommunen väljer att bevilja. Resultaten skiljer sig åt mellan regionerna och därmed är det inte möjligt att ge ett generellt svar på frågan.

5.1.2 Fråga 2

Vilka är de vanligaste bakomliggande argumenten när ni upphäver dessa beslut?

Det mest frekventa argumentet som länsstyrelserna har för att upphäva beviljade dispenser är att föreliggande skäl för strandskyddsdispens inte finns. Vid en bristfällig ansökan är det möjligt att ge fallet åter till kommunen för ny handläggning.

5.1.3 Fråga 3

Vilket är det vanligaste typen av särskilt skäl när ni säger nej? Hur anser ni att kommunen gör fel?

Länsstyrelsen Västra Götaland redogör: ”Upphävande av dispens för brygga är det vanligaste, alltså oftast har man använt särskilt skälpunkt 3 (anläggning som för sin funktion behöver ligga vid vatten) felaktigt. Det vanligaste felet i det här sammanhanget är att kommunerna inte gör en avvägning mellan det allmänna och enskilda intresset. Man missar alltså att beakta de särskilda förhållanden som råder på platsen, till exempel höga naturvärden i vattnet, att oexploaterad strand används, viktigt område för friluftsliv. Allt detta är allmänna intressen. Om det allmänna intresset väger tyngre än enskilda intresset att ha en brygga för till exempel privata ändamål så kan man inte lämna dispens. Detta är

en vanlig miss. Antingen gör man aldrig avvägningen eller så gör man avvägningen men låter den väga över till enskilda intresset även när det allmänna intresset väger tungt.

Det näst vanligaste särskilda skäl där upphävande sker är punkt ett (redan ianspråktaget). Då handlar det om komplementbyggnader och bostadshus. Här är det ofta en ”oenighet” om vilken yta som faktiskt redan är ianspråktagen som tomtplats (och inom vilken byggnaderna kan få lov att byggas). Ofta har kommunerna tolkat hemfridszonerna alltför frikostigt, för stora tomtplatser helt enkelt. Men det ska tilläggas att det här är inget lätt ställningstagande. Många gånger är det inte självklart hur det ska vara och kommuner och länsstyrelsen kommer till olika slutsatser utan att någon för den skull gjort ett uppenbart fel”.[44]

5.1.4 Fråga 4

Hur jobbar ni tillsammans med kommuner angående dispens för särskilda skäl?
Det som länsstyrelserna gör för att arbeta mer effektivt tillsammans med kommunerna är att de på olika vis utbildar kommunernas dispenshandläggare inom området. Det kan vara genom vägledning eller utbildningsdagar. Länsstyrelsen kan dock enbart ge allmän vägledning och inte för enskilda fall. Länsstyrelsen Västra Götaland uppmuntrar även kommunerna att ta lärdom av tidigare ärenden som upphävts samt att följa rättspraxis inom det aktuella området.

5.1.5 Fråga 5

Hur skulle ni kunna arbeta med kommuner för att undvika rättsprocesser angående dispens för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?
För att undvika rättsprocesser inom ärenden som berör strandskyddsdispens för särskilda skäl så menar länsstyrelserna att de samt kommunen behöver se enhetligt på frågan när strandskyddsdispens ska beviljas. Detta kan dock vara svårt att undvika av politiska skäl eftersom kommuner, till skillnad från länsstyrelserna, exempelvis vill främja landsbygdsutveckling. Länsstyrelsen Västra Götaland menar att ett av målen är att minska antalet upphävda eller överprövade dispenser genom vägledning av kommunerna som nämns tidigare. Länsstyrelsen Västra Götaland svarar följande; ”Vi hade till exempel en stor satsning våren 2018 och vi såg en förbättring under 2019. Tyvärr är dock personalomsättningen stor i många kommuner. Det är svårt för många småkommuner att upprätthålla kompetens över tid. Det gör att felen ökar igen efter några år. Det politiska inflytandet påverkar också felfrekvensen. Vissa kommuner återkommer oftare med fel och inte sällan visar det sig i de fallen att det är ”lokalpolitisk obstruktivitet” som ligger

[44] Bilaga C

bakom felen (kommunpolitiker vill inte följa lagen). Det här gäller kommuner som inte har sin strandskyddsprövning delegerad till handläggarnivå”. [45]

5.1.6 Fråga 6

Använder ni rättspraxis som vägledning?
Länsstyrelsen använder rättspraxis som vägledning vilket alla anser vara en grundförutsättning för att kunna arbeta på ett rättssäkert vis. Det finns även anställda hos Länsstyrelsen som har i arbetsuppgift att bevaka rättspraxis och hålla sig uppdaterade inom vilken rättspraxis som gäller, samt tolka detta och sätta det i relation till tidigare rättspraxis. Det är dock inte bara de specifika anställda med arbetsuppgiften att bevaka rättspraxis utan det gäller hela myndigheten. Alla anställda måste hålla sig uppdaterade. Länsstyrelserna gör sitt bästa för att förhålla sig till detta.

5.2 Kommun

I detta avsnitt redovisas svaren ifrån kommunerna. Detta inkluderar Lerums kommun, Stenungsunds kommun, Tjörns kommun, Uddevalla kommun och Göteborgs Stad.

5.2.1 Fråga 1

Vilket är det vanligaste särskilda skälet för att få strandskyddsdispens enligt miljöbalken 7:18 c?
Enligt kommunerna är det vanligaste skälet för strandskyddsdispens den första punkten då det oftast handlar om en ny- eller tillbyggnation eller komplementbyggnader som ska uppföras[46]. Punkt tre och fem är också förekommande men inte i lika stor utsträckning; i en kommun med mycket vatten som exempelvis Göteborg behövs det anläggas bryggor. Dessa behöver anläggas vid vatten och kan inte tillgodoses utanför området. Göteborgs Stad menar att det är viktigt att vara väldigt restriktiv i sitt beviljande av dispens då strandområdena i kommunen är väldigt exploaterat. Ärenden gällande punkt fem är också frekvent förekommande eftersom det behövs ta strandskyddad mark i anspråk för ett angeläget intresse. Det kan ske i samband med exploateringar i strandskyddade områden för att utvidga infrastrukturen med exempelvis vägar och elnät.

