

Yttrande

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se

kopia m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Dnr M 2020/02032**Betänkande SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*****Innehållsförteckning***

	sid
1. Sammanfattning	1
2. Allmänt om utredningens inriktning	2
3. Strandskyddet och egendomsskyddet	4
4. Egendomsskyddet och allemansrätten i regeringsformen	5
5. Ersättningsfrågan	6
6. Små insjöar och vattendrag	7
7. Ett mer differentierat strandskydd	7
8. Utvidgning av strandskyddad mark	9
9. Proportionalitetsprincipen	9
10. Restriktiv tillämpning	10
11. Rätten till ostört privatliv och hemfrid	14
12. Tillsyn	14
13. Preskription	15
14. Miljöorganisationer och rätten att överklaga	15
15. Ett förenklat regelverk	16
16. Alternativa modeller	16

Tre bilagor

Sammanfattning

- Utredningen har inte behandlat frågor som är av avgörande betydelse för strandskyddets legitimitet. Framför allt gäller detta förhållandet till äganderätten, frågan om hur strandskyddet hanteras av tjänstemän i berörda myndigheter, och konsekvenser för andra samhällsintressen. Med tanke på direktivens betoning av vikten av legitimitet borde utredningen ha behandlat även dessa frågor och därmed tillhandahållit underlag för en angelägen och genomgripande reform;
- Utredningen borde ha diskuterat frågan om den motsättning som kan föreligga mellan strandskyddets två syften och dragit lämpliga slutsatser;

- Förslaget om små sjöar och vattendrag är ett steg i rätt riktning men borde ha varit mer långtgående när det gäller områden som undantas från strandskyddet;
- Utredningen borde ha gjort en grundlig översyn av de särskilda skälen för dispens, mot bakgrund bl a av den rättspraxis som har utvecklats inom mark- och miljööverdomstolen;
- Vi motsätter oss förslaget om att dispensordningen ska tillämpas ”särskilt restriktivt” i områden där ”exploateringsgraden är hög”. Motiveringen för detta förslag är synnerligen bristfällig och innebörden är oklar;
- Utredningen borde ha erinrat om att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras i det enskilda fallet vid prövning av dispens från strandskyddet. Med tanke på den rättspraxis som utvecklats borde utredningen ha markerat att det enskilda intresset måste ges större vikt än vad som hittills varit fallet;
- Rätten till ostört privatliv är skyddad i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (Artikel 8) och måste respekteras. Strandskyddat område får aldrig inkräkta på en hemfridszon;
- Tillsyn av hur bestämmelserna tillämpas av tjänstemän i kommuner och länsstyrelser måste garantera att bestämmelserna i förvaltningslagen efterlevs;
- Utredningen borde ha prövat nya modeller som skulle göra skyddet mer legitimt, t ex att undanta privat ägd mark och privat ägt vatten och att i stället införa krav på att i detaljplaner avsätta vissa strandområden som görs tillgängliga för allmänheten;
- En utredning måste tillsättas med direktiv att lägga förslag som gör strandskyddet och det sätt på vilket det tillämpas förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten. I uppdraget ska ingå att föreslå åtgärder för att tillförsäkra fastighetsägare ersättning när äganderätten inskränks;
- Länsstyrelsernas möjlighet att utvidga strandskyddat område till 300 m avskaffas;
- Miljöorganisationers rätt till talan i strandskyddsärenden avskaffas.

Allmänt om utredningens inriktning

I direktiven till utredningen heter det att strandskyddet ska göras om ”i grunden genom en ökad differentiering”.

Strandskyddet kan inte ”göras om i grunden” bara genom ökad differentiering. Formuleringen är därmed svårbegriplig. Det finns en rad andra aspekter som måste beaktas om det är en översyn i grunden som är syftet (vilket det beklagligtvis uppenbarligen inte är). Framför allt handlar det om konflikten mellan strandskyddet och det grundlagsfästa egendomsskyddet, om hur strandskyddsbestämmelserna hanteras av tjänstemän i kommuner, länsstyrelser och domstolar, och om strandskyddets konsekvenser för andra samhällsintressen. Det handlar om stora arealer som undantas från aktiviteter som kan vara samhällsekonomiskt viktiga.

Utredningen behandlar inte dessa aspekter vilket är utomordentligt beklagligt. Det handlar om frågor som är centrala för strandskyddets legitimitet och för en rättssäker tillämpning. I utredningens direktiv betonas just vikten av legitimitet, vilket kan ses som ett erkännande att den existerande ordningen inte är legitim.

Det helhetsgrepp på strandskyddsproblematiken som många intressenter har efterlyst saknas.

Vi erinrar om skrivelsen till regeringen 2019-02-12 från Sveriges Jordägarförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Fiskevattenägarförbund och Skogsindustrierna i vilken det konstateras att ”strandskyddet i Sverige har blivit en begränsande faktor för utveckling och företagande på landsbygden”, att ”strandskyddet som det ser ut idag /ofta/ innebär inskränkningar i den enskildes rätt som inte kan motiveras med angelägna allmänna intressen” och att det därför strider mot grundlagsbestämmelserna om egendomsskydd och mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter och proportionalitetsprincipen. Det påpekas att skrivningarna om strandskydd i januariöverenskommelsen ”riskerar leda till en urvattnad revidering”. Det noteras att det i överenskommelsen heter att ”strandskyddet ska skärpas i vissa områden och att ”vi inte kan se någon anledning till skärpning någonstans”. Avslutningsvis understryks att ”strandskyddet behöver ses över i sin helhet ” och att ”dess överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter behöver utredas”.

