
Strandliv

Christina Olsen Lundh och Joen Morales

Vad erbjuder en mer naturlig och självklar association än den mellan festföremålet och det sedan länge väl etablerade, men ständigt omdebatterade strandskyddet? Strandskyddsreglerna diskuteras inte sällan med det allemansrättsliga (eller det enskilda äganderättsliga) perspektivet som utgångspunkt. En infallsvinkel som, såvitt vi har kunnat utröna, emellertid saknar mer ingående analys är hur strandskyddet har kommit att omfatta skyddet av växt- och djurlivet vid våra stränder och hur detta skydd har utvecklats och kan komma att utvecklas. Låt oss därför bege oss till stranden och ta en närmare titt på dess växt- och djurliv!

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken (MB) gäller strandskyddet vid havet och vid insjöar och vattendrag samt syftar till att

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

Strandskyddet handlar alltså om en kombination av hänsyn till friluftsliv och skydd av naturmiljön; intressen som i sammanhanget sällan står i strid med varandra utan snarare kumuleras och hindrar markägare från att bygga eller vidta andra åtgärder.¹ Det tidiga syftet med strandskyddsbestämmelserna² var just att trygga

¹ Bengtsson B; "Friluftsliv, naturskydd, markägarintresse och grannhänsyn enligt miljöbalken" i Gipperth, L och Zetterberg, C, *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* (2013) s. 83.

² Se provisorisk strandlag (1950:639), 1952 års strandlag (1952:382) och naturvårdslagen (1964:822).

allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv men genom en ändring i naturvårdslagen år 1994 utvidgades strandskyddets syfte till att också ge skydd för växt- och djurlivet. I förarbetena till denna utvidgning påpekar regeringen att strandmiljöer generellt är viktiga för många växt- och djurarter eftersom de ger utrymme för en rad olika livsmiljöer. Dels genom att de erbjuder tillgång till både vatten- och landmiljöer, dels genom att det i strandområden ofta finns vissa särskilt värdefulla miljöer som är specifika för stränder. Vidare påpekar regeringen att stränder utgör viktiga spridnings- och vandringskorridorer i landskapet och refugier för arter som finner livsmiljöer i ett landskap som i övrigt präglas av rationell produktion.³ I det här kapitlet avser vi belysa det miljöintresse som kan sägas komma till uttryck genom denna utvidgning. Syftet med kapitlet är att redogöra för hur det kommit till uttryck i lagstiftningen och beaktats i mål om strandskyddsdispens samt också att i någon mån diskutera eventuella tillämpningssvårigheter.

Strandskydd gäller generellt över hela landet, vid havet och vid insjöar och vattendrag. "Vattendrag" är inte definierat i MB och frågan är hur litet det kan vara för att omfattas av strandskydd. I rättsfallet MÖD 2012:4 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) att det kan vara fråga om ett vattendrag i MB:s mening, även om det tidvis kan vara ont om vatten i bäcken.⁴ MÖD uttalade i målet M 10756-14 i fråga om

³ Prop. 1993/94:229 s. 9.

⁴ Det i målet ifrågasatta vattendraget var närmast att definieras som en bäck, nedskuren i en mindre ravin.

huruvida strandskydd råder vid ett markavvattningsdike att strandskyddets historiska framväxt har betydelse vid bedömningen av vad som gäller för markavvattningsdiken. Lagstiftaren har inte uttalat något som tyder på att tillämpningsområdet skulle omfatta markavvattningsdiken; inte ens inför 1994 års utvidgning av strandskyddsbestämmelserna. För öppna diken i jordbrukslandskapet inrättades därtill ett generellt biotopskydd 1991. Med hänsyn bl.a. till detta bedömde MÖD att strandskydd inte ska gälla vid det i målet aktuella diket. Härav kan dras slutsatsen att strandskyddet inte alltid ska avse grävda diken men att det, i fråga om småvatten, i princip alltid träffar naturliga sådana, även om de innehåller sparsamt med vatten.

Strandskyddet gäller fullt ut för hela det land- och vattenområde som omfattas och inte endast området närmast vattenbrynet.⁵ I och med att 7 kap. 13 § anger att en del av syftet är att bevara de goda livsvillkoren *på land* kan reglerna användas för att skydda naturmiljön högre upp än själva strandlinjen. Strandskyddsområdets normala utsträckning omfattar enligt 14 § MB land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Även vattenområden omfattas alltså.⁶