5.2.2 Fråga 2

Hur vanligt är det att Länsstyrelsen motsätter sig beviljade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?
Alla kommuner är av samma åsikt när det handlar om att Länsstyrelsen väldigt sällan motsätter sig kommunernas beviljade dispenser. Kommunerna menar att de redan är

[45] Bilaga C
[46] Bilaga D

restriktiva i sin dispensprövning. Statistiken från några av dessa kommuner påvisar att i Stenungsunds kommun upphävde Länsstyrelsen 3 av 20 beviljade dispenser, medan i Tjörns kommun uppskattar de att 1 beviljad dispens upphävs per 80 beviljade dispenser. I Lerums kommun upphävs endast enstaka dispenser per år.

5.2.3 Fråga 3

Vilken typ av särskilda skäl för dispens enligt miljöbalken 7:18 c är det vanligaste när Länsstyrelsen säger nej? Varför tror ni att det är så?

Kommunerna är enade om att det vanligaste särskilda skäl för dispens som Länsstyrelsen upphäver är punkt tre. Detta kan främst bero på att kommun och Länsstyrelse gör olika avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.

5.2.4 Fråga 4

Vad skulle ni kunna göra för att ge ut fler dispenser för särskilda skäl utan att Länsstyrelsen motsätter sig det?

Det som kommunerna menar att de kan göra för att kunna bevilja fler dispenser är att säkerställa att deras utredningar är kompletta, att de följer lagstiftning och rättspraxis och att de har bra utformade beslut med tillhörande tydliga beslutsunderlag. Utöver detta kan de som kommun även fokusera mer på att utbilda personal och handläggare, samt politiker inom strandskyddslagstiftningen och vad som är själva syftet med det samt hur en strandskyddsdispens ska utformas på ett rättssäkert sätt, menar Göteborgs kommun. Detta skall göras för att det ska bli en liknande bedömning som länsstyrelserna.

5.2.5 Fråga 5

Hur jobbar ni tillsammans med Länsstyrelsen angående dispens för särskilda skäl?

Kommunerna beskriver samarbetet på liknande sätt som Länsstyrelsen. De menar att kommunerna får allmän rådgivning och vägledning. Länsstyrelsen bjuder även in till utbildningsdagar inom ämnet för att utveckla kommunens kompetens. Uddevalla kommun anser att det hade kunnat vara mer samarbete mellan de två aktörerna, men de har inga idéer på vad ett vidare samarbete skulle innebära.

5.2.6 Fråga 6

Använder ni rättspraxis som vägledning?

Kommunerna uppger liknande svar rörande att de huvudsakligen använder rättspraxis som vägledning. Kommunerna har tillgång till rättsdatabaser för att uppnå målet om att följa rättspraxis. Uddevalla kommun är dock återigen avvikande från de övriga eftersom de menar att det finns begränsat med tid för att uppdatera sig kring rättspraxis och att det inte hinns med under arbetstiden.

6 Analys

En analys ska nu göras utifrån resultaten som har införskaffats för denna studie. Med utgångspunkt från intervjustudien och den statistiska kartläggningen som gjorts utifrån rättsfallen som prövats hos Mark- och miljööverdomstolen kan en relation synliggöras.

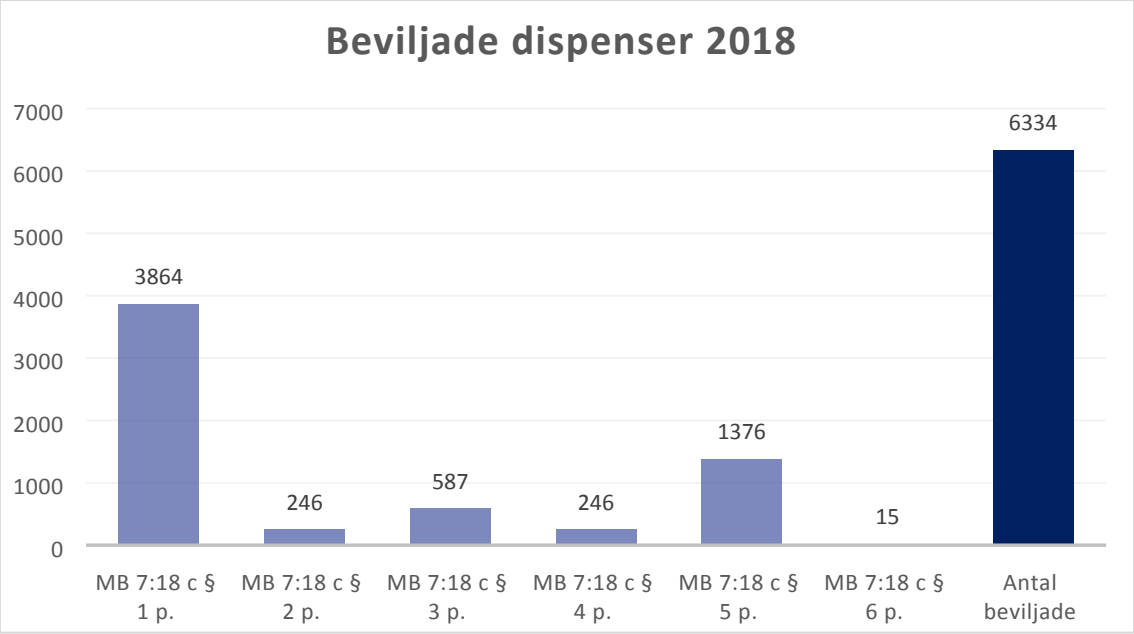
6.1 Analys av statistik

Intervjusvaren visar tydligt på att det är den första punkten som oftast beviljas dispens för, alltså att området redan anses vara ianspråktaget och på så sätt inte leder till att den nya byggnaden eller anläggningen släcker den fria passagen då den redan är släckt. Detta kan även förklaras genom prövningarna som sker hos Mark- och miljööverdomstolen att nästan hälften av ärendena som behandlas gäller den första punkten.