Det är uppenbart att strandskyddet har betydande negativa konsekvenser för flera samhällsintressen än de som kommer till uttryck i strandskyddets syften, och att dessa andra samhällsintressen inte har givits tillbörlig vikt i bestämmelsernas utformning. Dessutom finns ett flertal väldokumenterade exempel på hur framför allt länsstyrelser hanterar strandskyddsärenden på ett sätt som har drabbat enskilda medborgare på ett oacceptabelt sätt och som inte uppfyller kraven på saklighet, opartiskhet och rättssäkerhet.¹ Inte minst gäller detta när länsstyrelser på oklara grunder utvidgar strandskyddat område från 100 till 300 m (se nedan). Dessa förhållanden har bidragit till att förtroendet för rättssystemet har undergrävts.

Utredningen borde ha uppmärksammat att det kan föreligga en motsättning mellan strandskyddets två huvudsyften. Dels ska skyddet ”trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden”, dels ska skyddet ”bevara goda livsvillkor för djur och växter på land och i vatten”.

Att uppmuntra allemansrättslig tillgång till strandområden kan under vissa förutsättningar (t ex stor anströmning av besökare) innebära att man ökar risken för skador på djur och natur.

En nekad dispens från strandskyddet kan ha negativa konsekvenser för djur och natur genom att goda livsvillkor kan skyddas bättre om en dispens beviljas. I ett sådant fall får fastighetsägaren tillåtelse att ta ansvar för hela sin egendom och vårda sin mark på ett sätt som gynnar djur- och växtliv. Om en dispens inte beviljas finns det ingen som känner ansvar för den strandskyddade marken vilket kan innebära att den växer igen och förfaller. I ett sådant läge är det myndighetens ansvar att förklara hur växt- och djurliv gynnas av den nekade dispensen.

Frågan som kan ställas mot denna bakgrund är om strandskyddet är ett ändamålsenligt sätt att bevara goda livsvillkor för djur och växter. Vårt intryck är att myndigheter och domstolar sällan motiverar ett avslag av en dispensansökan med att ett bifall skulle försämra levnadsvillkoren för djur och växter.

En annan konsekvens av det faktum att goda livsvillkor för djur och natur är ett av strandskyddets syften är att miljöorganisationer kan utnyttja sin talerätt och överklaga beslut

¹ Nätverket Rätt Strandskydd har i skriften ”Strandskyddet – så fungerar det i praktiken” redovisat en rad exempel på kommuners och länsstyrelser hantering av strandskyddsärenden. **Skriften återges i bilaga 1.**

där dispens har beviljats. Det förekommer att dessa organisationer verkar för nekade dispenser med hänvisning till målet om allemansrättslig tillgång och inte till skyddet av djur- och växtliv (se nedan).

Utredningen borde ha analyserat dessa förhållande och övervägt lämpliga åtgärder.

Strandskyddet och egendomsskyddet

Strandskyddets innebörd är att markägare förhindras att använda sin mark för egen del, alltså en slags konfiskation av nyttjanderätten, utan att någon ersättning utgår. Byggförbudet innebär att den aktuella marken blir värdelös för ägaren.

Ur ett rättsstatligt perspektiv är rätten till enskilt ägande och rätten till ersättning när den rätten träds förnär några av de viktigaste grundstenarna i rättsordningen. Strandskyddet kan aldrig bli rättsligt legitimt om inte staten lever upp till sin ersättningsskyldighet vid kränkningar. Det kan heller inte bli legitimt om inte rätten till ett ostört privatliv respekteras.

Mot denna bakgrund hade utredningen haft goda skäl att ta sig an frågan om förhållandet mellan strandskyddet och det grundlagsfästa egendomsskyddet (och därtill hörande rättspraxis). Det har man alltså inte gjort. Även om regeringen genom sättet att utforma utredningsdirektiven bär huvudansvaret härför måste detta betecknas som en betydelsefull underlåtenhet. Det är värt att notera att regeringen med detta agerande har visat att den inte respekterar det grundlagsfästa egendomsskyddet. Det går inte att gömma sig bakom att allemansrätten står över egendomsskyddet. Allemansrätten, som innebär möjlighet att färdas på annans mark förutsatt att man inte stör eller förstör, är inte definierad i lag och kan därför inte övertrumfa det lagstadgade egendomsskyddet (se nedan).

I skrivelse till regeringen (miljödepartementet) i januari 2020 föreslog vi att utredningen skulle få tilläggsdirektiv med uppmaning att analysera både konflikten mellan strandskyddet och äganderätten och frågan om hur bestämmelserna tillämpas.

Bl a påpekade vi att starkt äganderätt var ett centralt tema i direktiven till den utredning om skogen som tillsattes ungefär samtidigt med utredningen om strandskydd. Vi konstaterade att vad staten gör i form av inskränkningar i egendomsskyddet måste tillämpas likformigt och att staten inte kan ha en inställning till privat ägande av skog och en annan till ägande av strandnära mark. Skrivelsen lämnades utan avseende.

Äganderätten skyddas både i regeringsformen och i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och i EU-rätten.

Regeringsformens 2 kap 15 § stadgar att

”vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”.

Eftersom bestämmelsen tar sikte på individens rättigheter måste varje rättighetsinskränkning kunna motiveras med att det föreligger ett angeläget allmänt

intresse. Som vi kommer att visa i ett avsnitt om proportionalitetsprincipen nedan tenderar domstolar att göra märkliga tolkningar av vad som ligger i det allmänna intresset.

Europakonventionen för mänskliga rättigheter stadgar (tilläggsprotokoll 1) att

”ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag”.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna slås fast att **”ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som förskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid”.**

Högsta domstolen har poängterat att Europakonventionen utgör ett minimiskydd för fri och rättigheter och att svenska regler med säkerhetsmarginal ska leva upp till de krav som följer av konventionen och Europadomstolens praxis. Bedömningen har också gjorts att Europakonventionen ger ett betydligt starkare egendomsskydd än regeringsformen. Staten är skadeståndsskyldig vid konventionskränkningar.

