

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-02

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Enligt en lagrådsremiss den 15 januari 2009 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
4. lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988),
5. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
6. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anders Lillienau.

Till Lagrådet har inkommit en skrivelse från Svenska Turistföreningen i vilken föreningen kommenterar remissens innehåll.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslagen innebär främst att kommunerna får ett ökat inflytande på strandskyddet. Således ska kommunerna få ansvaret för att i översiktsplanen redovisa de områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses att

gälla. Vidare ska de få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Länsstyrelsen ska i fortsättningen huvudsakligen fungera som övervakande myndighet.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 16 §

För att göra paragrafens punkt 1 mer lättläst föreslås följande omredigering av texten:

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder, som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. ...

7 kap. 17 §

Paragrafen är utformad som ett ordinärt normgivningsbemyndigande. Den nuvarande bestämmelsen i ämnet har också denna karaktär och har en härför avpassad generell utformning. Den föreslagna paragrafen innehåller däremot detaljerade föreskrifter med ett innehåll som tycks åsyfta förhållandena i enskilda fall. Det bör därför övervägas om inte paragrafen ska formuleras om till en kompetensregel för individuellt beslutsfattande som lämpligen kan anförtros en förvaltningsmyndighet.

7 kap. 18 §

I paragrafens första stycke punkten 2 b bör en språklig justering göras. Punkten kan förslagsvis formuleras på följande sätt:

2 b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

7 kap. 18 a §

Paragrafen bör i likhet med vad som ovan föreslagits beträffande 7 kap. 18 § justeras på följande sätt:

2. ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

7 kap. 18 c §

Paragrafen reglerar vad som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskydd i "normala" fall. För att tydliggöra att bestämmelserna närmast är att se som en definition av vad som utgör särskilda skäl vid prövningen av sådana frågor bör en uttrycklig hänvisning till 18–18 b §§ införas. Med ytterligare en smärre språklig justering skulle paragrafen kunna inledas på följande sätt:

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet enligt 18–18 b §§ får man beakta endast om det område som ...

Paragrafen reglerar emellertid inte uttömmande vad som gäller vid prövning av frågor om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Ytterligare bestämmelser som gäller vid prövning av frågor om upphävande av eller dispens från strandskyddet i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen finns i remissförslagets 18 d §, vilket bör tydliggöras i paragrafen. Godtas Lagrådets förslag nedan om att innehållet i 18 d § delas upp på två paragrafer, bör ett nytt andra stycke med följande lydelse läggas till:

Vid prövning av en fråga om upphävande eller dispens från strandskyddet i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge gäller också 18 e §.

7 kap. 18 d §

Vad som utgör områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är centralt för de nya bestämmelserna om differentierat strandskydd eftersom vissa lättnader i strandskyddet ska gälla inom sådana områden. Regelsystemet bör därför så klart som möjligt ge uttryck för vad som avses med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Av författningskommentaren till förevarande paragraf framgår att samtliga kriterier i paragrafens första stycke ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen medan andra stycket anger de särskilda grunder för att upphäva och ge dispens från strandskyddet som gäller i sådana områden. Enligt paragrafens tredje stycke ska den kommunala översiktsplanen ge vägledning vid bedömningen av om ett upphävande eller en dispens avser ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Ambitionen att i en enda paragraf uttömmande reglera såväl vad som utgör områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som grunderna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet i sådana områden har medfört att paragrafen kommit att omfatta en betydande textmassa och innehållet blivit svårtillgängligt.

Reglerna skulle bli lättare att förstå, om bestämmelserna i första stycket beträffande vad som utgör områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen fick bilda en egen paragraf med en definition av vad som utgör ett sådant område. Möjligen skulle till denna paragraf även kunna föras remissförslagets tredje stycke. Delar av första stycket tillsammans med andra stycket skulle då bilda en ny 18 e §

med bestämmelser om vad som ska beaktas vid prövning av frågor om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och med en utformning motsvarande den som i remissen föreslås beträffande 18 c §.

Uttryckssättet "Trots det som sägs i 18 c § gäller bestämmelserna i denna paragraf också vid prövningen..." i inledningen till 18 d § första stycket i remissförslaget är oklart. Av författningskommentaren till 18 c § framgår emellertid att avsikten är att de särskilda skäl som nämns ska gälla utöver den uppräknade av omständigheter som får beaktas vid prövning av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskydd i "normala" fall.

Med beaktande av vad som nu anförts skulle de två paragraferna förslagsvis kunna utformas på följande sätt:

18 d § Ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge utgörs av ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften
 - a) i eller i närheten av tätorter,
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Veda vid Storfjärden i Ångermanland eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
 - c) på Gotland, eller
 - d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och
4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Veda vid Storfjärden till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

18 e § Vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge får man, utöver vad som föreskrivs i 18 c §, beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Godtas Lagrådets förslag måste 18 e–18 g §§ i remissens lagförslag numreras om. Vidare måste som en följd härav paragrafangivelser i 26 § och punkt 2 och 6 övergångsbestämmelserna ändras. Följändringar måste också göras i 12 § förslaget till lag om ändring i lagen om införande av miljöbalken samt i 4 kap. 1, 5 och 9 §§, 5 kap. 7 a § förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen och i övergångsbestämmelserna till denna lag.

7 kap. 18 e §

För att öka läsförståelsen föreslås att första stycket i paragrafen delas upp i två meningar och att sista meningen får en delvis annan lydelse enligt följande:

Ett beslut om upphävande av eller dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnaderna eller anläggningarnas funktion.