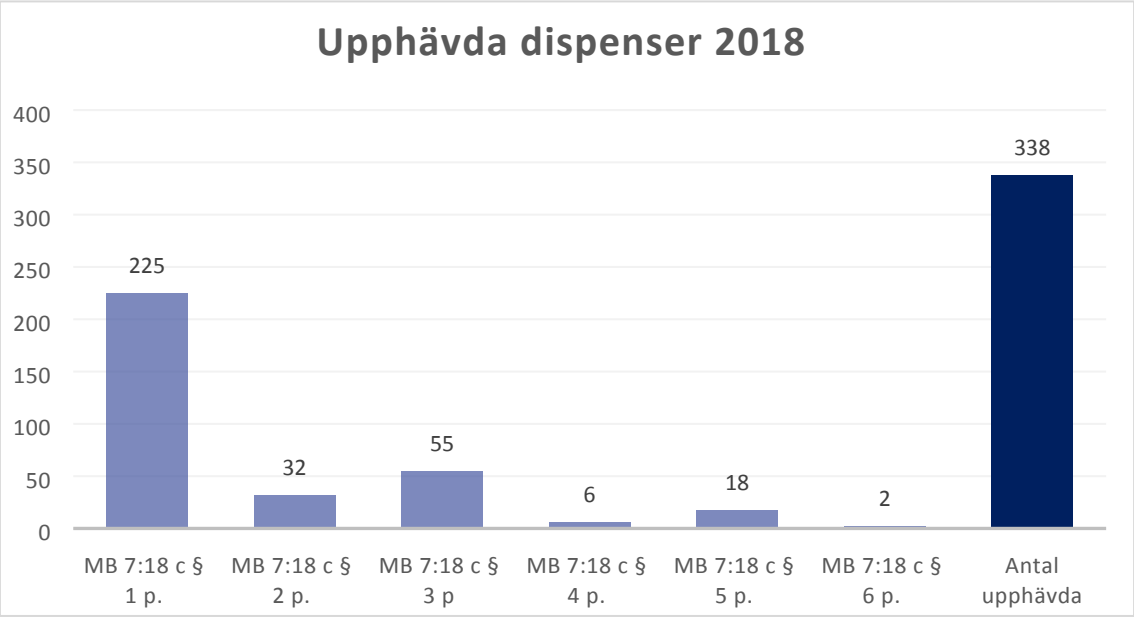
Granskar vi den rådande situationen utifrån en statistisk undersökning som regeringen delegerade som uppdrag till Naturvårdsverket, så visar det att kommunerna håller en viss standard och att deras svar i intervjustudien att de är restriktiva vid en dispensprövning håller som argument. Eftersom denna statistiska undersökning inte är gjord för dispensärenden 2019 får analysen utgå ifrån granskningen av dispensärenden som skedde 2018. Kommunen beviljade 6334 dispenser 2018 som kan ses i *figur 2,* inklusive fördelningen mellan de olika punkterna.[47] Under 2018 har länsstyrelsen upphävt 338 dispensbeslut som kan ses i *figur 3*, inklusive ärenden som påbörjats innan 2018.[48] Om dessa siffror sätts i relation till varandra – antalet beviljade och upphävda dispenser – så resulterar det i att Länsstyrelsen upphävde cirka 5 % av antalet beviljade dispenser för det året, detta stämmer även överens med svaren vi har fått ifrån kommunerna. Statistiskt sätt upphävde Länsstyrelsen en av 20 beviljade dispenser. Ett exempel som Länsstyrelsen Västra Götaland gav i intervjusvaren är att de för 2019 upphävde 68 av 1081 beslut i regionen, vilket ger ett procentuellt värde på cirka 6 %.[49] Det kan anses vara rimligt i förhållande till hela landet 2018. Kommunerna menar även på att exklusive den första punkten så är det punkt tre och fem som är näst vanligast, vilket även statistiken visar.

Avvikande faktorer som kan ses gällande den femte punkten är att även om den är näst mest beviljad så synliggörs det i *figur 1* att punkten inte är lika proportionellt presenterad hos Mark- och miljööverdomstolen. Femte punkten, det vill säga gällande allmänna angelägna intressen, är inte en lika omstridd punk, som exempelvis den första (gällande ianspråktagenhet) eller tredje (för sin funktion behöver ligga vid vattnet). Fast inte en tillräcklig stor avvikelse för att ändra på helheten gällande den statistiska undersökningen.

[47] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 29
[48] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 32
[49] Bilaga C



Figur 2. Antal beviljade dispenser från kommunerna i hela landet 2018. Statistiken är hämtad ifrån Naturvårdsverket. [50]



Figur 3. Antal upphävda dispenser av Länsstyrelsen i hela landet 2018. Statistiken är hämtad ifrån Naturvårdsverket. [51]

[50] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 29
[51] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 32

6.2 Analys av intervjusvar

Kommunerna och länsstyrelserna som har medverkat i intervjustudien ger liknande svar. Den respondent som har svarat utförligast är Länsstyrelsen Västra Götaland och därför har mest vikt lagts på deras svar. Det de säger i sina svar förhåller sig till det vad kommunerna i Västra Götaland har svarat. Med andra ord finns det inte mycket som skiljer svaren ifrån varandra. I de frågeformulären som har skickats till länsstyrelserna och kommunerna så finns det några frågor som är densamma de frågor som skiljer sig är specifika frågor till kommunerna respektive länsstyrelserna.

Exempel på detta är att en fråga som är ställd till länsstyrelserna lyder: ”*Hur ofta motsätter ni er kommunernas lämnade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?”*, och kommunens variant lyder: *”Hur vanligt är det att Länsstyrelsen motsätter sig beviljade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?”.* Svaren som kom till ifrån dessa två frågeställningar, är som beskrivet innan väldigt liknande, där både kommunerna och länsstyrelserna beskrev att det ligger mellan cirka 5 – 10 % som upphävs eller överprövas av Länsstyrelsen. I förhållande till Naturvårdsverkets statistik kan detta anses som rimligt.

En annan fråga som ställdes var fråga tre, alltså att intervjustudien ville ta reda på vilken den vanligaste punkten av särskilda skäl som Länsstyrelsen oftast upphäver eller överprövar. Svaren som har inhämtats varierar mellan punkt ett och punkt tre. Det vill säga att båda parternas svar förhåller till varandra.

En analys av intervjusvaren blir därför svår att genomföra, eftersom svaren till varje fråga som sätts i relation till varandra är liknande och det ger studien en enhetlig bild av hur situationen ser ut samt hur kommuner och länsstyrelser jobbar med strandskyddsdispens för särskilda skäl. Sammanfattningsvis utifrån relationen mellan prövade rättsfall hos Mark- och miljööverdomstolen, statistiken ifrån Naturvårdsverket samt intervjusvaren ifrån kommuner och länsstyrelser synliggörs det att alla parter jobbar inom samma ramar och därför skiljer sig inte de olika resultaten.

7 Diskussion och slutsats

Under detta avsnitt kommer vi att diskutera rapportens frågeställningar i förhållande till svaren som framkommit under intervjuerna och efter att ha studerat rättspraxis. En slutsats kommer även att tas.