I en dom 3 mars 2020 (T 4824-19) slog Stockholms tingsrätt fast att **”en nekad dispens ska ses som ett ingrepp i egendomsskyddet som kan ge rätt till ersättning under vissa förutsättningar”.** Tingsrätten slår också fast att ”en proportionalitetsbedömning ska göras vid prövning av frågor om strandskyddsdispens enligt miljöbalken och att någon sådan bedömning inte skett vid länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolens prövning av det aktuella ärendet. Enligt tingsrätten har detta inneburit ”en överträdelse av xx egendomsskydd”.

Tingsrättens dom är viktig eftersom den slår fast något som egentligen är självklart, nämligen att en nekad dispens utgör ett ingrepp i det grundlagsfästa egendomsskyddet. Avgörande måste få konsekvenser för hur strandskydd utformas på ett sätt som är legitimt och som tar full hänsyn till äganderätten. Det är också mycket viktigt att notera att tingsrätten slår fast att en nekad dispens kan ge rätt till ersättning.

Det är anmärkningsvärt att utredningen i sitt betänkande inte har behandlat dessa frågeställningar, som är centrala för strandskyddets legitimitet.

Egendomsskyddet och allemansrätten i regeringsformen

Egendomsskyddet är synbarligen starkt i regeringsformen (”vars och ens egendom är tryggad ...etc”). Men skyddet rycks undan direkt genom det omstridda tillägget (i samma paragraf) att ”alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrives ovan”.

I en dom från juli 2012 anför mark- och miljödomstolen (Nacka tingsrätt), som skäl för att inte bevilja en strandskyddsdispens, att ”allemansrätten gäller oberoende av det egendomsskydd som följer av grundlag”.

Detta är inte rimligt. Allemansrätten finns inte definierad i lag utan utgör enbart en statligt fastställd princip som domstolar och myndigheter har att uttolka. Domstolar kan alltså göra

hur omfattande inskränkningar i egendomsskyddet som helst med hänvisning till allemansrätten. Egendomsskyddet rycks undan på ett sätt som är oförenligt med grundläggande krav på rättssäkerhet.

I boken "Den grundlagsskyddade myten" skriver Gunnar Wiktorsson följande: "Det är som sagt tvivelaktigt om de kohandlande partierna, särskilt socialdemokraterna, visste vad införandet /i grundlagen/ av allemansrätten verkligen innebar".

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över och stärka det grundlagsreglerade egendomsskyddet. En sådan kommitté måste få i uppdrag att se över grundlagens hänvisning till allemansrätten.

Ersättningsfrågan

När staten fråntar en fastighetsägare rådigheten över dennes egendom blir en konsekvens att värdet på fastigheten minskar. En konsekvens blir att fastighetsägarens nytta av sin egendom och livskvalitet reduceras kraftigt. En brygga t ex kan vara nödvändig för badliv vid en otillgänglig strand. En bastu eller en sjöbod vid strandkanten tillför betydande livskvalitet. Detta har stor betydelse i de fall då fastighetsägaren av något skäl måste avyttra sin egendom.

I regeringsformen heter det att

"den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten".

Europadomstolen har, med hänvisning till proportionalitetsprincipen (se nedan) fastslagit att egendomsberövande utan ersättning endast undantagsvis kan anses konventionsenliga. EU-stadgan hänvisar som nämnts till "rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid".

Staten har varit framgångsrik i sina strävanden att undvika att tillämpa dessa bestämmelser, och staten har därigenom berövat medborgare grundlagsenlig ersättning. Agerandet har undergrävt strandskyddets legitimitet och tilltron till Sverige som rättsstat.

Stockholms tingsrätt har som tidigare nämnts konstaterat att "en nekad dispens ska ses som ett ingrepp i egendomsskyddet" och att "ett sådant ingrepp kan bedömas vara en överträdelse av egendomsskyddet som kan ge rätt till ersättning under vissa förutsättningar".

Vår slutsats mot denna bakgrund är att frågan om ersättning till fastighetsägare som får rådigheten över sin egendom inskränkt av staten av strandskyddsskäl måste prövas i domstol. En parallell kan lätt göras med mark och miljödomstolens beslut i dom M 1732-19 att "beslut om nekat avverkningstillstånd....ska ge rätt till ersättning....". Alternativt bör en utredning tillsättas med uppgift att klargöra hur ersättning ska utgå när en fastighetsägares rådighet över sin egendom inskränks.

Ersättningsfrågan är central för strandskyddets legitimitet. Trots detta har utredningen underlåtit att behandla den.

Små insjöar och vattendrag

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Naturvårdsverket ska meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Samtidigt föreslås att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att strandskydd ska gälla vid de aktuella sjöarna och vattendragen om området ”har särskild betydelse för något av strandskyddets syften”.

Att detta förslag läggs fram är en illustration till insikten om det orimliga i den nuvarande ordningen där strandskydd gäller vid minsta pöl och rännil.

Förslaget om små sjöar och mindre vattendrag är välkommet. Samtidigt anser vi att starka skäl talar för ytterligare lättnader.

En komplikation med förslaget - som utredningen har varit väl medveten om - är att ett vattendrags bredd kan variera från säsong till säsong och med varierande nederbördsförhållanden. Dessutom tenderar vattendrag att vara smalare uppströms än nedströms. Med tanke på ett varierande vattenflöde kan det vara svårt att fastställa var gränsen går mellan ett strandnära område som är befriat från strandskydd och ett område som inte är det. Hur en sådan bestämmelse ska tillämpas ska fastställas av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket kommer inte att få någon lätt uppgift, även om det i utredningen anges att det är ”normala vattenförhållanden” som ska gälla. Uppgiften är också resurskrävande. En inventering inklusive beräkningar av vattenflöden måste göras för alla Sveriges mindre vattendrag, utom för områden som redan är undantagna från strandskyddet.

