



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Institutionen för Handelsrätt  
MVEC11 Miljörätt  
Projektarbete  
HT09

# Strandskydd

## Bra skydd för växt- och djurliv?



Foto: Thomas Nyberg

**Författare:** Nina Backlund, Alma Ceric, Mikael Olofsson och Therése Andersson  
**Handledare:** Marianne Stenroth Sillén

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar och beteckningar .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning och syfte .....</b>	<b>4</b>
1.1 Det allmännas intresse .....	4
1.2 Den enskildes intresse .....	4
1.3 Vårt projekt – syfte och frågeställningar .....	4
1.3.1 Fall 1 .....	4
1.3.2 Fall 2 .....	4
1.3.3 Frågeställningar .....	4
<b>2. Metod och material .....</b>	<b>5</b>
2.1 Fall 1 .....	5
2.2 Fall 2 .....	5
<b>3. Historia .....</b>	<b>5</b>
3.1 Provisorisk strandlag .....	5
3.2 Generellt strandskydd .....	5
<b>4. Lagen om strandskydd .....</b>	<b>6</b>
<b>5. Lagändringar inom strandskyddet .....</b>	<b>6</b>
5.1 Allmänt om lagändringarna .....	6
5.2 De viktigaste nyheterna i strandskyddet .....	7
<b>6. Fall 1 .....</b>	<b>7</b>
6.1 Bakgrund till fall 1 .....	7
6.1.1 Höga naturvärden .....	7
6.1.2 Forskning på unik huggormspopulation .....	7
6.1.3 Artikel i Sydsvenskan .....	8
6.1.4 Brev till länsstyrelsen .....	8
6.2 Granskning av fall 1 .....	9
6.2.1 Beslut om dispens .....	9
6.2.2 Handläggarens kommentarer .....	9
<b>7. Fall 2 .....</b>	<b>9</b>
7.1 Bakgrund till fall 2 .....	9
7.2 Granskning av fall 2 .....	10
<b>8. Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>10</b>
8.1 Var beslutet rätt i fall 1? .....	10
8.2 Är skyddet av djur- och växtlivet genom strandskyddet tillräckligt? .....	11
8.3 Vad kan göras i efterhand i fall 1? .....	11
<b>9. Referenser .....</b>	<b>12</b>
<b>Bilaga .....</b>	<b>13</b>

## **Förkortningar och beteckningar**

MB – Miljöbalken

PBL – Plan och bygglagen

Kap. – Kapitel

TM - Thomas Madsen

JL – Jon Loman

## **Sammanfattning**

Runt nästan hela Sveriges kust och strandlinje gäller strandskydd. Strandskyddet är till för att skydda allmänna intressen så som växt-, djur- och friluftsliv emot enskilda exploateringsintressen. Inom strandzonen är det ej tillåtet att t.ex. uppföra byggnader men dispens kan ges ifrån strandskyddsbestämmelserna om det finns särskilda skäl. I detta projekt har vi fokuserat på strandskyddssyftets andra del om växt- och djurliv. Vi har studerat två fall; ett i Trelleborgs kommun, där dispens gavs för byggande av enbostadshus i ett naturvårdsområde (fall 1) och ett annat fall i Halmstads kommun, där dispens ej gavs för byggande av en gång- och cykelväg i naturreservat (fall 2). Tyngden har lagts på fall 1 med fall 2 som jämförande exempel. Vi frågar oss om det verkligen var rätt att ge dispens i fall 1 då en unik ormpopulation i området verkar ha påverkats mycket negativt. Vår åsikt efter granskningen är att beslutet togs på felaktiga och bristande grunder. Länsstyrelsen borde ha tillfrågat expertis på området. Vidare undrar vi om hur väl djur- och växtlivet faktiskt skyddas av strandskyddsbestämmelserna och om det skyddet är starkt nog. Efter granskningen anser vi att skyddet i praktiken inte är starkt nog om det inte kompletteras med ytterligare skyddsbestämmelser.

# 1. Inledning och syfte

Sverige har totalt ca 386 000 km kust och strandlinje. Om denna skulle sammanfogas, sträckas ut och viras runt jorden skulle den räcka för häpnadsväckande 9,5 varv<sup>1</sup>. Detta är självfallet en oerhörd tillgång för vårt land men även en arena för ständig konflikt mellan den enskildes och det allmännas intresse.

## 1.1 Det allmännas intresse

Djur- och naturvärdena i dessa områden är ofta stora, i övergångszonen mellan vatten och land bildas speciella och diversa livsmiljöer. Stranden besitter ofta en både rik och unik flora och fauna.<sup>3</sup> Även som rekreationsområde är stranden oerhörd viktig, här vill vi utöva vår rätt till friluftsliv enligt allemansrätten. Denna internationellt sett unika rättighet är något som sitter djupt rotad i vår folksjäl. De ovan nämnda intressena kan ibland krocka men har som en gemensam nämnare att de representerar det allmännas intresse.

## 1.2 Den enskildes intresse

Exploateringstrycket är ofta mycket stort i strandområden. Vem har inte drömt om en villa med havs- eller sjöutsikt? Som bebyggelsepåverkad räknas ca 10 % av Sveriges totala kust och strandlinje. År 2000 var 19 % av Skånes kust och strandlinje bebyggelsepåverkad.<sup>1</sup> Anläggning av byggnader utgör exempel på den enskildes intressen som i vissa fall kan äventyra natur-, djur- och friluftsvärdena i området.