7.1 Vilka är de bakomliggande argumenten när strandskyddsdispens för särskilda skäl begärs?

De bakomliggande argumenten som finns när strandskyddsdispens för särskilda skäl beviljas är att det finns skäl enligt punkterna i 7 kap. 18 c § miljöbalken samt att intresseprövningarna som görs bedöms vara skäliga och påverkar inte strandområdena negativt gällande den allemansrättsliga tillgången eller den biologiska mångfalden.[52] Svaren som framkommit i intervjuerna angående denna fråga är att alla medverkande kortfattat svarade att det inte finns särskilda skäl enligt 1–6 p. när dispens ej beviljas ifrån strandskyddet. Med det sagt tyder svaren på att det stämmer, fast med utgångspunkt ifrån rättsfallen som analyserats kan det avläsas att det är två punkter som behöver uppnås och argumenteras för om de sökande vill ha dispens;

1. ifall prövningen bedöms uppnå ett särskilt skäl enligt 7 kap. 18 c § 1–6 p. miljöbalken, och

2. ifall den intresseprövning som gjorts bedöms vara lämplig för att bevilja dispens.

Om det exempelvis bara är den första punkten som uppfylls men inte den andra så kan dispens inte bli beviljad, då den sökandes enskilda intresse inte bedöms vara tillräckligt starkt för att inskränka på det allmänna intresse som råder inom strandområdet. Det finns flera rättsfall där detta är förekommande.

7.2 Hur bedömer mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen de prövningar som görs enligt miljöbalken 7 kap. 18 c §?

För den första punkten, det vill säga att yrkande görs på att marken redan är ianspråktagen, behöver Mark- och miljööverdomstolen göra en utredning på vad som kan klassas som ett ianspråktaget område. Här är det oftast hemfridszonen som diskuteras – utvidgar den nya anläggningen hemfridszonen i den mån att allmänheten inte får tillgång till området? Mark- och miljööverdomstolen påvisar utifrån ett rättsfall att om en sökande vill ha dispens för uppförandet av en ny anläggning så kan inte det ske om ens hemfridszon inte är grundad[53], vilket exempelvis innebär att huvudbyggnaden på fastigheten är förfallen på så vis att det inte avskräcker allmänheten från att beträda området. Här kan det också

[52] 7 kap. 13 § miljöbalken
[53] MÖD M 10247–14

diskuteras när hemfridszonen är släckt. Ett argument som Mark- och miljööverdomstolen använder sig av för att få dispens enligt denna grund är att den nya anläggningen som sökes dispens för behöver bilda en sammanhållen enhet med huvudanläggningen. I detta fall finns det då en grundad hemfridszon. Detta kan tydliggöras i ett rättsfall där sökanden får sin dispens beviljad då den dispenspliktade byggnaden inte utvidgar hemfridszonen samt att det finns en fri passage för allmänheten i området.[54]

Andra faktorer som behöver prövas för att få sin dispens beviljad i domstol är att vattenområden inte heller får inskränkas. Detta synliggörs i ett rättsfall där en sökande har ansökt om en dispens för en brygga[55]. Här menar Mark- och miljööverdomstolen att marken i sig redan är ianspråktagen men att bryggan kommer utvidga hemfridszonen ut till vattenområdet, vilket i sin tur inskränker allmänhetens tillgång för bad. Det som Mark- och miljööverdomstolen behöver kartlägga i dessa ärenden är hur stor hemfridszonen är – som beror på storleken av tomtplats, byggnaders placering och form, naturens form samt naturliga avgränsningar.[56] Detta är huvudsakligen de prövningar som görs för att få dispens enligt miljöbalken 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken. Sammanfattningsvis så finns det ingen fri passage för allmänheten om området är ianspråktaget vilken innebär att dispens kan beviljas.

För den andra punkten, det vill säga att yrkande görs på att området är avsköljt av exempelvis en större väg, behöver Mark- och miljööverdomstolen göra en bedömning på vad som definierar ett område som är avskilt för allmänheten exempelvis genom en väg eller järnväg. Mark- och miljööverdomstolen i ett fall där detta prövades[57] menade på att gång- och cykelvägar inte är i sin omfattning tillräckligt avskiljande då allmänheten inte vanligtvis avstår från att korsa den, vilket innebär att vägen inte hindrar allmänheten att nå strandområdet. Dock kan en bedömning göras där bilvägar kan anses som avskiljande, vägen behöver då vara tillräckligt stor i omfattning. Det innebär att Mark- och miljödomstolen kan behöva kartlägga exempelvis vägens specifika hastighetsbegränsning, vägbredd, årsmedelsdygnstrafik och ifall den är utrustad med farthinder. Den huvudsakliga prövningen Mark- och miljööverdomstolen behöver göra är ifall allmänheten inte har tillgång till strandområdet på grund av en befintlig väg. Är en järnväg tillräckligt avskiljande? Enligt en prövning Mark- och miljööverdomstolen har gjort i ett rättsfall[58] så upprätthåller en järnväg den avskiljande effekten som efterfrågas enligt andra punkten - även om det finns en gångtunnel under järnvägen.

För den tredje punkten, det vill säga att yrkande görs på att anläggningen för sin funktion behöver ligga vid vattnet, behöver Mark- och miljööverdomstolen göra bedömningen ifall

[54] MÖD M 10247–14
[55] MÖD M 9186–13
[56] MÖD M 10247–14
[57] MÖD M 10315–16
[58] MÖD M 6995–16

anläggningen verkligen för sin funktions syfte behöver ligga vid vattnet. Vanligtvis brukar bedömningen göras att anläggningen uppfyller kravet. Anledningen till att dessa ärenden ofta hamnar hos Mark- och miljööverdomstolen är att kommunerna och länsstyrelserna gör olika avvägningar när de gör sina intresseprövningar och landar i olika resultat vilket leder till att en eller flera parter överklagar. Länsstyrelserna menar på att kommunen inte gör den avvägning som krävs och inte tar hänsyn till de allmänna intressen som råder i området där anläggningen ska anläggas.[59] Den vanligaste bedömningen Mark- och miljööverdomstolen gör för den tredje punkten som kan avläsas av rättsfallen, som presenterats i resultatet, är att de oftast gör en intresseprövning. Den intresseprövningen leder i sin tur till att resultaten i rättsfallen skiljer sig beroende på avvägningarna som görs.

