

# Dispens från förbud att skada naturen

Slutrapport

---

Charlotta Zetterberg, Guillaume Chapron,  
Anna Christiernsson, Yaffa Epstein,  
Gabriel Michanek

RAPPORT 7010 | SEPTEMBER 2021





# Dispens från förbud att skada naturen

## Slutrapport

av Charlotta Zetterberg, Guillaume Chapron, Anna Christiernsson,  
Yaffa Epstein och Gabriel Michanek

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-7010-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2021

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2021

Omslagsfoto: Seth Epstein



# Förord

I den här rapporten presenteras resultaten av forskningsprojektet ”Naturskydd och dispenser” ett av fyra projekt som genomförts inom ramen för forskningssatsningen Miljölagstiftningen som styrmedel.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag vilket syftar till att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov.

Författare är Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet, Guillaume Chapron, SLU, Anna Christiernsson, Stockholms universitet, samt Yaffa Epstein och Gabriel Michanek, båda vid Uppsala universitet.

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.

Stockholm 31 augusti 2021

Maria Ohlman  
Avdelningschef Hållbarhetsavdelningen

# Innehåll

<b>Förord</b>	3
<b>Sammanfattning</b>	6
<b>Summary</b>	7
<b>1. Inledning</b>	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte	8
1.3 Metod	9
1.4 Medverkande i projektet	10
<b>2. Dispenser i rättslig kontext</b>	11
2.1 Inledning	11
2.2 De allmänna hänsynsreglerna	12
2.3 Rimlighetsbedömningar och proportionalitet	13
2.4 Hushållningsbestämmelserna	14
2.5 Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar	15
2.6 Kompensationsåtgärder	15
2.7 Slutkommentar	15
<b>3. Naturresevat</b>	16
3.1 Inledning	16
3.2 Beviljandegrad	18
3.3 Dispensgrunderna	20
3.4 Beslutsunderlaget i övrigt	21
3.5 Krav på kompensationsåtgärder	23
3.6 Krav på miljökonsekvensbeskrivning	24
3.7 Förstärkning om flera skydd	24
3.8 Övrigt om besluten	25
3.9 Sammanfattning	26
<b>4. Strandskydd</b>	28
4.1 Inledning	28
4.2 Beviljandegrad	30
4.3 Dispensgrunderna	31
4.4 Beslutsunderlaget i övrigt	32
4.5 Krav på miljökonsekvensbeskrivning	34
4.6 Övrigt om besluten	34
4.7 Sammanfattning	35
<b>5. Artskydd</b>	37
5.1 Inledning	37
5.2 Beviljandegrad	38
5.3 Dispensgrunderna	38
5.4 Beslutsunderlaget i övrigt	40
5.5 Kompensationsåtgärder	42
5.6 Övrigt om besluten	43

<b>6. Biotopskydd och dispens för åtgärd inom jordbruket</b>	44
6.1 Inledning	44
6.2 Beviljandegrad	46
6.3 Avslagsgrund enligt 7 kap. 11 b §	47
6.4 Beslutsunderlaget i övrigt	48
6.5 Kompensationsåtgärder	52
6.6 Bevisskyldighet	53
6.7 Sammanfattning	53
<b>7. Sammanfattande slutsatser</b>	56
7.1 Inledning	56
7.2 Tillämpningen av de specifika dispensgrunderna	56
7.3 Beslutsunderlaget i övrigt	57
<b>8. Beviljandegraden och möjliga förklaringar</b>	61
8.1 Hög beviljandegrad	61
<b>9. Vägar framåt</b>	64
<b>10. Forskningsbehov</b>	66
<b>11. Källförteckning</b>	67
<b>Bilaga 1: Frågor om dispensärenden till länsstyrelsens naturvårdsenhet – enkätundersökning</b>	70
<b>Bilaga 2: Sammanställning av enkätfrågor och -svar</b>	71
<b>Bilaga 3: Intervjufrågor naturreservat och strandskydd</b>	100
<b>Bilaga 4: Intervjufrågor Naturreservat</b>	102
<b>Bilaga 5: Sammanställning av beslut som berör MKB</b>	132