7 kap. 18 f §

I 7 kap. 18 § första stycket andra punkten samt i förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen i 5 kap. 7 a § föreslås bestämmelser om att strandskyddet under vissa villkor ska kunna upphävas av

kommunen genom en bestämmelse i detaljplan respektive av länsstyrelsen beträffande ett område som enligt plan- och bygglagen avses att omfattas av en detaljplan. Om ett område där strandskyddet är upphävt genom detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att omfattas av planen eller bestämmelserna föreslås vidare att strandskyddet för området ska gälla igen. Det anförda innebär i princip ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller, se 7 kap. 15 § andra stycket sista meningen. Av författningskommentaren framgår att strandskyddet ska kunna upphävas igen genom bestämmelser i en ny detaljplan som ersätter den tidigare planen eller de tidigare bestämmelserna under förutsättning att villkoren för ett upphävande av strandskyddet är uppfyllda. De områden för vilka strandskyddet upphävs i den nya planen behöver inte vara desamma som de områden där strandskyddet tidigare var upphävt. Genom den nya planen kan upphävandet avse större eller mindre områden eller andra områden. Den nya planen kan innebära att strandskyddet inte alls upphävs utan att skyddet kommer att gälla för alla strandskyddsområden som omfattas av planen. Paragrafens sista stycke kan, särskilt mot bakgrund av att det i författningskommentaren s. 111 talas om ett *fortsatt* upphävande av strandskyddet, vara missvisande. Mot bakgrund av att strandskyddet återinträder i och med att den gamla planen upphör och att det därför måste ske en ny prövning enligt de då gällande förhållandena för att strandskyddet ska kunna upphävas i en ny plan kan det ifrågasättas om sista stycket behövs.

16 kap. 13 §

Att överklagbara domar och beslut får överklagas ligger i sakens natur och brukar inte explicit komma till uttryck i regler om överklagande. Första stycket bör för att få en lydelse som motsvarar överklagandebestämmelser i annan lagstiftning inledas på följande sätt:

En ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, får överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk samt om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt ...

16 kap. 13 och 14 §§

I 13 § regleras miljöorganisationernas klagorätt och i 14 § friluftorganisationernas med den sakliga skillnaden att de sistnämnda endast får överklaga avgöranden i fråga om strandskydd. Denna skillnad mellan organisationernas befogenheter finns också i 13 kap. 6 § förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen.

En annan skillnad som också kommer att föreligga är att, även om en friluftorganisation varit part i ett ärende om strandskydd hos regeringen, organisationen sannolikt inte kommer att vara behörig att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut. Enligt 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut är det endast sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken som får ansöka om rättsprövning. Det faller sig naturligt att en friluftorganisation också bör kunna få regeringens beslut i fråga om strandskydd rättsprövat. Detta kräver dock en ändring i 2 § rättsprövningslagen.

19 kap. 3 a §

För att bestämmelserna i paragrafen ska få en effektiv tillämpning bör kommuner ha en författningsstadgad skyldighet att överlämna sina dispensbeslut till länsstyrelsen. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen ska föreskrifter om kommuners åligganden meddelas i lag. Om något bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen som ger regeringen rätt att utfärda föreskrifter av här avsett slag inte finns,

inskränks regeringens föreskriftsmakt i princip till att omfatta endast verkställighetsföreskrifter. Den skyldighet som det är fråga om här kan dock knappast etableras genom en verkställighetsföreskrift. Lagrådet rekommenderar att det i paragrafen tas in en uttrycklig bestämmelse om att kommuner ska överlämna sina dispensbeslut till länsstyrelsen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om införande av miljöbalken

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkt 2 bör för tydlighets skull orden "av planen" läggas till efter "antagande".

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

5 kap. 7 a §

Paragrafen bör justeras i språkligt hänseende. Om Lagrådets förslag beträffande 7 kap. 18 d § miljöbalken godtas måste också paragraf-angivelserna i andra stycket ändras. Paragrafen kan formuleras på följande sätt:

I detaljplanen får ... tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt.

Bestämmelserna i 7 kap. 18 c –18 g §§ miljöbalken ska tillämpas i fråga om en sådan detaljplanebestämmelse som avses i första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Andra meningen i punkt 1 bör brytas ut och bilda en ny punkt 2 i enlighet med utformningen av motsvarande bestämmelser i förslagen till lag om ändring i miljöbalken och lagen om ändring i lagen om införande av miljöbalken. Under förutsättning att Lagrådets förslag beträffande 7 kap. 18 d § miljöbalken godtas kan punkten ges följande lydelse:

2. Bestämmelserna i 7 kap. 18 d § andra stycket och 18 e § får tillämpas först efter den 31 januari 2010 i fråga om upphävande av strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan enligt 5 kap. 7 a §.

Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Det överensstämmer knappast med normalt språkbruk att "göra" en begäran, snarare "framställer" man en begäran. Punkt 2 bör därför formuleras på följande sätt:

I fråga om en begäran om undantag enligt 3 kap. 2 § tredje stycket som har framställts före den 1 juli 2009 tillämpas denna paragraf i dess tidigare lydelse.

Förslaget till lag om ändring ledningsrättslagen och förslaget till lag om ändring i anläggningslagen

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Motsvarande justering som föreslagits ovan beträffande fastighetsbildningslagen bör också göras i punkt 2 i ikraftträdande- och över-

gångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen och i förslaget till lag om ändring i anläggningslagen.