För den fjärde punkten, det vill säga att yrkande görs på att en verksamhet bara kan utvidgas inom strandområde, bedömer Mark- och miljööverdomstolen ifall en sökandes verksamhet inte kan utvidgas utanför strandområdet och behöver då dispens för att utvidga verksamheten inom det strandskyddade området. Det som prövas i detta fall är i första hand om den sökande presenterar att det inte är möjligt att utöka verksamheten utanför strandskyddat område. Om det inte går så krävs det en ny prövning om hur utökningen av verksamheten inom strandområdet kommer att påverka det strandskyddade området. Enligt rättsfallen[60] prövades hur utvidgningen av verksamheterna kommer att påverka de allmänna intressena i områdena. Skälet var bland annat att utökandet av verksamheter i strandskyddade områden ger en privatiserad effekt. Allmänheten undviker därför att beträda området. Det är också negativt ur en miljöaspekt eftersom områdets biologiska mångfald påverkas. Det går att avläsa i *figur 1* i resultatet att Mark- och miljööverdomstolen oftast gör bedömningen att dispens inte ska beviljas för denna punkt av de ärendena som tas upp i domstolar. Inga av de sju domstolsbeslut har beviljats.

För den femte punkten, det vill säga att ett yrkande görs att ett angeläget allmänt intresse behöver ta strandområden i anspråk, behöver sökande påvisa att den allmänna angelägenheten som ska anläggas inom strandskyddat område inte kan tillförses utanför området. Om dispensskälet är uppnått behöver Mark- och miljööverdomstolen – likt kommuner och länsstyrelser – bedöma ifall anläggningen som ska tillföras på ett strandskyddat område inte påverkar strandskyddets syfte negativt mer än vad som är rimligt. Det Mark- och miljööverdomstolen bland annat utgår ifrån i sin prövning är ifall sökanden har visat alternativa överväganden för sin plan att ianspråkta strandskyddad mark. Rättsfallen som presenteras i resultatet redovisar hur Mark- och miljööverdomstolen nekar dispens för båda fallen[61] då de anser att sökandena inte

[59] Bilaga C
[60] MÖD M 10456–15 & MÖD M 8124–13
[61] MÖD P 3718–17 & MÖD M 8124–13

presenterar alternativa överväganden i den mån som behövs för att få igenom sin dispensansökan.

För den sjätte punkten, det vill säga att ett yrkande görs för att få dispens för ett särpräglat skäl, behöver Mark- och miljööverdomstolen besluta om huruvida dispensskälet är av mycket speciell karaktär eller ej. Det kan ses ifrån statistiken som tidigare redovisats att det väldigt sällan prövas i Mark- och miljööverdomstolen då dessa dispensåtgärder näst intill aldrig beviljas eftersom kommunen är väldigt restriktiv i sin bedömning.[62] Utav 6 442 av kommunernas beviljade dispenser år 2018 var 15 av dem enligt den sjätte punkten.[63]

Utifrån dessa prövningar behöver Mark- och miljööverdomstolen ofta pröva de olika intressen som råder inom området. I rättsfallen märks detta genom att dispenser ofta blir nekade på grund av att den sökandes intresse till inskränkningen inte väger lika tungt som det allmänna intresset i området. I de ärenden som överklagas, gör Mark- och miljööverdomstolen oftast samma bedömning som länsstyrelserna. Kommunerna är alltså inte tillräckligt noga i sin utredning när de beviljar dispens i de fall där länsstyrelserna har överprövar. Detta kan förklaras genom att 106 fall av 130 som gick till prövning blev nekade dispens hos Mark- och miljööverdomstolen.

7.3 Hur tillämpas dispensreglerna i praktiken hos kommuner och länsstyrelser?

Det som kan tas med ifrån intervjusvaren som kommunerna och länsstyrelserna gav är att de svarar väldigt lika. Det framgår att situationen är liknande i kommunerna i det sätt de arbetar. Det gäller även länsstyrelserna eftersom alla följer samma lagstiftning och rättspraxis. Det vi också kan se är att kommunerna har som ambition att följa rättspraxis men att det inte alltid fungerar i den mån som eftersträvas. Länsstyrelserna är tydliga i sina svar att de tycker att kommunerna gör fel när dispensärenden leder till överprövningar.[64] Detta kan tolkas som att länsstyrelserna inte tycker att kommunerna använder sig av rättspraxis som vägledning men utifrån kommunernas svar så svarar de ofta tydligt på att de gör det. Bortsett från Uddevalla kommun som beskriver situationen likt länsstyrelserna.

Som redovisats tidigare i resultatet menar Länsstyrelsen på att när ett ärende från kommunen ska överprövas eller upphävas så är vanligtvis några punkter som inte uppfylls. De vanligaste enligt rättsfallen som undersökts och presenterats är exempelvis

[62] Bilaga D
[63] Naturvårdsverket, ”*Uppföljning av strandskyddet 2018”,* s. 29
[64] Bilaga C

att ingen redovisning av avvägningar i punkterna 3–5 görs av sökande. Det vill säga att kommunen exempelvis inte tar hänsyn till områdets karaktär.

Kan det anses att kommuner och länsstyrelser följer rättspraxis och hur uppfattas relationen mellan parterna?

Att Länsstyrelsen upphäver en av 20 beviljade dispenser ger ett resultat som kan anses rimligt att kalla kommunernas restriktiva dispensprövning[65] som framgångsrik, men länsstyrelserna vill ändå pressa ner siffran. Här blir det intressanta hur parterna gör sina olika bedömningar och hur de skiljer sig åt när de besvarar intervjufrågorna som undersöker deras relation. I vissa fall kan det tolkas som ansträngt. Vilket tidigare redovisats under fråga 4 och 5[66] så svarar Länsstyrelsen att kommunerna har svårt att säga nej till vissa dispensärenden då det finns påtryckningar från politiska intressen som leder till en större felfrekvens.[67] Kommunernas egna uppfattningar är att det finns en viss grad av samarbete – genom exempelvis särskilda utbildningsdagar och handledning parterna emellan, men att det finns rum för förbättringar – åtminstone enligt Uddevalla kommun. Då länsstyrelsernas smeknamn brukar kallas för ”statens förlängda arm” och med det övervakar kommunernas beslut, är det en naturlig del i det hela att det kan leda till försvårande omständigheter i och med den hierarki som råder.

Relationen kan sammanfattningsvis beskrivas som mellan stat och kommun, där staten har ett övergripande mål för hela Sverige och Länsstyrelsen ser till att det nås inom de instanser de är aktiva i och övervakar. Kommunen har även andra mål som inte alltid är förenliga med de statliga målen. Därför kan relationen se ut som den gör idag, även om aktörerna försöker göra det bästa möjliga för att upprätthålla ett bra samarbete som förhoppningsvis i slutändan kan leda till kompromisser mellan varandra och ändå nå målen. Detta är möjligtvis en av anledningarna till att dispensreglerna finns för strandskyddade områden, men att det i slutändan ändå landar i att det är en tolkningsfråga som leder till olika bedömningar beroende på vilken part som ansvarar. En tolkning från Länsstyrelsen Västra Götalands svar är att det inte är själva kommunen som är det stora problemet, utan att det är att de agerar utifrån lokalpolitikernas intressen som i sin tur inte vill eller kan följa den rådande lagstiftningen som i sin tur leder till de konsekvenser som vi kan se idag.