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet⁷ besluta om att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen förutsatt att utvidg-

ningen behövs för att *säkerställa* något av strandskyddets syften.⁸ Som exempel på vad beslut om utvidgat strandskyddsområde kan komma att avse nämner propositionen bl.a. områden som omfattas av annat områdesskydd, t.ex. naturreservat, som inte innebär samma skydd för strandområden som bestämmelserna om strandskydd, grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna och ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd.⁹ I 7 kap. 18 § MB ges länsstyrelsen även en möjlighet att, under vissa specifika förutsättningar, i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område. I miljöbalksmotiven betonas försiktighet med att upphäva strandskyddet i ett område; små bäckar och tjärnar har ofta stor betydelse för den biologiska mångfalden och frågan om upphävande av strandskyddet bör därför föregås av utredning om vilka konsekvenser detta kan få för djur och växter. Propositionen poängterar att frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv.¹⁰

Kortfattat kan man säga att strandskyddsreglerna begränsar möjligheten att inom det strandskyddade området ta mark i anspråk. Vissa åtgärder är helt enkelt förbjudna såvida man inte har fått strandskyddsdispens. Förbudet återfinns i fyra punkter i 7 kap. 15 § MB. Mest kända, genom sin tillämpning, är antagligen punkterna ett och två som anger att nya byggnader inte får uppföras inom ett strandskyddsområde samt att man heller inte får ändra byggnader eller byggnaders användning eller utföra andra

⁵ Prop. 2008/09:119 s. 37 och s. 99.

⁶ Se t.ex. rättsfallet MÖD 2011:42 där en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet omfattade bl.a. anläggande av brygga inom strandskyddat område. Miljööverdomstolen konstaterade att stranden där aktuell brygga skulle uppföras inte längre var tillgänglig för allmänheten men att detta inte kunde anses gälla vattenområdet utanför stranden samt att allmänhetens rätt att röra sig på annans vattenområde är vidsträckt; det är till exempel tillåtet att ro, segla, åka motorbåt eller vattenskidor, simma och vintertid gå på isen omedelbart utanför strandägarens bostadshus (MÖD hänvisade här till Bertil Bengtsson, Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken (2010), s 152).

⁷ Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter (se prop. 2008/09:119 s. 99).

⁸ Den tidigare formuleringen var att utvidgningen skulle behövas för att tillgodose ett sådant syfte. Enligt propositionens specialmotivering innebär ändringen en skärpning av kravet för att få utvidga det område som omfattas av strandskydd (se prop. 2008/09:119 s. 99).

⁹ Prop. 2008/09:119 s. 99. Enligt en övergångsregel (SFS 2009:532) ska efter 31 december 2014 ett utvidgat strandskydd gälla endast om utvidgningen har beslutats med stöd av paragrafen i dess nuvarande lydelse.

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 84.

anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Punkten tre handlar om grävningsarbeten och trädfällning, om det syftar till att ge utrymme för otillåten bebyggelse eller anläggningar och anordningar i punkten två (åtgärder som behövs för skogsbruket är tillåtna enligt 7 kap. 16 § 1 p). Mark- och miljööverdomstolen har ansett att det behövs dispens (alltså att åtgärden är förbjuden enligt 15 §) redan då den mark som behöver tas i anspråk som tomt vid en tilltänkt byggnad är belägen inom strandskyddsområde.¹¹

Punkten fyra riktar in sig på djur och växter. Den innebär att man inom ett strandskyddsområde inte får vidta åtgärder som *väsentligt förändrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse omfattade förbudet att inom strandskyddsområde utföra anläggningar, anordningar eller åtgärder bl.a. om de *väsentligen försämrade* livsvillkoren för djur- eller växtarter. Vid tillämpningen visade det sig emellertid svårt att skilja den grad av försämring som gjorde förbuden tillämpliga från den grad av påverkan som innebar att en dispens inte kunde godtas på grund av bristande förenlighet med strandskyddets syften.¹² Nu handlar det i stället om åtgärder som *påverkar* strandmiljön, inte nödvändigtvis om åtgärder som försämrar den. Syftet med formuleringen är att underlätta för den enskilde att kunna avgöra om åtgärden är dispenspliktig eller inte då en *väsentlig förändring* kan vara både positiv och negativ från skyddssynpunkt. Genom formuleringen tydliggörs att det är prövningsmyndigheten som ska avgöra betydelsen av de väsentligen förändrade livsvillkoren för djur- och växtlivet och om dessa är förenliga med strandskyddets syften.¹³