## 1.3 Vårt projekt – syfte och frågeställningar

Strandskyddets syfte (MB 7 kap 13 §) är att långsiktigt:

1. Trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden.
2. Bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

I detta projekt har vi valt att rikta in oss på syftets andra del om livsvillkoren för djur- och växtlivet. Vi har studerat två fall inom detta område. Tyngden läggs på fall 1.

### 1.3.1 Fall 1

I en artikel i Sydsvenskan som publicerades 3 maj i år uppmärksammar Thomas Madsen (professor i evolutionär ekologi) hur uppförandet av ett enbostadshus mellan Böste och Smygehamn i Trelleborgs kommun har lett till att två tredjedelar av en unik huggormsstam har dött ut. Länsstyrelsen har gett dispens till bygget av huset och flera utbyggnader.<sup>18</sup>

### 1.3.2 Fall 2

Halmstads kommun fick dispens för anläggande av gång- och cykelväg i Hagöns naturreservat av länsstyrelsen i Hallands län. Naturvårdsverket överklagade till Miljööverdomstolen i Vänersborg som ändrade domen. Kommunen överklagade då till Miljööverdomstolen som avslög överklagan. Dispens gavs ej.<sup>15</sup>

### 1.3.3 Frågeställningar

Syftet med detta projekt är att granska ovanstående fall och svara på följande frågeställningar:

- Var länsstyrelsens beslut om att ge dispens rätt i fall 1?
- Hur skyddas djur- och växtlivet av strandskyddslagen och är detta skydd starkt nog för att uppfylla strandskyddssyftets andra del?

## 2. Metod och material

I detta arbete har vi studerat relevanta lagar och författningar i MB för att på bästa sätt kunna granska och tolka fallen i fråga.

### 2.1 Fall 1

Vi har tagit del av länsstyrelsens handläggande och beslut i dispens- och bygglovsansökningar i området. För att få mer information om huggormspopulationen i området försökte vi kontakta professor Thomas Madsen som bedrivit forskning om populationen. Tyvärr var Madsen ej nåbar då han flyttat till Australien. Istället vände vi oss till hans kollega Jon Loman, docent i zoologisk ekologi vid Lunds universitet. Han gav sin syn på husbygget och vi fick ta del av ett brev han och Madsen skickat till länsstyrelsen där han ifrågasatte dispensen och föreslog åtgärder. Vi läste även två artiklar av Madsen om inavel i denna huggormsstam. För att få en klarare bild av områdets karaktär vad det gäller djur- och växtliv har vi läst Smygehuks detaljplan och naturvårdsplanen för Trelleborgs kommun.

### 2.2 Fall 2

För att få insikt i detta fall har vi tagit del av rättegångsprocessen som ledde till avslag på kommunens dispensansökan.

## 3. Historia

### 3.1 Provisorisk strandlag

Strandskyddet var från början inte en egen lag utan var när de första bestämmelserna kom på 1940-talet en del av dåvarande byggnadslag (1947:385). Länsstyrelsen hade nu möjlighet att förbjuda bebyggelse på strandnära område med skön natur och växtlighet, detta då tillgängligheten till stranden hade minskat mycket, särskilt i tätorternas närhet. En provisorisk strandlag kom 1950 (1950:639) och 1952 ersattes den av strandlagen (1952:382). När Naturvårdslagen kom 1965 (1964:822) blev bestämmelserna om strandskyddet en del av den. Syftet med strandskyddet var att trygga områden som gynnade bad och friluftsliv, dessa intressen hade företräde framför andra intressen. Stränderna ska vara tillgängliga för alla medborgare, en idé som kan vara uttryck för den sociala hållbarhetsdimensionen.<sup>5</sup>

### 3.2 Generellt strandskydd

Från början krävdes endast tillstånd för att utföra vissa åtgärder på strandnära område, men 1975 infördes ett generellt förbud mot bebyggelse på stränder både vid kusten och i inlandet. För att få bygga krävdes nu dispens från strandskyddet. Detta var en följd av en kraftig expansion av bebyggelse, särskilt fritidshusbebyggelse, under 1960-talet och 1970-talet.<sup>5</sup> Strandskyddet, fortfarande del av naturvårdslagen, utvidgades 1 juli 1994 och kom nu att även gälla skydd för växt- och djurlivet och bevara goda livsvillkor på land och i vatten. Nu lyfte man upp den miljömässiga hållbarheten vid sida om den sociala som tidigare varit viktigast i strandskyddet. Naturvårdslagen med bestämmelserna om strandskydd blev en del av miljöbalken när den trädde i kraft den 1 januari 1999.<sup>6</sup>

## 4. Lagen om strandskydd – MB 7 kap

I 13 § står att strandskyddet gäller vid havet, sjöar och vattendrag. Vidare i paragrafen står att strandskyddet ska trygga allemansrättslig tillgång och ”bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.” Dessa syften kan i vissa fall vara motstridande.

Enligt 14 § gäller som grundregel strandskyddsområde inom 100 meter från strandlinjen. Detta kan utvidgas till max 300 meter om det behövs för att säkerställa strandskyddets syfte. Som exempel så måste allmänheten kunna ta sig förbi på stranden, fri passage vid exempelvis sankmark och klippor, utan att de känner att de tränger sig in på den privata sfären.