7.4 Slutsats

Processen från att få en dispens ifrån strandskyddet beviljat av kommunen tills det att den hamnar i ett domstolsavgörande i Mark- och miljööverdomstolen är den huvudsakliga frågan som diskuteras utifrån bedömningarna som prövas under processens gång samt de olika parternas (kommuner, politiker, länsstyrelser och enskilda individer) intressen.

[65] Prop. 2000/01:130, *”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*”, s. 117
[66] Bilaga A
[67] Bilaga C

Slutsatsen som dras utifrån underlaget som presenterats i rapporten är att kommuner och länsstyrelser följer rättspraxis i den mån de kan, denna argumentation stärks med intervjusvaren som har presenterats. Samtidigt finns det klagomål utifrån Länsstyrelsens sida, men kommunerna förklarar problematiken med att det ofta inte finns resurser för att hålla sig uppdaterad gällande rådande rättspraxis.

Mark- och miljööverdomstolens situation är komplex då ärendena som bedöms har olika omständigheter och varje prövning har olika bedömningar att ta hänsyn till. Därför blir slutsatsen hur Mark- och miljööverdomstolen bedömer prövningar som görs enligt 7 kap. 18 c § att det oftast resulterar i en liknande bedömning som länsstyrelserna gör.

För att slutligen återspegla resultatet, diskussionen och analysen så kan vi nu i efterhand när studien är färdig konstatera att;

- När dispens begärs så är det oftast enligt första punkten, alltså att det bedöms att marken redan är ianspråktagen när en ny byggnad eller anläggning ska uppföras.
- Mark- och miljööverdomstolens bedömningar slutar oftast med en nekad dispens, med den linje som Länsstyrelsen oftast har som mål.
- Kommuner med hjälp av en restriktiv dispenstillämpning tycks ändå följa rättspraxis då antalet upphävda dispenser inte är så hög som vi hade trott innan vi började med studien.

8 Framtida studier

Nya frågor som uppkom under studiens gång är:

- Hur stort inflytande har de kommunala politikerna när strandskyddsdispens beviljas och hur är deras relation till lagstiftningen?
- En större inblick på hur intresseprövningen görs och varför det kan skilja sig mellan länsstyrelser och kommuner?
- En större studie på relationen mellan länsstyrelser och kommuner.

Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

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

Litteratur

Hartman, Jan (2011). *Vetenskapligt tänkande: från kunskapsteori till metodteori*. uppl. 2:8.
Studentlitteratur AB. Lund.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (2013). *Juridisk metodlära*. uppl. 1:5. Studentlitteratur
AB. Lund.

Naturskyddsföreningen (2012). *Bevaka strandskyddet.*

Naturvårdsverket (2009). *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning.* Handbok 2009:4. uppl. 2. Naturvårdsverket. Stockholm.

Naturvårdsverket (2019). *Uppföljning av strandskyddet 2018.*

Lagkommentarer

Bengtsson, Bertil. Lagkommentarer till SFS 1998:808 Miljöbalken 7 kap. 18 c § Norstedts Juridik

Svenning, Margaretha. Lagkommentarer till SFS 1998:808 Miljöbalken 7 kap. 18 c § Juno Karnov och Juno Lexino.

Elektroniska källor

Domstol (2019). *Om Mark- och miljööverdomstolen* Hämtad: 2020-05-24: https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-mark--och-miljooverdomstolen/

Nacka Tingsrätt (2017). *Mark- och miljödomstolen* Hämtad: 2020-05-24: http://nackatingsratt.old.domstol.se/Om-tingsratten/Mark--och-miljodomstolen/

Naturvårdsverket (2020). *Särskilda skäl för strandskyddsdispens.* Hämtad: 2020-05-24, https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddad-natur/Strandskydd/Sarskilda-skal-for-strandskyddsdispens/

Strandskyddsdelegationen (2014). *Strandskydd och dispens* Hämtad: 2020-05-24: http://www.strandskyddsdelegationen.se/strandskydd-och-dispens/

Strandskyddsdelegationen (2014). *Vem gör vad?* Hämtad: 2020-05-24: http://www.strandskyddsdelegationen.se/strandskydd-och-dispens/vem-gor-vad/

Strandskyddsdelegationen (2018). *Strandskyddsdomar.se* Hämtad: 2020-05-24: http://www.strandskyddsdomar.se/

Lagstiftning

SFS 1998:808 Miljöbalken

SFS 2010:921 Lagen om mark- och miljödomstolar

Rättsfall

MÖD M 6370–12

MÖD P 3718–17

MÖD M 8124–13

MÖD M 9582–17

MÖD M 10456–15

MÖD M 9186–13

MÖD M 1554–17

MÖD M 6995–16

MÖD M 10315–16

MÖD M 10247–14

MÖD M 10247–14

Övriga källor

Länsstyrelsen Västra Götaland (2018). *Presentation, granskning och formaliteter.*

A: Intervjufrågor till länsstyrelser

Hej! Vi heter Mladen och Oktay och går lantmäteriingenjörsprogrammet vid Högskolan Väst i Trollhättan. Vi håller på med vårt examensarbete där syftet är att kartlägga skälen för strandskyddsdispens i *miljöbalken 7 kap. 18 c §*. Undersökningen kommer att baseras på kommunernas och länsstyrelsernas praxis tillsammans med domar från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Intervjufrågor

Namn:
Yrkestitel:

Svara på gärna på följande sex frågor så utförligt som möjligt.

1. Hur ofta motsätter ni er kommunernas lämnade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?

2. Vilka är de vanligaste bakomliggande argumenten när ni upphäver dessa beslut?

3. Vilket är det vanligaste typen av särskilt skäl när ni säger nej? Hur anser ni att kommunen gör fel?

4. Hur jobbar ni tillsammans med kommuner angående dispens för särskilda skäl?

5. Hur skulle ni kunna arbeta med kommuner för att undvika rättsprocesser angående dispens för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?

6. Använder ni rättspraxis som vägledning?

Tack för att ni har tagit er tiden för att besvara frågorna!
Med vänliga hälsningar, Oktay Fassihi & Mladen Pavic

B: Intervjufrågor till kommuner

Hej! Vi heter Mladen och Oktay och går lantmäteriingenjörsprogrammet vid Högskolan Väst i Trollhättan. Vi håller på med vårt examensarbete där syftet är att kartlägga skälen för strandskyddsdispens i *miljöbalken 7 kap. 18 c §*. Undersökningen kommer att baseras på kommunernas och länsstyrelsernas praxis tillsammans med domar från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Intervjufrågor

Namn:
Yrkestitel:
Kommun:

Svara på gärna på följande sex frågor så utförligt som möjligt.