Väsentlighetsrekvisitet innebär att det inte räcker med obetydliga förändringar, t.ex. att på sin tomt gräva en grop eller anlägga trädgårdsdamm av måttlig storlek, lägga upp en jordhög eller vedstapel eller röja sly i normal omfattning. Förhållandevis få normala åtgärder på befintlig tomtmark är dispenspliktiga enligt punkten fyra. Detta, enligt motiven, eftersom befintliga tomter endast mera undantagsvis utgörs av värdefulla biotoper och eftersom åtgärder på land inom förhållandevis små tomter sällan är av så ingripande slag. Dock, påpekas det, bör omskapande av tomter genom schaktning och sprängning omfattas av dispensplikt liksom att åtgärder i vatten i anslutning till en befintlig tomt oftare kan vara av det slag att de väsentligen förändrar livsvillkoren för djur och växter. Det framhålls vidare i motiven att samma åtgärd kan kräva olika bedömning beroende på om åtgärden ska företas på eller utanför en befintlig tomt. Ytterligare exempel som ges på väsentlig förändring är muddring av mjukbottenar eller vassområden, utfyllnader i vattenområden, fällning av mer än ett fåtal träd, anläggande av konstgjorda sandstränder eller våtmarker i anslutning till befintliga vattenområden, schaktning eller ledningsdragning över större ytor, sprängningsarbeten – särskilt i vattenområdet – anläggande av pirar, kajer, båtbyggor eller större badbyggor m.m.¹⁴ I M 6962-13 (dom av den 27 november 2013) fann t.ex. Mark- och miljööverdomstolen att en muddring av ca 150 m² grund mjukbotten i en östersjövik var dispenspliktig på grund av att den innebar en väsentlig förändring för växt- och djurlivet. Om en åtgärd inte inverkar på det allemansrättsliga enligt punkterna 1–3 och inte heller innebär en *väsentlig* förändring (oaktat om den är positiv eller negativ) av livsvillkoren för växter eller djur

¹¹ MÖD 2011:38.

¹² Prop. 2008/2009:119 s. 40.

¹³ Prop. 2008/09:119 s. 100 f.

¹⁴ Prop. 2008/09:119 s. 101.

så träffas den alltså inte av förbudet i 15 § och således fordras heller inte dispens.¹⁵

Av propositionen att döma förefaller det alltså vara själva handlingen i relation till var den vidtas (tomtmark eller ej) som är av betydelse. Frågan är om det spelar någon roll huruvida det finns tillgång till liknande stränder i närheten och om växt- och djurlivet just där anordningen ska läggas eller åtgärden vidtas är trivialt – eller exklusivt? Är "time-share" tillämpligt? Den enskildes nyttjande av den dispenspliktiga anordningen kanske inte sammanfaller tidsmässigt med djurlivets? Krävs utredningar eller undersökningar för att ge underlag för sådana bedömningar? Vi har inte något svar på dessa frågor (och har hittills inte ställts inför problematiken i praktiken) men menar att de är intressanta att fundera över.

En ytterligare fråga är hur skyddsområdet för växt- och djurliv förhåller sig till strandskyddszonen. I lagtexten görs ingen skillnad mellan strandskyddets syften och rimligt är därför att inte göra någon sådan skillnad när det handlar om att definiera de förbjudna åtgärderna. Emellertid kan frågan aktualiseras i själva dispensfrågan, vid prövningen av huruvida en åtgärd är förenlig med strandskyddets syften, se nedan.

¹⁵ Vissa undantag från förbudet anges i 16 §. Det handlar bl.a. om ekonomibyggnader som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet, vissa tillståndsgivna verksamheter och byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan eller järnvägsplan. Se t.ex. MÖD 2005:35 som gällde en byggnad som Miljööverdomstolen ansåg vara avsedd och behövlig för skogsbrukets bedrivande fastighet men att byggnaden inte nödvändigtvis behövde ligga inom strandskyddsområdet. Eftersom någon undantagssituation således inte förelåg krävdes strandskyddsdispens för byggnaden. Några särskilda skäl som skulle kunna motivera en dispens från strandskyddet anfördes inte enligt Miljööverdomstolen. Dispens kunde således inte lämnas.

I motiven framhålls att strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten i normalfallet är att strandskyddet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen. Det finns, i det enskilda fallet, en möjlighet besluta om undantag från förbuden och det är om det finns särskilda skäl. Dessa särskilda skäl anges i 18 c § MB och utgör en uttömmande uppräkningslista:

Att 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,
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.

I områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden finns ytterligare omständigheter som kan beaktas som särskilda skäl.¹⁶ Det räcker emellertid inte med att särskilda skäl enligt någon av bestämmelserna föreligger. En dispens måste därtill vara förenlig med strandskyddets syften.¹⁷ Det måste alltså, trots dispensen, vara möjligt att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till

¹⁶ 7 kap. 18 d § MB.