Förbuden inom strandskyddsområdet gäller uppförande eller ändring av användning av byggnader, förberedelse till detta eller uppförande av något som gör att allmänheten hindras tillträde eller så att livsmiljön för djur och växter väsentligt förändras. Hur ”väsentligt” ska tolkas är en bedömningsfråga. En liten förändring i livsmiljön kan i vissa fall få stora konsekvenser för en enskild population av en art. Ovanstående enligt 15 §.

För att få dispens från strandskyddet krävs särskilda skäl enligt 18 § t.ex.:

- Marken har redan tagits i anspråk så att det saknar betydelse för strandskyddets syften.
- Angeläget allmänintresse, gynna friluftsliv, bad etc.
- Landsbygdsutveckling.
- Utvidga pågående verksamhet, t.ex. fiske.
- För sin funktion måste ligga inom strandskyddet och som vem som helst får använda, t.ex. en brygga.<sup>7</sup>

Vid dispensprovningen ska även proportionalitetsprincipen, miljöbalken 7 kap. 25 § tillämpas. Inskränkning i den enskildes användning av marken ska inte vara större än vad som krävs för att tillgodose syftet. Det innebär att en myndighets åtgärd inte får gå längre än vad som är nödvändigt för ändamålet. Proportionalitetsprincipen tillämpas med andra ord när en avvägning ska ske mellan enskilda och allmänna intressen.

Det är alltså när den privata zonen ökas, som man har inskränkt på allemansrättslig tillgång. Strandskyddet kan på inga villkor räknas retroaktivt, dvs. tomtmark som fanns innan strandskyddet kan inte minskas ner.<sup>7</sup>

## 5. Lagändringar inom strandskyddet

### 5.1 Allmänt om lagändringarna

I februari 2009 kom regeringen med en proposition om ändring av strandskyddet. Riksdagen beslutade om ny lagstiftning som dels skulle börja gälla från 1 juli 2009 och dels från 1 februari 2010.<sup>16</sup> I juli 2009 började den nya rollfördelningen gälla som innebär att mer ansvar ligger på kommunerna. Länsstyrelsen ska fungera som vägledande organ. De kommer att fortsätta sköta upphävande av strandskydd och dispens när det gäller försvarsanläggningar, allmänna vägar och särskilt skyddade områden. I februari nästa år kommer kommunerna att få rätt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen där dispens kan ges lite mindre restriktivt.<sup>4</sup>

Anledningen till det nya lagförslaget har sin grund i att dåvarande strandskyddsregler hade många brister samt att de inte var flexibla, sett till de geografiska utgångspunkterna. Syftet med lagändringen är att anpassa skyddet efter de olika förutsättningarna som uppställs i olika delar av landet samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras, detta genom att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet.<sup>4</sup>

## **5.2 De viktigaste nyheterna i strandskyddet**

Rent praktiskt innebär ändringarna bland annat att kommunerna ska ha ansvar för att pröva ärenden om dispenser och upphävande av strandskyddet i detaljplaner. Vid beslut som innebär dispens eller upphävande av strandskyddet ska den fria passagen inte inräknas i beslutet, utan den ska fortsätta att vara strandskyddad och en del av allemansrätten. När detaljplanen upphävs eller ändras ska strandskyddet automatiskt återinträda. Reglerna för dispens har tydligare preciserats i lagtexten. I översiktsplanerna ska kommunerna fastställa områden som eventuellt kommer att bli aktuella för lättnader av strandskyddet, detta för att främja landsbygdsutvecklingen. Även tillsynen över strandskyddsområden kommer kommunen att ha hand om.<sup>4</sup>

Naturvårdsverket får en vägledande roll för kommuner och länsstyrelser. De ska även bevaka hur praxis utvecklas genom att studera domstolarnas arbete. Om länsstyrelsen har tagit beslut om upphävande eller dispens så kan Naturvårdsverket pröva och granska dessa fall. Ändringarna av strandskyddet innebär även en ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen.<sup>4</sup>

# **6. Fall 1**

## **6.1 Bakgrund till fall 1**

### **6.1.1 Höga naturvärden**

Området mellan Böste och Smygehamn i Trelleborgs kommun är klassat som ett naturvårdsområde<sup>12</sup>. Höga naturvärden finns både vad det gäller flora och fauna<sup>13</sup>. Länets hagmarksinventering har givit hagmarkerna i området klass tre av fyra<sup>19</sup>. Strandområdet är av hög betydelse för friluftslivet då mycket av den övriga kusten har bebyggts. Kuststräckan lyder under strandskydd som är förstärkt till 180 meter i vissa områden. Hela kustområdet gäller dessutom under riksintresse för kustzonen och kulturminnesvärden.<sup>12</sup>

### **6.1.2 Forskning på unik huggormspopulation**

Strandängarna hyser en mycket unik huggormspopulation som är fridlyst sedan 1991. Huggormsstammen är sannolikt den sista som lever på Skånes strandängar. Lunds Universitet har under ledning av professor Thomas Madsen bedrivit forskning på populationen sedan 1981.<sup>13</sup> År 1992 placerades 20 huggormar från en annan population in för att minska inaveln. Efter 4 parningssäsonger återplacerades ormarna efter att de fört vidare sina gener. Ökningen av den genetiska diversiteten stärkte beståndet då inaveln minskade.<sup>11</sup> Mellan 1992 till 2003 ökade antalet infångade hannar vid inventering från 10 till 39 stycken (se *bild 1*)<sup>12</sup>.