Trots invändningarna anser vi att utredningens förslag om små sjöar och vattendrag är ett steg i rätt riktning – den hittillsvarande ordningen där strandskydd gällt även vid minimala vattendrag är helt uppenbart orimlig. Dock bör övervägas om området där strandskydd inte ska gälla kan utvidgas till sjöar vars storlek är 2 hektar eller mindre och vattendrag vars bredd är 5 meter eller mindre. Liknande förslag har också övervägts av utredningen.

Ovanstående illustrerar hur orimligt det generella strandskyddet är. Det bör ersättas med en ordning där det blir ett kommunalt ansvar att lösa in mark man anser behövlig för det rörliga friluftslivet och allmänhetens behov av rekreation.

Ett mer differentierat strandskydd

Utredningen föreslår att kommuner ”antingen bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan där det ska vara enklare att få dispens”.

Enligt utredningen är ett landsbygdsområde ett område som har god tillgång till obebyggd mark, som inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse och som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Mot denna bakgrund föreslås att miljöbalkens föreskrifter om vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövning av dispensärenden i landsbygdsområden utvidgas till att omfatta fall då

ett område behövs för enstaka en- eller tvåfamiljshus, om området behöver tas i anspråk ”för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse”, eller om området behövs... för en verksamhet och verksamheten har fördel av ett strandnära läge”.

De särskilda skälen som får beaktas vid ansökningar om dispens redovisas i miljöbalkens 7 kap 18 c och d §. Dessa paragrafer föreslås nu bli kompletterade på sätt som angivits ovan.

Enligt 7 kap 18 § är det **endast** de särskilda skäl som anges i 7 kap 18 § som får beaktas vid en bedömning av om en ansökan om dispens ska beviljas eller inte. Det har dock blivit uppenbart att det är rimligt att även andra skäl än de som anges i den berörda paragrafen bör beaktas vid prövning av dispensärenden.

Det är förvånande och beklagligt att utredningen inte tagit tillfället i akt att göra en mer grundlig översyn av de särskilda skälen för dispens, mot bakgrund bl a av den rättspraxis som har utvecklats inom mark- och miljööverdomstolen.

I dom M 4244-19 hänvisar domstolen först till ett uttalande av Högsta domstolen där det konstateras att ”det sätt att se på egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen som utvecklats i praxis över tid innebär att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse”. Hovrätten konstaterar mot denna bakgrund att ”den utveckling som skett i praxis i fråga om egendomsskyddet /måste dock/ få genomslag vid prövningen av förutsättningarna för dispens från strandskyddet. Det innebär att det vid en intresseavvägning enligt 7 kap 25 § miljöbalken **måste kunna beaktas även andra omständigheter än de som anges i 7 kap 18 c-d §§ som skäl för dispens**”. Uttalandet torde vara baserat på Högsta Domstolens skrivning i T 6460-19 att ”uppräknings av dispensgrunder...är avsedd att vara uttömmande. Emellertid ska dispensprövningen också innefatta en mer övergripande intresseavvägning”.

Denna nya rättspraxis - som man alltså har ansett sig kunna införa trots att lagen säger att det endast är de uppräknade skälen som får beaktas - ingav förhoppningar om att det enskilda intresset skulle ges större vikt vid intresseavvägningen. Så har emellertid inte blivit fallet, något som kommer att framgå i det följande.

Varför har utredningen inte tagit fasta på denna rättspraxis och föreslagit en lämplig ändring i miljöbalkens 7 kap 18 §?

Regeringen måste i den proposition som så småningom kommer att presenteras för riksdagen föreslå en sådan förändring, alternativt att frågan tas upp i en allmän (och angelägen) översyn av de särskilda skälen.

Det kan t ex handla om omständigheter av topografisk eller annan natur som innebär att det är osannolikt att någon allmänhet någonsin skulle ha intresse av att beträda området. Det bör också handla om en skrivning som förstärker hänsyn till fastighetsägarens intressen.

Vi erinrar om att regeringen i ett annat sammanhang föreslagit att ”synnerligen ömmande omständigheter” ska vara en grund för att ett tillstånd kan beviljas.

I en revidering av miljöbalkens uppräknings av de särskilda skälen för dispens bör ”särskilda omständigheter” införas som en grund för dispens, i linje med den nya rättspraxis som redovisats i det föregående.

Utvidgning av strandskyddad mark

I miljöbalken finns en bestämmelse enligt vilken länsstyrelser kan utvidga strandskyddsområdet från 100 till 300 meter. Utredningen har inte föreslagit någon ändring på denna punkt.

Vi menar att denna bestämmelse måste utgå och att de beslut om en sådan utvidgning som redan har fattats måste upphävas. Besluten fattas på godtyckliga grunder och har dramatiska effekter för berörda fastighetsägare. Det handlar om förmögenhetsförluster som kan bli mycket betydande. Det är inte rimligt att överlåta åt länsstyrelser att fatta beslut av en sådan ingripande natur. Ett exempel på hur det kan gå till återges i bilaga 2.

Dessutom kan länsstyrelsebeslut med fullföljdsrätt till regeringen (exempelvis just om utvidgade strandskyddsområden) fullföljas enbart till Högsta förvaltningsdomstolen genom så kallad rättsprövning. Lagen om rättsprövning innehåller väsentliga processuella begränsningar av innebörd att en klagande är fråntagen rätten att få sin sak fullständigt prövad. Enligt lagen om rättsprövning tillförsäkras alltså en klagande inte de rättigheter om en rättvis rättegång som följer av Europakonventionens art 6. Sverige kan inte anses vara en rättsstat med en sådan ordning.