¹⁷ 7 kap. 26 § MB.

strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Särskilda skäl medför alltså inte i sig att dispens ska ges; skälen som räknas upp är omständigheter som får beaktas vid prövningen.¹⁸

I motiven uppmärksammas att de omständigheter som räknas upp som dispensskäl har en starkare koppling till inverkan på allmänhetens tillgång till strandområden än till inverkan på livsvillkoren för djur- och växtarter. Samtidigt, påpekas det, ska det biologiska intresset väga lika tungt som det allemansrättsliga intresset vid prövningen av dispensens förenlighet med strandskyddets syften. Det innebär att om de biologiska värdena påverkas på ett oacceptabelt sätt, så ska en dispens inte ges.¹⁹ I propositionen betonas också att just strandområdena är särskilt betydelsefulla för dessa intressen samt att det måste beaktas att även om en dispens i ett enstaka fall inte synes vara till större skada så måste det uppmärksammas att dispenser på sikt, stegvis, kan leda till betydande nackdelar, sam-

mantaget.²⁰ Detta innebär att dispensutrymmet är mycket litet.²¹

Det ska även göras en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen.²² Enligt motiven till MB handlar det om en proportionalitetsbedömning som innebär att ingripandet inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess ändamål.²³ Det skall dock noteras att proportionalitetskravet inte har ansetts medföra en möjlighet att meddela strandskyddsdispens med stöd av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c och 18 d §§ MB.²⁴

²⁰ Se även MÖD 2003:119 där det uttalas att strandskyddet syftar till att trygga strandområdena från bebyggelse till fromma för allmänhetens friluftsliv och för bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtliv samt att en grundläggande tanke med strandskyddet är att dispensgivningen skall vara restriktiv och skyddet långsiktigt.

²¹ Prop. 1997/98:45, del I, s. 321 f.

²² 7 kap. 25 § MB. Intresseavvägningen vid områdeskydd har särskilt aktualiserats av vissa avgöranden av Regeringsrätten där den s.k. *proportionalitetsprincip* som antyds i Europakonventionens artikel om egendoms- skydd (art.1 i första tilläggsprotokollet) har återopats.

²³ Prop. 1997/98:45 I s. 321. Se även t.ex. Bengtsson, B (2015) *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, Iustus, s. 183 f. När det gäller egendoms- skyddet i relation till strandskyddet, se särskilt Bengtsson, B (2009) *Om strandägarens rätt i Åhman K (red) Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*.

²⁴ Se t.ex. MÖD 2013:37 där Mark- och miljööverdomstolen konstaterade just detta, MÖD 2003:119 MÖD 2003:119 där det konstateras att det vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen finns skäl att ta hänsyn till den samlade effekten av en mer omfattande dispensgivning i den aktuella trakten samt MÖD 2005:35 och MÖD 2006:59 som hänvisar till propositionen. Av propositionen framgår att avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden men inte att inkräkta på pågående markanvändning. Av detta skäl förbjuds inte uppförandet av sådana nya byggnader, anläggningar m.m. som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål. Inte heller gäller förbuden befintliga lagenliga byggnader, anläggningar etc. Om det av naturvårdsskäl behövs några ingrepp i sådana fall får de ske med stöd av t.ex. bestämmelserna om naturreservat (prop. 1997/98:45, del I, s. 321 f.). Se dock MÖD 2008:36 där MÖD anser att en inskränkning av rätten att använda marken för uppförande av ett hus skulle gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 och 26 §§

¹⁸ Se prop. 2008/09:119, s. 53. Att området saknar särskilda värden för strandskyddets syften, att bara en liten del av strandskyddsområdet tas i anspråk, att området sällan eller aldrig utnyttjas av besökare, att terrängen är oländig och svårtillgänglig, att stranden är stenig, dyg eller på annat sätt olämplig för bad och friluftsliv, att åtgärden genomförs nära befintlig bebyggelse, att åtgärden utgör näringsverksamhet eller att sådana personliga skäl som sjukdom eller anknytning till platsen talar för dispens utgör således inte några självständiga dispensskäl. Däremot kan vissa av dessa synpunkter spela in när man prövar om en dispens skulle strida mot strandskyddets syften – dock knappast sökandens personliga egenskaper och bakgrund (se prop. 2008/09:119, s. 104 f samt Bengtsson, B. m.fl. (2015) *Miljöbalken*, En kommentar [Zeteo 1 april 2015], kommentaren till 7 kap. 18c § MB). Se även rättsfallet MÖD 2012:4 där Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att det förhållandet att det är fråga om ett mindre vattendrag i sig inte innebär att det finns skäl för dispens, inte heller önskemål att bygga ett fritidshus, personlig anknytning till platsen eller andra bebyggda fastigheter i närheten.

¹⁹ Prop. 2008/09:119, s. 106.