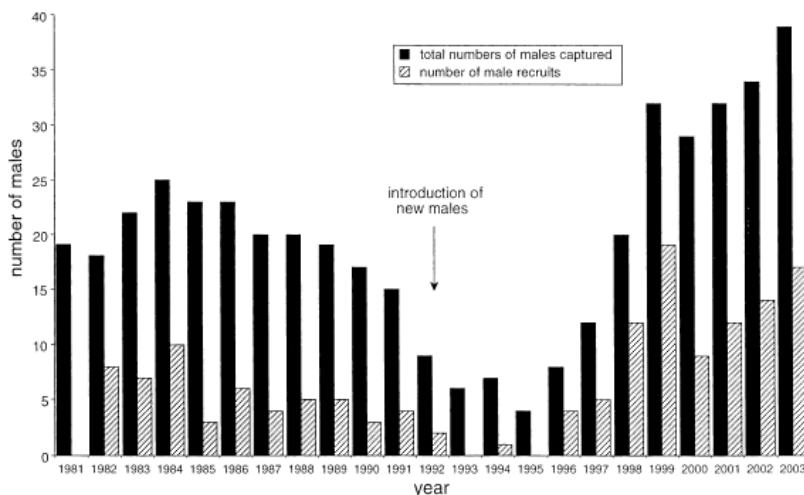


Bild 1. Totala antalet och antalet nya hanner infångade i Smygehuk mellan 1981-2003. Introducerade hanner är inte inkluderade i diagrammet.

### 6.1.3 Artikel i Sydsvenskan

Thomas Madsen - TM som var ansvarig för huggormsprojektet flyttade till Australien under en tid och projektet lades därmed på is. När TM återvände till Sverige i våras fick han höra att en flicka i Smygehamn blivit biten av en huggorm antog han att populationen hade ökat och spridit sig dit<sup>18</sup>. Då han besökte platsen i maj insåg han att så inte var fallet. Tvärtom hade populationen minskat oroväckande mycket<sup>18</sup>. Detta anser TM bero på ett nybyggt enbostadshus vid strandängan som hindrar ormarna från att ta sig till sina födosöksområden<sup>18</sup>. Huset användes tidigare som ateljé men 2005 gavs dispens från strandskyddet för ändrad användning till ett enbostadshus med carport<sup>19</sup>. Bygglov gavs redan 2004<sup>20</sup>. TM uppskattar att två tredjedelar av beståndet har dött ut p.g.a. nybyggnationen<sup>18</sup>.

### 6.1.4 Brev till länsstyrelsen

Eftersom TM har återvänt till Australien har vi inte lyckats att komma i kontakt med honom personligen men vi har intervjuat hans kollega Jon Loman - JL (Docent i zoologisk ekologi på Lunds Universitet). Även JL har blivit upprörd över nybygget, han och TM skickade in ett brev till Länsstyrelsen i slutet av oktober 2009<sup>22</sup>. Vi har tagit del av detta brev. I brevet ifrågasätter de dispensgivningen, de skriver följande: ”Vi vill starkt ifrågasätta det rimliga och lagliga att ge byggnadslov till en anläggning som så uppenbart står i strid med strandskyddet. I detta fall föreligger uppenbar konflikt både med friluftsliv och naturvård”. De skriver vidare: ”Ur naturvårdssynpunkt är det tydligt att anläggningen kommer i konflikt med ormpopulationen genom att försvåra vandringsvägarna”. Forskarna menar att ormarna övervintrar i vallar med kasserad kalksten öster om fastigheten. Efter övervintringsperioden ska de dock vandra vidare för att uppsöka sina födosöksområden på väster sida om fastigheten (se bild 2). Tomten var tidigare naturmark med mycket växtlighet som gav skydd för ormarna under deras vandring. Nu består tomten av gräsmatta med en stenmur i öster. Den enda öppningen i muren är en bilinfart. Ormarna förvirrar sig in på tomten genom bilinfarten och blir då mycket utsatta för predation och störningar. Forskarna föreslår att tomten bör minskas med 10 meter i söder och att vissa relativt enkla åtgärder vidtas, som avhåller ormarna från att ta sig in på tomten genom bilinfarten, t.ex. färist, tunnlar etc.<sup>21</sup>



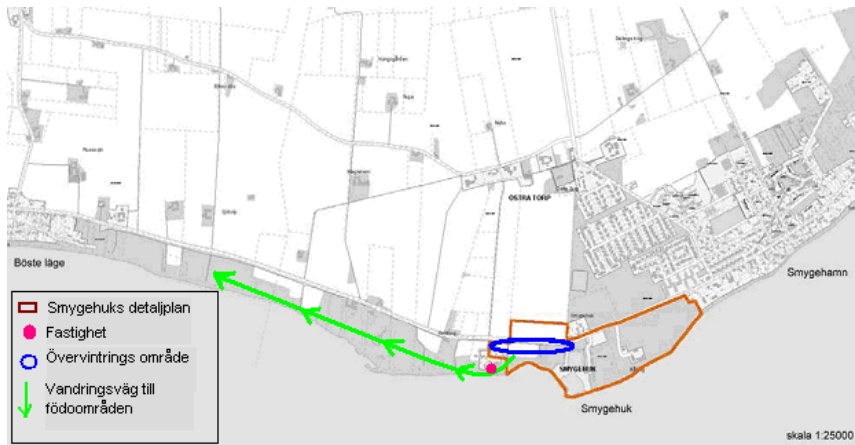


Bild 2. Karta över området Böste-Smygehamn. Visar fastigheten 5:19, övervintringsområde och vandringsväg till födoområden.