Det måste bli tydligt i ny lag att alla fastighetsägare ska ha en effektiv möjlighet att överklaga myndighetsbeslut till domstol (inte till regeringen) så fort staten kränker en konventionsrättighet, och att man i den domstolen tillförsäkras en rättvis rättegång.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen finns inskriven i miljöbalken (7 kap 25 §). Principen stadgar att

”en inskränkning i den enskildes rätt att använda mark eller vatten...får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses”.

Att Högsta domstolen så sent som 2019 ansett sig föranlåten att slå fast att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras i det enskilda fallet, trots att principen redan finns inskriven i lagen, måste bero på att länsstyrelser och domstolar har underlåtit att göra dessa bedömningar. Ett exempel på detta har redovisats ovan under ”strandskyddet och egendomsskyddet”. Tingsrättens slutsats i detta fall var att ”detta har inneburit en överträdelse av NNs egendomsskydd”.

Proportionalitetsprincipen har tillkommit som ett skydd för den enskilde mot övergrepp och godtyckliga inskränkningar från statens sida av den enskildes fri- och rättigheter. Principen är en naturlig del av en rättsordning i ett samhälle som gör anspråk på att vara en rättsstat där individens fri- och rättigheter värderas högt.

Som vi kommer att visa i det följande har dock det restriktiva sätt på vilket mark- och miljööverdomstolen gjort avvägningen mellan det allmänna och det enskilda intresset i praktiken inneburit att proportionalitetsprincipen har satts ur spel. Det allmänna intresset tycks regelmässigt väga tyngre än det enskilda, oavsett omständigheterna. Att Högsta

domstolen har slagit fast att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras saknar därmed betydelse.

I den europeiska unionsrätten gäller ett proportionalitetstest som består av tre kriterier som alla ska vara uppfyllda för att ett ingripande i äganderätten ska anses vara proportionellt:

- **Åtgärden ska vara ägnad att tillgodose ändamålet;**
- **Åtgärden ska vara nödvändig för att uppnå ändamålet samtidigt som mindre inskränkande alternativ saknas;**
- **Fördelen åtgärden tillgodoser ska stå i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka för de berörda.**

Restriktiv tillämpning

Utredningen föreslår ett stärkt strandskydd i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor, och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Där ska de särskilda skälen för dispens tillämpas ”**särskilt restriktivt**”. En bestämmelse om ”särskild restriktivitet” föreslås inkluderas i miljöbalkens paragraf om de särskilda skälen.

Detta förslag tillkom i utredningsarbetets absoluta slutskede. Det är därmed inte konstigt att det är illa genomtänkt.

För det första har man inte beaktat hovrättens avgörande (se ovan) att också andra omständigheter än de som anges i paragrafen om de särskilda skälen för dispens kan beaktas. Detta talar för mindre restriktivitet än den som rått enligt hittillsvarande praxis.

För det andra kan man fråga sig vad förslaget konkret skulle innebära för de tjänstemän i kommuner, länsstyrelser och domstolar som har att hantera dispensärenden.

Klart är att en konsekvens kommer att bli att de tjänstemän som redan nu ofta tenderar att hitta skäl för att säga nej till en dispens kommer att få förstärkt stöd för sin inställning (ökat utrymme för subjektivitet och godtycke; alltså försämrade rättssäkerhet).

Förbudet att uppföra byggnader på strandskyddat område gäller också anläggningar eller anordningar som *avhåller* allmänheten från att röra sig i området.

Här finns goda möjligheter för berörda tjänstemän att göra restriktiva bedömningar. I den skrift som omnämns i fotnoten på sid. 1 erinrar vi om att Trelleborgs kommun uppmanat Alf Svensson att sluta klippa gräsmattan på den delen av hans tomt som ligger på strandskyddat område och också sluta att sätta ut trädgårdsmöbler på detta område. Dessa åtgärder skulle nämligen avhålla allmänheten från att beträda området eftersom det skulle ge intrycket att området är privat (vilket det ju också är). Med den terminologi som tjänstemännen använder i dessa sammanhang skulle det privatägda området ”privatiseras”. Det är en absurd ordning när en markägare förbjuds att vårda sin mark och göra den trivsamt med motiveringen att förbudet innebär bättre tillgänglighet för allmänheten.

Vi anser att det är klart olämpligt att i en lagtext ta in skrivningar om ”särskild restriktivitet”. En lag ska vara precis och ge tydlig vägledning och inte skapa osäkerhet och möjligheter till subjektivitet och godtycke. Detta utrymme är redan alltför stort i den gällande ordningen.

Redan nu tillämpar domstolar bestämmelserna om dispens på ett sätt som är utomordentligt restriktivt. Som vi tidigare påpekat utfaller den proportionalitetsbedömning där en avvägning ska göras mellan det enskilda och det allmänna intresset vad vi kan se alltid till den enskildes nackdel vilket innebär att principen i praktiken har satts ur spel.

Vi illustrerar detta förhållande med följande exempel:

Mark- och miljööverdomstolen (Svea hovrätt) har slagit fast att "utgångspunkten för den proportionalitetsbedömning som ska göras inom ramen för en intresseavvägning enligt 7 kap 25 § miljöbalken måste dock fortfarande vara att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden....är mycket starkt".

Konsekvensen blir att en teoretisk allmänhets förmodade intresse av att beträda privatägd strandskyddat mark alltid ges företräde framför en fastighetsägares självklara intresse av att råda över sin egendom. Det som är normalt, och för de allra flesta människor naturligt - att en fastighetsägare har rådighet över det han äger - gäller inte på strandskyddsområdet. Även om man säger sig tillämpa proportionalitetsprincipen blir slutresultatet ändå alltid att den enskilde förlorar. Proportionalitetsprincipen blir i praktiken åsidosatt. Det "allmänna intresset" anses av tjänstemän och domstolar alltid väga tyngre än det enskilda.