1. Vilket är det vanligaste särskilda skälet för att få strandskyddsdispens enligt miljöbalken 7:18 c?

2. Hur vanligt är det att Länsstyrelsen motsätter sig beviljade dispenser för särskilda skäl enligt miljöbalken 7:18 c?

3. Vilken typ av särskilda skäl för dispens enligt miljöbalken 7:18 c är det vanligaste när Länsstyrelsen säger nej? Varför tror ni att det är så?

4. Vad skulle ni kunna göra för att ge ut fler dispenser för särskilda skäl utan att Länsstyrelsen motsätter sig det?

5. Hur jobbar ni tillsammans med Länsstyrelsen angående dispens för särskilda skäl?

6. Använder ni rättspraxis som vägledning?

Tack för att ni har tagit er tiden för att besvara frågorna!

Med vänliga hälsningar, Oktay Fassihi & Mladen Pavic

.

C: Intervjusvar från länsstyrelser

1. Västra Götaland

Fråga 1	I ca 5 % av kommunernas beslut har länsstyrelsen upphävt besluten. Det varierar lite mellan åren. Mellan 2013 till 2017 upphävde vi mellan 5 och 10 % av besluten. För år 2019 upphävde vi 68 av 1081 beslut (6 %). Statistik finns på Naturvårdsverkets webbplats. Observera att det jag redovisar här gäller endast Västra Götalands län och de 49 kommuner som finns här.
Fråga 2	Att det inte finns förutsättningar för dispens. Särskilda skäl saknas.
Fråga 3	Upphävande av dispens för brygga är det vanligaste, alltså oftast har man använt särskilt skälpunkt 3 (anläggning som för sin funktion behöver ligga vid vatten) felaktigt. Det vanligaste felet i det här sammanhanget är att kommunerna inte gör en avvägning mellan det allmänna och enskilda intresset. Man missar alltså att beakta de särskilda förhållanden som råder på platsen, till exempel höga naturvärden i vattnet, att oexploaterad strand används, viktigt område för friluftsliv. Allt detta är allmänna intressen. Om det allmänna intresset väger tyngre än enskilda intresset att ha en brygga för till exempel privata ändamål så kan man inte lämna dispens. Detta är en vanlig miss. Antingen gör man aldrig avvägningen eller så gör man avvägningen men låter den väga över till enskilda intresset även när det allmänna intresset väger tungt. Det näst vanligaste särskilda skäl där upphävande sker är punkt 1 (redan ianspråktaget). Då handlar det om komplementbyggnader och bostadshus. Här är det ofta en ”oenighet” om vilken yta som faktiskt redan är ianspråktagen som tomtplats (och inom vilken byggnaderna kan få lov att byggas). Ofta har kommunerna tolkat hemfridszonerna alltför frikostigt, för stora tomtplatser helt enkelt. Men det ska tilläggas att det här är inget lätt ställningstagande. Många gånger är det inte självklart hur det ska vara och kommuner och länsstyrelsen kommer till olika slutsatser utan att någon för den skull gjort ett uppenbart fel.
Fråga 4	Vi utbildar och vägleder på olika sätt, bland annat särskilda utbildningsdagar, digitalt och över telefon. Vi försöker uppmuntra kommunerna att ta lärdom av tidigare ärenden som upphävts. Vi kan dock

	inte säga hur ett enskilt ärende ska avgöras i förhand. Där har vi bara en granskande roll.
Fråga 5	Vi har haft som målsättning att pressa ner antalet upphävda dispenser genom att satsa på utbildning och vägledning, se ovan. Vi hade tex en stor satsning våren 2018 och vi såg en förbättring under 2019. Tyvärr är dock personalomsättningen stor i många kommuner. Det är svårt för många småkommuner att upprätthålla kompetens över tid. Det gör att felen ökar igen efter några år. Det politiska inflytandet påverkar också felfrekvensen. Vissa kommuner återkommer oftare med fel och inte sällan visar det sig i de fallen att det är ”lokalpolitisk obstruktivitet” som ligger bakom felen (kommunpolitiker vill inte följa lagen). Det här gäller kommuner som inte har sin strandskyddsprövning delegerad till handläggarnivå.
Fråga 6	Ja, mycket. Vi har en person i personalgruppen särskilt avdelad för att bevaka rättspraxis och hjälpa oss andra att tolka och sätta i relation till tidigare rättsfall. Men hela personalgruppen är aktiv i att följa praxis och anpassa arbetssätt efter det. Vi hjälper också **kommunernas** handläggare med att fånga upp viktig rättspraxis genom den vägledning vi har rullande hela tiden digitalt (tillsynsportal mm) och vid särskilda utbildningar.

2. Värmland

Fråga 1	Förra året inkom cirka 200 dispenser. Vi upphävde väl knappt 10 procent.
Fråga 2	Att särskilda skäl inte föreligger.
Fråga 3	Det vanligaste är nog att området inte kan anses vara ianspråktaget (7 kap. 18 c § 1 miljöbalken). Att området är allemansrättsligt tillgängligt.
Fråga 4	Vi har haft en del träffar och utbildningar men nu var det ett tag sedan.
Fråga 5	Tror det är svårt att helt undvika. Kommunerna har ibland svårt att säga nej av politiska skäl. De vill främja vad de anser är landsbygdsutveckling. Sedan ska man inte överdriva problemet, vi upphäver trots allt en liten del.
Fråga 6	Naturligtvis.

3. Halland

Fråga 1	2019 tog vi upp ca 6 % till överprövning (7 av 125 beslut) och upphävde 2 % (3 av 125). Det var ovanligt få, de första åren från 2010 och framåt var motsvarande siffror cirka 20 resp. 10 %
Fråga 2	Det finns inte något särskilt skäl till att medge dispens. I något fall återförvisar till kommunen för ny handläggning, bristfälligt underlag/prövning.
Fråga 3	Skäl nr 1, 2 och LIS.
Fråga 4	Vi har kontinuerligt vägledning med kommunernas handläggare om detta med mera.
Fråga 5	Se ovan.
Fråga 6	Ja!