## 6.2 Granskning av fall 1

### 6.2.1 Beslut om dispensgivning

2004 ansökte Nils Andersson om att få dispens för uppförande av ett enbostadshus och carport inom strandskyddsområde på fastigheten Östra Torp 5:19, Trelleborgs kommun. Den gamla ateljébyggnaden skulle rivas för att ge plats åt den nya bostaden. I beslutet uppmärksammades de höga naturvärdena och den unika huggormspopulationen. Dispens gavs i ärendet 2005 och som särskilda skäl angavs att marken redan var ianspråktagen som tomtmark (trädgård) i enlighet med 7 kap 18c § punkt 1 MB. Därmed anser man att dispens kan ges trots de höga naturvärdena i området då dessa ej kommer att påverkas. Dispensen gavs med ett villkor, vilket var att lämna en minst 2 meter bred passage för allmänheten vid fastighetens södra del (avgränsad med staket). I handläggningen av fallet har samråd skett med Jörgen Nilsson på landskaps- och kulturminnessektionen (miljöavdelningen) länsstyrelsen.<sup>19</sup> Bygglov gavs redan 2004<sup>20</sup>.

### 6.2.2 Handläggarens kommentarer

Enligt Monika Nordvall på Länsstyrelsens miljöavdelning som var handläggare i fallet fanns inte tillräckligt starka bevis till att ormpopulationen skulle påverkas negativt om dispens gavs. Eftersom ormpopulationen inte direkt bodde på fastighetens tomt bedömdes det att ingen experthjälp behövdes i frågan. Handläggaren hade tagit del av TM:s forskning men inte varit i kontakt med honom personligen. Brevet som skickades från TM och JL har inte nått fram till Monika. Så här i efterhand menar Monika att det blir fråga om ett tillsynsfall. För att rättsligt kunna åtgärda problemet krävs dock att det finns bevis för att det är just nybygget som har påverkat ormpopulationen negativt. Hon menar även att det kanske räcker att föra en dialog med fastighetsägaren om vissa mindre åtgärder.<sup>23</sup>

## 7. Fall 2

### 7.1 Bakgrund till fall 2

Hagöns naturreservat bildades 1973 och är beläget längs Hallands kust. Området domineras av sanddyner, öppen ljunghed och fuktängar. Längs naturreservatets inre gräns flyter Fylleån som har klassats som Natura 2000-område och Ramsar-område. I söder mynnar Fylleån i havet. Hela naturreservatet är klassat som riksintresse för både friluftsliv och naturvård. I dess

södra del finns ett mycket rikt fågelliv. Här häckar fältpiplärkan (*Anthus campestris*) som är listad i EU:s fågeldirektiv (79/409/EEG). Den är klassad som starkt hotad i Sverige.<sup>15</sup>

## 7.2 Granskning av fall 2

Halmstads kommun sökte 2002 dispens från strandskyddet hos länsstyrelsen i Hallands län. Dispensen berörde anläggning av en gång- och cykelväg genom Hagöns naturreservat och uppförande av bro över Fylleån i söder. Länsstyrelsen gav dispens från strandskyddet för uppförande av vägen (bron prövades dock ej). Som skäl för beslutet angavs att vägen skulle öka tillgängligheten för allmänheten och att störningen på fältpiplärkan inte skulle bli särskilt stor. År 2003 överklagade Naturvårdsverket fallet till Vänersborgs tingsrätts miljödomstol. De anförde bland annat att området redan är tillgängligt från norr och att vägen skulle öka besöksantalet till den södra delen. Ett större besöksantal skulle enligt Naturvårdsverket öka risken att fältpiplärkan skulle försvinna från området. Miljödomstolen ändrade domen till ett avslag. Kommunen överklagade då ärendet till Miljööverdomstolen i Stockholm. Kommunen anförde här att de anser att en mer allsidig intresseavvägning mellan allmänhetens och naturvårdens intresse borde ha gjorts. Naturvårdsverket motsäger detta genom att mena att 7 kap 25§ endast är tillämplig då det finns enskilda intressen. Miljööverdomstolen avslår kommunens överklagan och ger alltså inte dispens. De grundar sitt beslut på att de inte anser att det föreligger ett särskilt skäl för dispens från strandskydd då naturreservatet redan är tillgängligt nog. De menar även att det finns risk för negativa konsekvenser för de biologiska värdena i området och står därmed i konflikt med strandskyddets syfte.<sup>15</sup>

## 8. Diskussion och slutsatser

### 8.1 Var beslutet rätt i fall 1?

Strandskyddssyftets andra del om att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv har uppenbarligen åsidosatts i detta fall. Om en åtgärd kan antas strida mot något av strandskyddets syften ska en bedömning enligt proportionalitetsprincipen ske. I detta fall har ingen sådan bedömning skett då det ansågs att åtgärden inte stred mot syftena. Vi anser att beslutet att ge dispens var felaktigt då det baserades på ett dåligt underlag. Kunskapskravet (se *bilagan*) och bevisbördan ligger på den som vill utföra en åtgärd i detta fall fastighetsägaren. Vi anser trots detta att länsstyrelsen skulle ha efterfrågat mer information om huggormarnas utbredningsområde och husbyggets effekt på populationen.