Förhållandet illustreras av följande citat från ett av hovrättens avgöranden: "Även om platsen för den sökta dispensen såvitt framkommit inte hyser några högre naturvärden och, med hänsyn till bl a topografi, är något avskild från vattnet får det allmänna intresse som strandskyddet representerar anses väga tyngre än xx intresse av att få uppföra en jaktstuga på fastigheten".

"Får anses"? Man undrar vad som ligger bakom detta ställningstagande. Att topografin är sådan att en allmänhet sannolikt aldrig kommer att vilja röra sig i området saknar enligt domstolen betydelse. Detta är en av absurditeterna i hur strandskyddet tillämpas.

Klart är att domen står i strid med det allmänna rättsmedvetandet och med en rimlig tolkning av proportionalitetsprincipen. Vad vinner det allmänna på avslaget? Och vad förlorar fastighetsägaren som bara vill bygga en jaktstuga? Den enskildes rättigheter negligeras. Och domen kan inte överklagas.

I en annan dom har mark- och miljööverdomstolen hittat på ett annat argument för att säga nej till en dispens: "Av betydelse är också att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet kan enskilda dispenser sammantaget ändå få en betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och djur- och växtliv".

Resonemanget är märkligt. Man målar upp ett hypotetiskt scenario av flera dispensansökningar avseende samma plats och tar detta scenario till intäkt för att säga nej. Enskilda dispenser kan *sammantaget* få en *betydande* negativ inverkan på tillgång till stränder, även om den dispensen som ärendet gäller *inte förefaller skada syftet med strandskyddet*. "Kan få *betydande* negativ inverkan?" Vad grundar sig denna bedömning på?

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att domstolen på förhand bestämt sig för att säga nej till dispens och att det nu gällde att hitta ett bra argument – eller i varje fall ett argument. Inte heller denna dom går att överklaga.

Kan tillämpningen av dispensreglerna bli mer restriktiv än så?

Vi menar att domstolens inställning i dessa frågor står i strid med en av rättsstatens grundprinciper, nämligen att medborgarna ska skyddas från godtycklig maktutövning. Vi menar också att det sätt på vilket domstolen nedprioriterar äganderätten skapar misstro mot hela rättssystemet. Om domstolen beaktade EU-rätten – vilket man får anta att den har gjort – har man alltså bedömt att de gjorda inskränkningarna i de två redovisade fallen har varit "nödvändiga"

Som vi tidigare påpekat innebär hovrättens avgöranden att proportionalitetsprincipen i praktiken har satts ur spel eftersom det allmänna intresset alltid tycks väga tyngre än det enskilda.

I sammanhanget kan det vara värt att notera vad mark- och miljödomstolen (Nacka tingsrätt) skriver i dom M 3001-19:

" Enligt ny praxis på området ska en intresseavvägning mellan enskilda intressen och de intressen som strandskyddet skyddar göras även om en dispensgrund inte är självständigt uppfylld. Enligt regeringsformen och europakonventionen måste varje äganderättsinskränkning vara **proportionerlig**. Med andra ord **får en begränsning i äganderätten aldrig gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse** och **konsekvenserna för enskilda måste vara rimliga**. Vid en jämförelse av strandskyddet och egendomsskyddet väger det förstnämnda tyngre **när skyddsvärdet är stort, men det rättfärdigar inte en ändlös rådighetsinskränkning gentemot den enskilde fastighetsägaren**" (våra kursiveringar).

Uttalandet tyder på att det hos tingsrätten finns en insikt om att det grundlagsfästa egendomsskyddet inte kan negligeras på det sätt som alltför ofta görs av högre instanser (i de hovrättsdomar vi citerar verkar det vara just "ändlös rådighetsinskränkning" som är ledstjärnan).

Viktigt är dessutom att tingsrätten för in ett nytt kriterium, nämligen att "konsekvenserna för enskilda måste vara **rimliga**". Även Högsta Domstolen har faktiskt varit inne på liknande tankegångar – i T6460-19 uttalar man att "den proportionalitetsprincip som uttrycks i 25 § får ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens".

Dessutom anser tingsrätten att "**skyddsvärdet**" **måste vara stort**" för att det allmänna intresset ska väga tyngst. Detta är en markering av stor betydelse som borde få genomslag i den framtida rättstillämpningen.

Regeringsformens 2 kap 15 § stadgar som tidigare nämnts att

”vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”.

Varje inskränkning av den enskildes rättigheter måste kunna motiveras med att det föreligger ett angeläget allmänt intresse av att inskränkningen görs och av att den enskildes intresse åsidosätts. I den ovan citerade hovrättsdomen om förbud att bygga en jaktstuga på strandskyddat område gör alltså domstolen bedömningen att ett sådant angeläget allmänt intresse föreligger. Exemplet visar på en tolkning som är orimlig och som står i strid med det allmänna rättsmedvetandet. Det förefaller helt uppenbart att ”skyddsvärdet” i detta fall inte är ”stort (jfr ovan tingsrättens uttalande). Men hovrätten har ändå inte beviljat dispensen.

I sammanhanget finns skäl att erinra om att det i förvaltningslagen stadgas att

”en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.....myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet”.

I 26 kap 9 § miljöbalken stadgas dessutom att

”mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas”.

Innan utredningen beslutade sig för att föreslå ett lagrum om ”särskild restriktivitet” borde man ha analyserat de två avgöranden från hovrätten som vi har redovisat i det föregående. Slutsatsen borde i så fall ha blivit förslag om en minskad restriktivitet snarare än en ökad och att egendomsskyddet och det enskilda intresset måste ges större vikt i domstolars och myndigheters proportionalitetsbedömningar.