Om en dispens meddelas ska beslutet inte omfatta ett område närmast strandlinjen som behövs för att säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.²⁵ Undantag gäller förvisso om detta är omöjligt med hänsyn till planerade byggnader eller anläggningars funktion. Det kan också finnas fall då det av t.ex. säkerhetsskäl inte är lämpligt att allmänheten vistas i området. Noteras bör att bestämmelsen inte kan utgöra grund för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet; den ska tillämpas först om förutsättningarna för ett upphävande eller en dispens är uppfyllda och kan alltså *inte* legitimeras ett mildare synsätt i fråga om möjligheten att t.ex. bygga nära vattnet.²⁶ Med att användningen är omöjlig menas antagligen att byggnaderna eller anläggningarna *måste* ligga vid vattnet, något som förmodligen sällan blir aktuellt i fråga om bostadshus. Dock kan det få betydelse när det gäller dispens för bryggor men eftersom inte en brygga normalt inte anses inskränka allemansrätten bör det finnas möjlighet att undanta ett område längs strandlinjen enligt paragrafen.²⁷

Vid dispens ska det alltid anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller användas för det ändamål som avses.²⁸ Det är också möjligt att med stöd av 16 kap. 2 § 2 st. MB ange villkor för dispens; t.ex. att ett staket ska sättas upp i tomtgränsen för att visa allmänhe-

ten var den får gå. När dispens ges för andra byggnader än bostadshus bör, enligt motiven, byggnaden sällan få ta i anspråk större tomt än byggnadens yta. När dispens ges för en kompletbyggnad helt inom tidigare tomt kan det räcka som tomtplatsbestämning att myndigheten förklarar att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av dispensen. I övrigt lär främst topografi och vegetation men även förhållandena på orten vara avgörande för bestämningen. En tomtplats för fritidshus bör, enligt propositionen, i allmänhet bestämmas till högst 2000 m.²⁹ I MÖD 2009:10 uttalade Mark- och miljööverdomstolen att villkor inte får gå längre än vad som krävs för att trygga förutsättningarna för strandskyddets syften.

Strandskyddets båda syften anses således lika viktiga att tillgodose. Sammanfattningsvis kan sägas att bedömning av djurs och växters goda livsvillkor aktualiseras på följande sätt vid prövning av strandskyddsdispenser, se *figur 1*.

Vad innebär det då att goda livsvillkor för djur- och växtliv ska bevaras? Till att börja med infinner sig frågan om vilket växt- och djurliv som omfattas av bevarandemålet. Kort sagt; för vilka arter eller för vilken typ av arter ska livsvillkoren vara goda? Måste det röra sig om skyddsvärda arter; hotade eller sällsynta? Handlar det om alla arter som för sin förekomst (överlevnad eller existens) behöver tillgång till stranden eller vattnet? Måste arten dra nytta av eller utnyttja själva stranden? Räcker det att en art bara "rårkar" finnas där? Vad händer om en åtgärd innebär en väsentlig förbättring för växter- eller djurarter men över huvud taget inte påverkar den allemansrättsliga situationen?

I rättsfallet MÖD 2004:3 handlade det om anläggande av en gång- och cykelväg. Miljööverdomstolen fann inledningsvis att anläggningen omfattades av förbudet [då den väsent-

miljöbalken) samt NJA 2008 s. 55 där Högsta domstolen konstaterar att ju starkare det allmänna intresset är, desto tyngre måste sökandens skäl vara för att det inte ska anses föreligga hinder mot den sökta åtgärden.

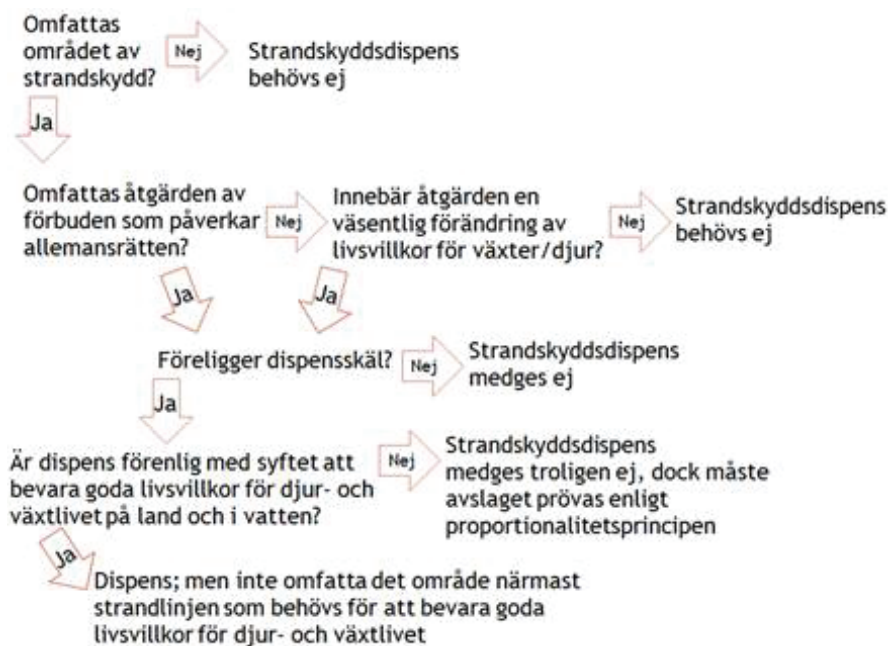
²⁵ 7 kap. 18 f § MB. Bestämmelsen gäller även vid upphävanden enligt 18 §.