Vi menar att försiktighetsprincipen (se *Bilagan*) bör genomsyra MB:s alla tillämpningsområden. I detta fall tycker vi att det fanns speciella omständigheter som manade till extra försiktighet. Området är ett naturvårdsområde och länsstyrelsen hade kännedom om att det fanns en unik och fridlyst huggormspopulation i närheten av fastigheten. Länsstyrelsen var även medveten om den forskning som pågått i området. Då huggormars beteende och ekologi inte är ett allmänt känt ämne hos gemene man borde det vara logiskt att tillfråga experter på området. Så har dock inte skett eftersom handläggaren själv har gjort bedömningen att det ej föreligger risk för skada på miljön då ormarna inte bodde på tomten i fråga. Vi ifrågasätter hur handläggaren som ej besitter någon expertis i området kan göra denna bedömning. I regeringens proportion till MB (1997) framgår att det inte kan ställas allt för höga kunskapskrav på privatpersoner<sup>24</sup>. Samtidigt står det att det är den eventuella effekten av åtgärden i frågan som skall avgöra vilken kunskap som krävs<sup>24</sup>. Då den kunskapsnivå som vi anser behövs för fallet i fråga inte kan krävas av privatpersonen borde länsstyrelsen ha skaffat ytterligare kunskap utifrån. I enlighet med förvaltningslagen (1986:223) 7 §, skall myndigheten vid handläggning av ett enskilt ärende, beakta möjligheten att inhämta upplysningar ifrån andra myndigheter.

## 8.2 Är skyddet av djur- och växtlivet genom strandskyddet tillräckligt?

Rent teoretiskt borde svaret bli: ”Ja” men med utgångspunkt från de två dispensärenden vi granskat är svaret på ovanstående fråga: ”Nej, i praktiken krävs ytterligare skydd”. I fall 1 gavs dispens trots att tomten låg inom naturvårdsområde och strandskyddsområde. Skälet till dispensen var att tomten redan var ianspråktagen och ormarna inte vistades på tomten. Således bedömde man att strandskyddets syften inte skulle påverkas. I fall 2 befann sig de häckande fåglarna relativt långt bort från vägen men här gjordes inte samma bedömning som i fall 1 och dispens gavs ej. I fall 2 fanns flertalet skydd utöver strandskyddet t.ex. Natura-2000 område, naturreservat och Ramsar-område. Vi tror att detta har medverkat till att dispensprövningen i detta fall var mer restriktiv. Internationell lagstiftning i form av t.ex. Natura-2000 verkar väga mycket tungt i dessa sammanhang. I fall 1 var huggormarna skyddade genom fridlysning medan fältpiplärkorna i fall 2 var skyddade i fågeldirektivet. Fågeldirektivet som är ett internationellt avtal har antagligen medverkat till en restriktivare bedömning i fall 2. Hagön i fall 2 är dessutom i motsats till fall 1 riksintresse för naturvården. Detta ger ett starkare skydd då området då ”skall skyddas” i stället för ”skyddas så långt som möjligt” som annars gäller enligt MB 7 kap. § 6.

Kunskap om fåglars ekologi är mer allmänt känd än ormars och detta kan indirekt medföra att ormar får ett lägre skydd. Allmänhetens intresse att bevara fåglar är dessutom troligen högre än intresset att bevara huggormar som kan innebära en fara för människan. Egentligen borde artens popularitet inte spela in då målet om biologisk mångfald MB 1 kap 1§ inte favoriserar någon speciell artgrupp. Vad det gäller de fall vi granskat kanske detta har spelat en mindre roll då fältpiplärkan trots allt är mer hotad än huggormen både nationellt och internationellt.

## 8.3 Vad kan göras i efterhand i fall 1?

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet i ärendet om strandskydd enligt bilaga till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynen kan överlåtas till kommunal nämnd enligt 10 § i förordningen (1998:900). Enligt 26 kap. 1 § ska tillsynsmyndigheten kontrollera efterlevnaden av MB på eget initiativ eller efter anmälan. Om en anmälan hade kommit till länsstyrelsen borde enligt denna paragraf en ny tillsyn ske. Frågan är vad en sådan tillsyn hade gett, då det krävs expertis för att kunna förstå huggormspopulationens beteende. I regeringens proposition till MB (1997) står följande:

”I den mån kunskap om samband mellan verksamheten och olägenheten saknas, men det finns skäl att anta att ett samband föreligger, bör bristen på bevisning om orsakssamband inte frita verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas.”<sup>24</sup>

Detta tolkar vi som att länsstyrelsen borde kunna förelägga fastighetsägaren att utföra vissa åtgärder i efterhand. Även om det inte kan bevisas att fastigheten är direkt orsak till huggormspopulationens minskning så finns det ändå skäl att anta att ett sådant samband kan finnas.

Möjligen kan en dialog mellan fastighetsägaren och länsstyrelsen alternativt med JL, lösa problemet utan en rättslig process. Det är ju möjligt att fastighetsägarna frivilligt går med på vissa förbättrande åtgärder föreslagna av JL och TM.