Det finns skäl att granska vilka tankegångar som ligger bakom tesen om behovet av särskild restriktivitet i ”högexploaterade områden”.

Med den logik som ligger bakom att dispens kan beviljas om ett område redan är ianspråktaget kan hävdas att det inte finns några skäl att tillämpa särskild restriktivitet i ett område som redan är exploaterat. Sådana områden är också särskilt attraktiva för strandnära boende, med den livskvalitet detta för med sig. Och i dessa områden finns också normalt andra möjligheter till friluftsliv än vandringar på privatägd mark.

Detta är en aspekt som ofta förbises i debatten om strandskyddet – att det finns andra alternativ för allmänheten att beträda strandområden än att utnyttja privatägd mark.

Sveriges skärgårdar anses förmodligen vara ”högexploaterade” områden där särskild restriktivitet skulle gälla.

Detta är något som skulle stå i strid med målet om livskraftiga lokala skärgårdssamhällen med gynnsamma villkor för näringsverksamhet och där människor kan leva och bo med hög livskvalitet. Redan som läget är idag utgör strandskyddet och det sätt det tillämpas av länsstyrelser ett stort hinder för framväxten av sådana samhällen och för bevarandet av den speciella skärgårdskulturen. Med tanke på förhållandena i skärgårdarna borde dessa områden utgöra en speciell kategori där dispensgivningen är mer liberal snarare än mer

restriktiv och där den enskilde snarare än staten får avgöra om han eller hon behöver ha en brygga för sin båt².

Vi anser mot denna bakgrund att utredningens förslag om ”särskild restriktivitet” bör avvisas.

Rätten till ostört privatliv och hemfrid

Rätten till ostört privatliv och hemfrid är skyddad i Europakonventionen (EKMR Artikel 8).

En fastighetsägare skall ha rätt till en hemfridszon på sin fastighet så att rätten till hemfrid respekteras. Detta innebär att allmänheten vid passage inte får ”störa eller förstöra”. Vid öppen terräng torde i de flesta fall 100 m från huvudbyggnad anses kunna tillgodose detta krav. Ett strandskyddat område, där huvudsyftet är att området görs tillgängligt för allmänheten, får aldrig inkräkta på en hemfridszon.

Tillsyn

Utredningen betonar vikten av en effektiv tillsyn.

På strandskyddsområdet råder inte likhet inför lagen i och med att tjänstemän i olika kommuner och länsstyrelser gör olika bedömningar i likartade ärenden. Dessutom finns misstankar om att vissa behandlas mer förmånligt än andra. I den bilagda skriften (”Strandskyddet – så fungerar det i praktiken”, bilaga 1) ger vi utförliga exempel på ”tjänstemannaaktivism” där vissa tjänstemän låter sina egna bevekelsegrunder påverka besluten. En tillsyn måste uppmärksamma dessa förhållanden och ingripa mot dem. Vi erinrar i detta sammanhang om behovet av ett förstärkt tjänstemannaansvar.

I vår skrift uppmärksammar vi också att JO vid upprepade tillfällen framfört kritik mot länsstyrelsen i Stockholm för extremt långa handläggningstider i ärenden om dispenser från strandskyddet. JOs slutsats är att detta inte är en acceptabel ordning. Vår slutsats är att länsstyrelsens agerande inte är förenligt med vad man kan kräva av en myndighet i en rättsstat.

Tillsyn är resurskrävande. Ett förenklat regelverk kräver mindre tillsyn.

² En artikel i tidningen Skärgården 2020-04-16 har rubriken ”Nej till privata bryggor dit det går Waxholmsbåt”. Enligt artikeln har länsstyrelsen upphävt kommunens beslut att bevilja strandskyddsdispens för bygge av en brygga. Som skäl anges att ”länsstyrelsen bedömer att fastighetsägaren inte är i behov av bryggan då ön trafikerar av Waxholmsbolaget två gånger om dagen”. Avståndet från fastigheten till ångbåtsbryggan är 1,1 km. Enligt tidningsreferatet har den ansvariga handläggaren konstaterat att ”tung packning är inget argument. Man kan använda kärror”. Är detta rimligt? Är det rimligt att staten ska bestämma om en fastighetsägare på en ö i skärgården behöver ha en brygga?

Tillsyn som kräver tillträde till hemfridszon får inte ske utan överenskommelse med fastighetsägaren eller med tillstånd utfärdat efter samma principer som gäller för husrannsakan.

Preskription

Frågan om preskription vid brott mot strandskyddet behandlas inte alls i utredningen. Sådana brott har en åtalspreskription på 5 år. Trots detta innebär praxis att kommuner kan utfärda strafförelägganden utan tidsbegränsningar. Det måste klargöras att preskriptionstiden 5 år ska gälla på alla nivåer.

Miljöorganisationer och rätten att överklaga

Företrädare för bl a Naturskyddsföreningen har i en artikel i Svenska Dagbladet den 14 december framfört stark kritik mot utredningen. Det hävdas att utredningen inte lagt fram förslag om hur de återstående obebyggda stränderna i regioner där exploateringstrycket är högt ska kunna skyddas bättre. Det påstås att "växt och djurliv drabbas hårt när strandskyddet upphävs vid små sjöar och vattendrag". Några belägg för detta påstående presenteras inte.

Ett märkligt debattinlägg i Aftonbladet 17 januari (av två miljöpartister) har fått rubriken "Se på Norge – vi måste rädda strandskyddet". Artikeln illustreras med en bild på raset i Gjedrum. Det hävdas att det är "tydligt att strandskyddet fungerar som en klimatanpassningsåtgärd som skyddar det vi vill bygga från ras och skred" och att "att upphäva strandskyddet med motiveringen att kunna bygga mer strandnära är inte bara miljöpåverkande, det kan bli kostsamt och farligt". Inte heller för dessa påståenden presenteras några belägg.