D: Intervjusvar från länsstyrelser

1. Göteborgs kommun

Fråga 1	Många sökanden åberopar skäl 1 ”ianspråktaget” i sin ansökan om strandskyddsdispens men de har ofta missförstått att det gäller lagligt ianspråktagen mark. I en kommun med mycket vatten, tex Göteborgs kommun, är skäl 3 vanligt, det skäl man använder för bryggor och annat som ”för sin funktion måste ligga vid vatten och inte kan tillgodoses utanför området”. Dock ska man, som i Göteborgs kommun tex vara mycket restriktiv till att bevilja dispenser för tex nya bryggor då det strandskyddade området i kommunen är väldigt exploaterat. Skäl 5 är också vanligt. ”angeläget allmänt intresse”; elförsörjning m.m.
Fråga 2	Alla kommunala strandskyddsdispenser överprövas av Länsstyrelsen. I enstaka fall har de återförvisat eller upphävt strandskyddsdispenser i Göteborg, då ibland pga. att påverkan på djur- och växtliv inte utretts ordentligt.

Fråga 3	Det finns, enligt mig, inga typexempel på när Lst återförvisar/upphäver en dispens, det är när kommunen gjort handläggningsfel eller gjort en missbedömning, eller inte utrett saken ordentligt som dispensen kan återförvisas eller upphävas. Också såklart när ”fel” särskilt skäl har åberopats men vet inget fall i Göteborgs kommun. Strandskyddslagstiftningen är en förbudslagstiftning och dispens innebär att man ger tillstånd till något i undantagsfall, om det finns särskilda skäl. Det vill säga ska man helst inte ska göra något inom dessa områden så målet är ju eg. att inte ge några dispenser alls är min uppfattning. Men såklart finns det i många fall anledning att göra det, framför allt för att tex tillgodose ett angeläget allmänt intresse, såsom el och VA.
Fråga 4	Utbilda personal/handläggare och politiker i vad strandskyddslagstiftningen är tänkt att reglera/bedömas och hur en strandskyddsdispens ska skrivas på ett rättssäkert och tydligt sätt.
Fråga 5	Lst är vår tillsynsmyndighet och är då vår vägledande myndighet där man kan fråga om råd, men de kan inte uttala sig i specifika fall. Vi kan samarbete i form av att arrangera utbildningar och liknande. Vi kan dock kolla av handläggning mellan vattenverksamhet och strandskyddsdispens, så vi tex har fått samma underlag från sökanden. Så att det blir tydligt för sökande vilken myndighet som gör vad till exempel.
Fråga 6	Absolut.

2. Stenungsunds kommun

Fråga 1	Skäl 1, redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.
Fråga 2	Under 2019 godkände vi 20 dispenser och 3 av de beviljade dispenserna upphävdes av Länsstyrelsen.
Fråga 3	Utan att ha gjort en statistikundersökning skulle jag säga skäl 1, beroende på att det dels är det skäl som oftast anges samt beroende på att bedömningen om området är ianspråktaget på det sätt som lagstiftningen syftar till kan skilja sig åt.
Fråga 4	Den här frågan förstår jag inte. Länsstyrelsens bedömning kan vi inte påverka. Vid våra beslut förhåller vi oss till praxis och gör en bedömning i det enskilda fallet. Vi försöker motivera vår bedömning så tydligt som

	möjligt. Om Länsstyrelsen gör en annan bedömning är det inget vi kan påverka.
Fråga 5	Länsstyrelsen ger oss rådgivning men inte i enskilda ärenden eftersom de samtidigt som Länsstyrelsen har en rådgivande roll också är en prövande instans. VI kan alltså inte samarbeta med Länsstyrelsen i dispenshanteringen. Kan endast ge allmän vägledning.
Fråga 6	Ja.

3. Lerums kommun

Fråga 1	Det första särskilda skälet, att området är ianspråktaget. Ofta handlar det om ny- eller tillbyggnation av bostadshus eller komplementbyggnader. På andra plats kommer nog skäl fem, angeläget allmänt intresse. Detta skäl åberopas ofta av kommunen, Trafikverket, energibolag mm. i samband med infrastrukturbyggen.
Fråga 2	Inte särskilt vanligt. Det har hänt någon enstaka gång de senaste åren.
Fråga 3	Det handlar inte så mycket om vilka särskilda skäl som åberopats utan snarare om den bakomliggande utredningen inför beviljad dispens. Oftast handlar det om att vi har missat någon omständighet, till exempel att den ianspråktagna marken ökat runt ett hus med åren och vi därmed beviljar en för stor tomtplats. Men eftersom vi handlägger flest ansökningar som åberopar skäl ett bör det rimligen också bli flest sådana som upphävs.
Fråga 4	Säkerställa att våra utredningar är kompletta och att vi följer lagstiftning och praxis.
Fråga 5	Länsstyrelsen har både en rådgivande och en granskande roll. Vi får ställa frågor om dispensprövning så länge det inte rör ett specifikt ärende som de sedan ska granska. De håller även utbildningar, skickar info om nya domar och deltar i de strandskyddsträffar som Göteborgsregionens kommuner har ett par gånger per år.
Fråga 6	Absolut!

4. Tjörns kommun

Fråga 1	1:an skulle jag nog säga. Dvs att platsen redan är i anspråkstagen.
Fråga 2	1 på 80 (uppskattningsvis). Det är relativt sällsynt då vi är mkt restriktiva vid dispensprövning.
Fråga 3	3 och 5. Då kan Lst ibland ifrågasätta om åtgärden verkligen inte kan vidtas utanför området.
Fråga 4	Motivera bättre det som ifrågasätts i svar under fråga 3.
Fråga 5	De är tillsynsvägledande myndighet men kan inte blanda sig i specifika ärenden med andra ord att de senare kan komma att granska ett beslut om dispens.
Fråga 6	Ja.

5. Uddevalla kommun

Fråga 1	Punkten 1 är vanligast i våra beslut, (att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften) Det kan tex gälla uppförande av byggnader eller anläggningar inom en etablerad tomtplats.
Fråga 2	Inte så vanligt, dessa beslut upphävs sällan.
Fråga 3	Punkten 3. (behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,) är nog vanligast att länsstyrelsen upphäver. Det kan ofta handla om bryggor. Och det beror nog på att det för bryggor är svåra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, där kommun och länsstyrelse inte alltid gör samma avvägning.
Fråga 4	Bra utformade beslut och tydliga beslutsunderlag underlättar.
Fråga 5	Länsstyrelsen genomför träffar med olika teman inom strandskydd för utbildning och samsyn, men det är sällan, kunde vara mera samarbete.

Fråga 6	Ja, vi har tillgång till rättsdatabaser och följer praxis inom området, men det finns begränsat med tid för detta.