## 9. Referenser

1. Statistiska centralbyrån. 2007. Bebyggd mark i strandskyddsområden 2001-2005. [ [http://www.scb.se/statistik/MI/MI0807/2005I01/MI0807\\_2005I01\\_SM\\_MI50SM0701.pdf](http://www.scb.se/statistik/MI/MI0807/2005I01/MI0807_2005I01_SM_MI50SM0701.pdf) ], hämtad: 2009-11-22.
2. Statistiska centralbyrån. 2002. Bebyggelsepåverkad kust och strand. [ <http://www.scb.se/statistik/MI/MI0807/2003M00/MI50SM0202.pdf> ], hämtad: 2009-11-22.
3. Naturvårdsverket. 2002. Våra stränder och bestämmelser om strandskydd. [ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8003-9.pdf> ], hämtad: 2009-11-22.
4. Naturvårdsverket. 2009. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4, hämtad: 2009-11-22. [ <https://www.naturvardsverket.se/4545/sv/Nedre-meny/Webbokhandeln/ISBN/0100/978-91-620-0162-9/> ].
5. Miljödepartementet. 2005. Ett förnyat strandskydd, Departementsserien (Ds) 2005:23, hämtad: 2009-12-04. [ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/75/66/168f2b24.pdf> ]
6. Michanek, G & Zetterberg, C. 2008. Den Svenska Miljörätten 2:a upplagan. Iustus förlag, Uppsala. 542 pp.
7. Margareta Svenning, Länsstyrelsen, Skåne. Muntlig föreläsning på Institutionen för handelsrätt, Lunds Universitet.
8. Gregow T. Lagboken. 2009. Miljöbalken (MB). Norstedts Juridik AB, Stockholm.
9. Gregow T. Lagboken. 2009. Plan- och bygglagen (PBL). Norstedts Juridik AB, Stockholm.
10. Madsen T., Ujvari B. och Olsson M. 2004. Novel genes continue to enhance population growth in adders (*Vipera berus*). Biological Conservation. Vol 120: 145-147.
11. Madsen T, Shine R, Olsson M. och Wittzell H. 1999. Restoration of an inbred adder population. Nature. Vol402: 34 – 35.
12. Trelleborgs kommun. 2008. Detaljplan för Smygehuk, hämtad: 2009-12-04 [ [http://www.trelleborg.se/TrelleborgUpload/Stb/pdf/Planer/Smygehuk\\_Planprogram\\_PRO.pdf](http://www.trelleborg.se/TrelleborgUpload/Stb/pdf/Planer/Smygehuk_Planprogram_PRO.pdf) ]
13. Trelleborgs kommun. 2003. Naturvårdsplan för Trelleborgs kommun, hämtad: 2009-12-04. [ <http://www.trelleborg.se/upload2/Miljo/Rapporter/naturvardsplan03.pdf> ]
14. Miljödepartementet. 2008. Regeringens proposition 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. [ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/07/42/ae979350.pdf> ], hämtad: 2009-12-04.
15. Miljööverdomstolen. 2004. Målnummer M5388-03, hämtad: 2009-12-07. [ <https://lagen.nu/dom/mod/2004:3> ]
16. Naturvårdsverket. 2008. Våtmarker och vattenmiljöer: skydd och hållbart nyttjande, hämtad: 2009-12-08. [ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/ Detta-ar-naturvard/Internationella-konventioner-om-naturvard/Vatmarker-och-vattenmiljoer-skydd-och-hallbart-nyttjande/> ]
17. Naturvårdsverket. 2007. Lagarna som styr Natura 2000, hämtad: 2009-12-08. [ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Skydd-och-skotsel-av-vardefull-natur/Natura-2000/Lagarna-som-styr-Natura-2000/> ]
18. Sydsvenskan. 2009. Berömda ormar på väg dö ut, hämtad: 2009-12-09. [ <http://sydsvenskan.se/omkretsen/trelleborg/article429742/Beromda-ormar-pa-vag-do-ut.html> ]
19. Länsstyrelsen i Skåne län. 2005-06-16. Beslut: Dispens för uppförande av enbostadshus inom strandskyddsområde på fastigheten Östra Torp 5:19, Trelleborgs kommun.
20. Stadsbyggnadskontoret i Trelleborg. 2004-09-21. Beviljande av bygglov för enbostadshus och carport.
21. Loman J. och Madsen T. Brev till Länsstyrelsen 2009-10-29. Huggormspopulationen i Smygehuk och strandskyddet.
22. Loman J. 2009-11-27. Muntlig intervju.
23. Monika Nordvall, Länsstyrelsens miljöavdelning. 2009-12-07. Muntlig intervju.
24. Regeringen. 1997. Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk del 1. Riksdagens tryckeri, Stockholm.
25. Länsstyrelsen Västerbotten. 2005. Naturvårdsområde. Hämtad: 2009-12-10. [ <http://www.ac.lst.se/naturochmiljo/lanetsnatur/ovrigskyddadnatur/naturvardsomrade> ]

# Bilaga 1

## Berörda lagtexter och deras tillämpning

### **Miljöbalkens mål och tillämpningsområde, MB 1 kap.**

Enligt 1 § skall bestämmelserna i MB tillämpas så att hållbar utveckling försäkras. Hållbar utveckling preciseras av fem delmål t.ex. ska MB tillämpas så att: värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och den biologiska mångfalden bevaras.