Miljöorganisationernas utgångspunkt förefaller vara att idealtillståndet är orörd natur och "obrutna strandlinjer". Intrycket är att man anser att all natur är skyddsvärd och att människan helst ska hålla sig borta, utom möjligen när det handlar om allemansrättslig tillgänglighet. Om detta synsätt får dominera ännu mer än det redan gör är det många samhällsintressen som kommer till korta. Konsekvensen har blivit att aktiviteter som vid en samlad bedömning är samhällsekonomiskt viktiga inte kommer till stånd.

Miljöbalken innehåller bestämmelser om miljöorganisationers talerätt, dvs bl a rätt att överklaga myndighetsbeslut i strandskyddsärenden. Jämfört med andra privata intressenter har dessa därmed fått en unik ställning och en offentlighetsrättslig status. Talerätten leder till en förstärkt obalans till förmån för de intressen miljöorganisationer företräder i den intresseavvägning som görs av ansvariga myndigheter.

Detta är inte en rimlig ordning. Bl a det exempel som redovisas i bilaga (bil 3, Svd 30 mars 2021) visar på hur denna talerätt missbrukas med orimliga konsekvenser som följd.

Lagens bestämmelser om miljöorganisationers talerätt måste tas bort och rätt att överklaga myndighetsbeslut i strandskyddsärenden ska endast tillkomma berörd fastighetsägare.

Vi noterar att miljöpartiets miljöpolitiska och landsbygdspolitiska talesperson i ett mejl till TT den 14 december konstaterar att "Miljöpartiet är starkt kritiska till att delar av förslagen hotar Sveriges miljö- och fritids mål". Vi frågar oss vad detta uttalande betyder för regeringens hantering av utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter.

Om en fastighetsägare anser sig tvungen att överklaga ett kommunalt beslut eller ett överklagande av en miljöorganisation i ett dispensärende leder detta ofta till kostnadskrävande rättsprocesser där fastighetsägaren befinner sig i ett underläge. Advokatkostnader uppgår lätt till hundratusentals kronor och når ibland miljonbelopp. För fastighetsägare är det stora värden av olika slag som står på spel.

Det finns exempel på hur en kommun driver processer från nivå till nivå i rättssystemet (se bil 1). Detta är inte skäligt och rimligt och dessutom resurskrävande för kommunen. Kommuner bör därför framtida rätten att överklaga beslut som fattas av länsstyrelse och domstol (se ett fall som redovisas i bilaga 1).

Ett förenklat regelverk

Utredningen ska enligt direktiven "beakta möjligheten till regelförenklingar".

Regelverket måste vara enkelt, lättförståeligt och minimera möjligheterna till subjektiva tolkningar och bedömningar från ansvariga tjänstemäns sida. En annan aspekt är att avgifter för kommunernas hantering har blivit en ökad belastning för fastighetsägarna.

De revideringar som företagits genom åren har gjort regelverket mer komplicerat och ökat utrymmet för godtycke. Ett exempel på detta är de ändringar som infördes 2009 då undantaget i MB 7 kap 16 § gällande byggande av ekonomibyggnader på strandskyddsområde begränsades. Erfarenheten visar att de villkor som lades till om ekonomisk bärkraftighet och att placeringen för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde tolkas godtyckligt och utan rimlighetsavvägning. Dessa villkor bör tas bort. Utredningen håller med i sak men föreslår att en ny utredning ska tillsättas. Vi anser att denna ändring ska genomföras med verkan från 1 januari 2022.

Inga avgifter bör få tas ut av kommuner för hantering av dispensärenden.

Alternativa modeller

Alternativa modeller för att reformera strandskyddet bör övervägas.

- i) Det generella strandskyddet skulle kunna avskaffas och ersättas med en ordning där kommunerna ges möjlighet att identifiera områden där byggförbud skulle gälla av strandskyddsskäl. På samma sätt som nu är fallet skulle dispenser kunna beviljas i enskilda fall men med andra och mer flexibla kriterier än de som nu gäller, med hänsyn till samhällsintressen som inte täcks in i de existerande särskilda skälen;

- ii) En ny modell skulle kunna bygga på att strandskyddet avskaffas på privatägda fastigheter avsatta som tomtmark. En sådan nyordning skulle i ett slag eliminera konflikten mellan egendomsskyddet och strandskyddet.

Bakgrunden till en reform av detta slag är att det finns andra sätt att tillförsäkra allmänheten tillgång till strandområden än konfiskering av nyttjanderätten till privatägd mark. Alltför liten uppmärksamhet har i diskussionen om strandskyddet ägnats dessa andra alternativ. Ca 200 nya naturreservat om året har tillkommit under perioden 2016-2018.

Någon undersökning av i vilken utsträckning allmänheten verkligen utnyttjar de möjligheter till tillträde till privatägd strandnära mark som strandskyddet erbjuder har veterligen inte företagits. Vi misstänker att detta intresse är begränsat, jämfört med intresset att utnyttja kommunalt ägd mark och kommunala faciliteter och områden som av staten har skyddats av naturskyddsskäl.

Vi föreslår att en kommitté tillsätts för att utreda detta alternativ, inklusive hur strandskyddsaspekter skulle kunna beaktas i kommunala bygglovsprocesser.

- iii) I utredningen föreslås att länsstyrelserna bör få i uppdrag att ”klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län”. I ett sådant uppdrag bör det tydligt markeras att avsikten är att fler områden ska undantas från strandskyddet.

Stockholm den 28 april 2021

För Nätverket Rätt Strandskydd

Bengt Holmgren

bengt.holmgren@gmail.com

Mats Ringborg

mats.ringborg@gmail.com