²⁶ Prop. 2008/09:119, s. 76 f.

²⁷ Bengtsson, B. m.fl. (2015) Miljöbalken, En kommentar [Zeteo 1 april 2015], kommentaren till 7 kap. 18 f § MB.

²⁸ Enligt förarbetena omfattas även "vattentäckt mark", t.ex. i anslutning till en sjöbod som är anlagd över vattnet (prop. 1997/98:45 II s. 91). I MÖD 2010:14 uttalades dock att den del av den aktuella fastigheten som ska avgränsas som tomtplats inte bör utgöras av vattenområde.

²⁹ Prop. 1997/98:45 II s. 91.



Figur 1. Sammanfattande och mycket förenklat flödeschema över hur skyddet för växt- och djurliv vägs in i prövning av strandskyddsdispenser.

ligen skulle försämra livsvillkoren för djur- eller växtarter]. Detta med hänsyn till risken för negativa konsekvenser för de biologiska värden som omfattades av det ansökta projektet. Förutom strandskyddsdispens gällde målet dispens från föreskrifter för naturreservat och de negativa konsekvenser som redovisades i domskälen togs upp i samband med prövningen av dispens från reservatsföreskrifterna. Det är svårt att avgöra huruvida och, om så är fallet, i vilken utsträckning Miljööverdomstolens ställningstagande i frågan om dispens från reservatsföreskrifterna påverkade utgången i strandskyddsfrågan. Miljööverdomstolen kom fram till att särskilda skäl för dispens från reservatsföreskrifterna saknades bl.a. mot bakgrund av att domstolen menade att en avvägning mellan reservatets olika skyddsintressen måste ha gjorts i samband med att reservatet bildades och att den avvägningen inte får ändras genom att det ena intresset gynnas på bekostnad av det andra i en dispensprövning. Reservatsbeslutet angav i förordnandet att

området bör skyddas på grund av "sin betydelse för kännedomen om landets natur, för landskapsbildningen och för allmänhetens friluftsliv". Därtill innehöll beslutet bl.a. vård- och förvaltningsbestämmelser av betydelse för fågellivet. Miljööverdomstolen drog slutsatsen att projektet som dispens söktes för skulle komma att leda till ett ökat antal besökare, i synnerhet till den södra delen av området, med negativ inverkan på fågellivet, vilket bl.a. genom förekomst av den skyddsvärda fältpiplärkan förtjänade särskild hänsyn. De planerade åtgärderna skulle därmed inte komma att få en i huvudsak positiv inverkan på områdets bevarandevärden. Vidare menade Miljööverdomstolen att det saknades skäl för strandskyddsdispens och inte heller kunde projektet anses förenligt med strandskyddets syften i vad det avser bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtliv.

I avgörandet MÖD 2011:29 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att med hänsyn till den långtgående fragmentering av ekosystem

som redan skett i skärgården och som kan fortsätta att ske på grund av det stora exploateringstrycket, kan även en mycket lokal försämring få långtgående konsekvenser och medföra *en väsentlig försämring* av livsmiljön. Därmed omfattades åtgärden av förbuden (då krävdes väsentlig *försämring*, idag krävs väsentlig *förändring*). Särskilda skäl förelåg enligt domstolens mening inte. Anledning saknades därmed att pröva åtgärdens förenlighet med strandskyddets syften. Naturvårdsverket, Fiskeriverket och länsstyrelsen, som i målet framhöll de höga naturvärdena i området, påpekade att brygganläggningen var placerad i en frisk vegetationsmiljö samt att den genom sin storlek och de båtar som kunde angöra denna på ett väsentligt sätt kunde försämrade livsmiljön för det befintliga växt- och djurlivet på platsen genom att tillföra ett för miljön främmande element och genom skuggning hindra solljuset att nå växtligheten på botten, särskilt blåstången. Länsstyrelsen anförde vidare att detta sett över tid medförde en betydande ackumulerad effekt på grund av att trycket på stränderna i Stockholms län är mycket stort, inte minst när det gäller anläggandet av nya bryggor. Fiskeriverket framhöll att en fragmentering av ekosystemet negativt påverkar de biologiska värdena. Fiskeriverket framhöll att en fragmentering av ekosystemet negativt påverkar de biologiska värdena. I själva förbudssteget tycks alltså allt växt- och djurliv omfattas, i alla fall då en åtgärd kan ge en betydande ackumulerad effekt och risk för fragmentering av ekosystemet. Frågan är om detta kan överföras även till steget då förenligheten med strandskyddets syften prövas.