### **Allmänna hänsynsregler, MB 2 kap.**

#### **Försiktighetsprincipen 3 §**

Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller utföra en åtgärd skall redan då det finns skäl att anta att åtgärden kan medföra skada eller olägenhet för människans hälsa eller miljön vidta försiktighetsåtgärder. Miljön är ett mycket vitt begrepp i MB och innefattar t.ex. olika slags naturvärden.

#### **Kunskapskravet 2 §**

Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller utföra en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människans hälsa och miljön.

### **Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområde, MB 3 kap.**

Av 1 § framgår att användning av mark- och vattenområde ska ske på det sätt som är lämpligast ur allmän synpunkt. Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt skall så långt som möjligt skyddas så att inte natur- och kulturmiljön eller friluftslivet skadas påtagligt, detta enligt 6 §. I de fall området är av riksintresse skall det skyddas. Bestämmelserna innebär dock inte att området är skyddat utan vidare åtgärder t.ex. bildandet av naturreservat måste ske för ett fullgott skydd<sup>6</sup>. I 6 § ingår flera intressen som ibland är motstående och då får en avvägning göras.

### **Områdesskydd, MB 7 kap.**

#### **Naturreservat**

Bildas för att främja starka allmänintressen, såsom bevarandet av biologisk mångfald, naturmiljöer och behov av områden för friluftslivet. För att uppnå syftet med naturreservatet får inskränkningar göras för markägaren, såsom bebyggelse, 7 kap. 5 §. Ersättning ges om pågående markanvändning försvåras.<sup>6</sup>

#### **Naturvårdsområde**

Då MB började tillkom 1997 försvann begreppet naturvårdsområde. Begreppet naturreservat skall nu täcka in både naturreservat och naturvårdsområde. Vid tillämpningen av MB ska naturvårdsområde räknas som naturreservat.<sup>25</sup>

#### **Natura 2000-område**

För att bevara områden som är viktiga för den biologiska mångfalden har EU skapat Natura 2000 nätverket. Nätverket stödjer sig på fågel- och habitatdirektivet och syftar till att bevara särskilt skyddsvärda livsmiljöer för djur och växter. I Sverige regleras Natura 2000 i MB. Medlemsstaterna skall se till att de naturtyper eller arter som ligger till grund för området uppnår en gynnsam bevarandestatus enligt Förordningen om områdesskydd (1998:1252) 16 §.

För att få bedriva verksamhet eller utföra åtgärder som kan påverka miljön på ett betydande sätt i ett Natura-2000 område krävs tillstånd enligt MB 7 kap 28a §. I Sverige är dessutom alla Natura-2000 områden klassade som riksintresse.<sup>17</sup>

### **Förordning om områdesskydd (1998:1252)**

I förordningen regleras myndigheternas skyldigheter och befogenheter. Detta gör att t.ex. länsstyrelsen i Skåne, har gjort upp en egen plan för vilka områden som har strandskydd, utvidgat strandskydd eller där det inte finns. Detta underlättar vid dispensprövningen.

### **Ramsarkonventionen**

Det formella namnet på konventionen är "Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar". Konventionen är global och syftar till att bevara våtmarker och vattenmiljöer. Ramsar undertecknades 1971 och trädde i kraft 1975. Idag är 154 länder över hela världen anslutna till konventionen. Konventionen innebär att länderna ska peka ut värdefulla vattenmiljöer som då kallas Ramsar-områden. Det finns riktlinjer för hur dessa områden ska nyttjas och för markanvändningen. Området ska förvaltas på ett hållbart sätt. Ett Ramsar-område kan pekas ut p.g.a. sin betydelse för flyttande fåglar, uppväxtområde för fisk eller vattenförsörjning.<sup>16</sup>

### **Artskydd, MB 7 och 8 kap**

#### **Artskyddsförordningen (2007:845)**

I bilaga 2 till denna förordning hittas de arter som är fridlysta, däribland huggorm (*Vipera berus*) och enligt 6 § är det förbjudet att skada vilt levande individer av dessa fridlysta arter och deras bon, ägg, ungar och fortplantningsområden.

Ett undantag ifrån 6 § om fridlysning av huggorm, finns i 10 § som gör gällande att om ormen påträffas på tomtmark, får den infångas och flyttas och om ingen annan lämplig lösning finns får den dödas.

#### **Fågeldirektivet (79/409/EEG)**

Regeringen skall enligt 7 kap 27 § föra en lista över områden som bör beredas skydd enligt fågeldirektivet. Om området är särskilt betydelsefullt för vilda fåglar enligt direktivet får regeringen skapa ett särskilt skyddsområde enligt 7 kap 28 §. Med stöd av kap 7 28a § krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt påverkar miljön.

### **Plan och bygglag (1987:10)**

Lämpligheten ur allmän synpunkt för bebyggelse på allmän mark ska bedömas enligt 1 kap. 6 §. Detta ska göras antingen vid ansökan om bygglov eller vid planläggning. Denna planläggning ska enligt 2 kap. 1 §, ske så att mark och vattenområden används på lämpligaste sätt "med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov". Liknande bestämmelser går att hitta på flera ställen PBL, t.ex. I 3 kap. 15 §.

### **Förvaltningslag (1986:223)**

Lagen berör hur förvaltningsmyndigheterna och domstolarna skall handlägga ärenden.