I MÖD:s avgörande i mål M 5134-11 som handlade om att uppföra ett båthus konstaterade Mark- och miljööverdomstolen inledningsvis att båthuset var en sådan byggnad som omfattades av förbudet [att inom strandskyddsområde uppföra nya byggnader]. Härefter noterade Mark- och miljööverdomstolen att allemansrätten är

utsläckt på platsen. Det förelåg alltså dispens-skal varför Mark- och miljööverdomstolen övergick till att ta ställning till huruvida byggande av ett båthus på fastigheten var förenligt med bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtarter (förenligheten med strandskyddets syften). Länsstyrelsen hade i målet anført att viken där båthuset planerades uppföras bedömdes ha höga naturvärden och vara värdefull för växt- och djurliv. Bl.a. utgjorde viken ett lämpligt lekområde för abborre och gädda samt uppväxthabitat för abborre. Båthuset med dess skuggarea skulle enligt länsstyrelsen innebära ytterligare förlust av viktigt habitat. Sökanden menade att djur- och växtliv förvisso skulle komma att påverkas men hävdade att båthuset inte kommer att väsentligen försämrade livsvillkoren för djur- och växtliv. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att uppförande av ett båthus i det nu aktuella fallet skulle få motsvarande effekt som i mål MÖD 2011:29 och att det därmed inte var förenligt med strandskyddets syfte.³⁰ Mark- och miljööverdomstolen hänvisade alltså till resonemanget som tidigare förts angående vad som träffas av förbudet (väsentligen försämrade växt- och djurliv) även beträffande strandskyddets syften (bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtarter).

I avgörandet MÖD 2013:22 låg det område för vilket dispens söktes för musselodling inom strandskyddat område. Inledningsvis redovisade Mark- och miljööverdomstolen tillämpliga regler, bl.a. att det av 7 kap. 15 § miljöbalken framgår att det inom ett strandskyddsområde inte får utföras anläggningar eller anordningar,

³⁰ Därefter återstod intresseavvägningen varvid Mark- och miljööverdomstolen, med hänvisning till NJA 2008 s. 55, konstaterade att sökanden kan förtöja sin båt vid befintlig brygga och att hans behov av ett båthus i den grunda viken framstår som mycket måttligt. Det enskilda intresset av ett båthus övervägde därför inte det allmänna intresset av att värna den aktuella typen av miljöer i Stockholms skärgård och dispens från strandskyddsbestämmelserna kunde inte medges.

om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda område där den annars skulle ha fått färdas fritt och att åtgärder inte får vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Domstolen återkommer inte till varför den anser att musselodlingen träffades av förbudet men ansåg förmodligen att det var i nämnt avseende. Härefter konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att en musselodling för sin funktion måste ligga i vattnet vilket är ett skäl för dispens enligt 7 kap. 18 c § punkten 3 MB (även om uppräkningsen i 18 c § är uttömmande och dispensreglerna ska tillämpas restriktivt saknas enligt domstolen anledning att anta att lagstiftaren avsett att skilja på anläggningar som för sitt syfte måste ligga i respektive vid vattnet). Efter viss diskussion kring alternativa lokaliseringar konstaterade domstolen att musselodling på den utom strandskyddet föreslagna platsen inte kan anses ge det skydd som odlingsplatsen torde kräva och att dispensgrunden således var tillämplig. Det återstod att pröva förenligheten med strandskyddets syften. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade då att trots en viss negativ påverkan på det rörliga friluftslivet så är det fråga om en begränsad påverkan som varken hindrar båttrafiken i någon betydande grad eller kan förväntas avhålla allmänheten från att besöka området. Beträffande påverkan på växt- och djurlivet ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det framgick av utredningen i målet att musselodling har en viss positiv effekt för att motverka övergödning och gjorde bedömningen att odlingen inte skulle påverka växt- och djurlivet i någon större utsträckning och i vart fall inte negativt. Strandskyddsdispens beviljades.

I det senare målet kan en eventuell lucka i dispensskälen anas, i alla fall vid en teoretisk betraktelse av lagtexten. Anta att endast punkten 4 i 15 § (åtgärder som väsentligt *förändrar* livsvillkoren för djur- eller växtarter) är tillämplig och gör att en åtgärd träffas av förbudet. Anta

vidare att åtgärden som dispens söks för inte alls påverkar den allemansrättsliga tillgängligheten utan *endast* förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter och gör det dessutom till det bättre (den motverkar kanske övergödning eller bidrar till bättre strand- eller bottenförhållanden). Anta vidare att någon dispensgrund inte föreligger.³¹ För att dispens ska få ges räcker det ju inte att åtgärden är förenlig med strandskyddets syften; det måste också föreligga dispensskäl enligt 18 c §. Det finns helt enkelt inte något dispensskäl som ger en ventil för åtgärder som endast är förbjudna på grund av väsentliga *positiva* förändringar för växter och djur men som inte påverkar allemansrätten och inte heller måste ligga vid vattnet. Hittills har vi inte stött på något verkligt fall som innefattar problematiken. Enklaste lösningen, om det skulle visa sig finnas behov, torde vara att införa ytterligare ett dispensskäl som tar sikte på sådana förändringar som inte är negativa för växter och djur, d.v.s. fortfarande låta avgörandet av huruvida förändringen är positiv eller negativ ligga på prövningsmyndigheten men som ett dispensskäl. En dispens måste ju därtill fortfarande vara förenlig med det allemansrättsliga syftet.

Av refererade avgöranden torde i alla fall slutsatsen kunna dras att *väsentliga försämringar* inte är förenliga med strandskyddets syfte (uttalandet i MÖD 2004:3 om att åtgärden inte skulle få en i huvudsak positiv inverkan på om-

³¹ Jfr t.ex. underinstansens bedömning i MÖD 2013:22. Mark- och miljödomstolen fann inte någon tillämplig dispensgrund då den gjorde bedömningen att verksamhetsutövaren (som har bevisbördan) inte visat att musselodling utomskärs (utanför strandskyddat område) medför sådana nackdelar att det utgör ett orealistiskt alternativ, att det i målet inte förelåg någon alternativredovisning, vare sig inom- eller utomskärs och vare sig inom eller utom strandskyddsområde. Vid sådana förhållanden och då dispenspunkten 3 enligt förarbetsuttalanden ska tillämpas med stor restriktivitet ansåg inte mark- och miljödomstolen att det visats att föreliggande behov inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet.

rådets bevarandevärden har antagligen inte någon vidare bäring än för frågan om dispens från reservatsföreskrifterna). I avgörandena har det påpekats att det aktuella strandområdet hyser värdefulla arter eller miljöer som åtminstone på sikt riskerar att försvinna just för att exploateringsstrycket är särskilt stort i området. Inget av dessa avgöranden ger emellertid vägledning gällande vilken betydelse det aktuella områdets skyddsvärde eller raritet har för bedömningen. Inte heller rörande i vilken utsträckning det ska vara fråga om t.ex. ovanliga eller hotade arter eller naturmiljöer. Frågan är hur en skada för ett relativt trivialt växt- och djurliv i vanligt förekommande miljöer skulle värderas. I fråga om allmänhetens tillträde är utgångspunkten att stränder typiskt sett utgör miljöer som är hotade av ett exploateringsstryck, vilket lett till att strandens raritetsvärde sällan tillmätts (och inte ska tillmätas) någon betydelse i dispensprövning. Frågan är också om det är just den strandnära aspekten som konstituerar skyddsvärdet för växter och djur, på samma sätt som när det gäller allemansrätten. I regeringens proposition framhålls skyddsmotiv avseende såväl generella och strukturella naturvärden som stränders betydelse för att hysa särskilda och hotade naturvärden.³²

En tolkning av skyddet för växt- och djurliv som motsvarar den som gällt för det allemansrättsliga intresset och som till del ligger i linje med refererade uttalanden i förarbetena skulle innebära att det faktiskt saknar betydelse vilken specifik art eller naturtyp det handlar om. Om fokus kommer att ligga på strandområdet som ekosystem och på de arter som utgör strandområdets växt- och djurliv så skulle dessa arters skyddsvärde och hotbild få en nedtonad betydelse

för prövningen och istället möjligen komma att spela en viss roll vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen (som emellertid inte gör det möjligt att meddela strandskyddsdispens utan dispensskäl).

När det gäller frågan huruvida en åtgärd är förenlig med strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten infinnar sig frågan om inte insjöars strandzon – med ett för strandzonen specifikt växt- och djurliv samt med ”tillgänglighetsvärdet” för landlevande djur – ofta är begränsad till en betydligt smalare zon än det intresseområde som kan vara värt att bibehålla som tillgängligt för allmänheten. Frågan är vilket skydd strandskyddet är tänkt att ge åt växter och djur som mer slumpvis (oberoende av närheten till strandpräglade miljöer) råkar förekomma inom det område (+/- 100–300 meter) som avsatts för att tillgodose det rörliga friluftslivets intressen. Omvänt kan frågan ställas om det inte i vissa utpräglade kustområden skulle fordras en avsevärt bredare strandzon än 100–300 meter för att skydda det strandpräglade växt- och djurlivet. Detta kan ju gälla vissa exponerade områden kring Vätern och Vättern samt kring alla våra havskuster. Antagligen är det möjligt att göra relevanta bedömningar i dessa avseenden inom ramen för beslut om strandskyddsområdenas omfattning eller i prövningen mot strandskyddets syften.

Avslutningsvis kan konstateras att majoriteten av de frågor vi ställt i artikeln ännu är obesvarade i praxis. Beträffande det allemansrättsliga syftet finns idag en tämligen riklig praxis och vi ser med intresse fram emot vägledande avgöranden med förtydliganden även vad gäller att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

³² Prop. 1993/94:229 s 9 ff.