# Sammanfattning

Syftet med forskningsprojektet är att analysera hur reglerna om dispens från naturreservat, strandskydd, artskydd och det generella biotopskyddet tillämpas av länsstyrelser och (när det gäller strandskydd) kommuner. Ambitionen är att dra slutsatser om vad som främjar eller hindrar måluppfyllelse och rättssäkerhet i dispensbesluten och att ge rekommendationer om hur styrmedlen kan förbättras. En sammantagen bild av vår undersökning visar att beviljandegraden är hög vilket inte ligger i linje med själva dispensinstitutets syfte att utgöra ett undantag från en huvudregel och inte heller i linje med uttalanden i förarbeten om att prövningarna ska vara restriktiva. Studien visar för samtliga dispensstyper att det föreligger en stor variation i dispensbesluten såväl mellan länen som inom länen när det gäller hur en viss fråga hanteras, något som är svårförenligt med principer om likabehandling, konsistens och förutsebarhet. Mot bakgrund av likabehandlingsprincipen är avgörande att myndigheter i olika delar av landet, men också olika handläggare inom en och samma myndighet, behandlar lika fall på lika sätt (1 kap. 9 § RF). För att enskilda och andra berörda ska kunna förstå hur myndigheter har kommit fram till ett beslut får det ses som centralt att besluten är tydliga och transparenta. Den genomförda granskningen visar dock att det ofta är svårt att förstå hur bedömningar har genomförts samt på vilket underlag. Som påtalas i ett av delprojekten förefaller det som om vissa källor och hänvisningar på ett närmast slumpartat sätt har tagits med i besluten. Otydliga beslut är problematiska av rättssäkerhetsskäl och särskilt med beaktande av möjligheterna att överklaga beslut. Besluten bör därför i högre grad utformas så att det framgår vilket underlag besluten baseras på. I vägledningar till myndigheter kan förtydliganden göras i olika avseenden, t.ex. om vilken roll de allmänna hänsynsreglerna spelar i dispensprövningen, att kompensationsåtgärder krävs vid dispens från naturreservatsföreskrifter och att naturvärdesbedömningen sker utifrån kunskap om förhållandena i det aktuella området. Det kan innebära att besök på platsen bör ske oftare än idag.

I vägledningar kan också beslutshandlingen harmoniseras och förtydligas så att den blir förutsebar och därmed mer rättssäker för olika intressenter, inte minst verksamhetsutövare. Det borde överhuvudtaget inte vara svårt att i vägledningar upprätta checklistor som beslutsfattare kan använda för att kontrollera att viktiga beslutsgrunder inte förbises. Av dispensbesluten framgår sällan att hänsyn tas till indirekta och kumulativa effekter. Med hänsyn till det stora antalet dispenser som beviljas är det rimligt att anta att den sammanlagda påverkan på naturvärden därför kan vara betydande. Utvecklandet av en landskapsplanering kan vara ett lämpligt instrument för att hantera denna brist. Planer kan ha flera viktiga funktioner. En är att ta fram och analysera information som beaktar ekologiska samband i ett större geografiskt område. En annan är att på ett tidigt stadium hantera potentiella intressekonflikter, göra prioriteringar och klargöra mål. Allt detta är till fördel vid efterföljande beslut om exempelvis dispens enligt 7 kap. MB. Förutsebarheten (rättssäkerheten) ökar.



# Summary

The goal of this research project is to analyze how rules regulating dispensation from nature reserves, shore protection, species protection and general biotope protection are applied by county boards and (in the case of shore protection) municipalities. The ambition is to draw conclusions about what promotes or hinders the fulfilment of environmental goals and legal certainty in dispensation decisions, and to give recommendations for how legal instruments and guidance can be improved. In general, our study shows that a high percentage of applications for dispensation are granted, which is in conflict with the idea behind dispensation provisions to be an exception from a general rule, and also in conflict with the expression in the preparatory work that decisions should be made restrictively. The study shows that, for each of the dispensation types, there is a large variation in the dispensation decisions, both amongst different counties as within individual counties as to how certain questions are handled, which is hard to reconcile with the principles of equal treatment, consistency and foreseeability. Regarding the principle of equal treatment, it is crucial that authorities in different parts of the country, as well as case workers within the same authority, treat similar cases in the same way (Instrument of Government, ch. 1 § 9). In order for individuals and other concerned parties to be able to understand how the authorities have reached a decision, it is essential that the decision is clear and transparent. This study shows that to the contrary it is often difficult to understand how decisions have been reached and on what grounds. As noted in one of the case studies, it seems that certain sources and references are used in decisions in an almost random manner. Unclear decisions are problematic for reasons of legal certainty and particularly in relation to the possibility to appeal decisions. Decisions should therefore to a higher degree be formulated so that it is clear on what grounds the decision is based. In the guidance materials for authorities, clarifications can be made in several areas, for example about what role the general rules of consideration play in dispensation decision making, that compensation measures are required in cases of dispensation from special rules for particular nature reserves and that determinations regarding natural value must be made based on knowledge of the conditions in the area in question. This can mean that place visits should happen more frequently than they currently take place.

The guidance documents can also harmonize and clarify decision making so that it becomes more predictable and thereby more legally certain for different interested parties, not least operators. It should not be difficult to include checklists in guidance documents that decision makers can use to ensure that they have not overlooked important grounds for decision making. Dispensation decisions rarely show that they have taken indirect or cumulative effects into account. Given the large number of granted dispensations, it is reasonable to assume that the cumulative impact on natural values can be significant. The development of landscape planning can be an appropriate instrument to manage this deficiency. These plans can have important functions. One of them is to create and analyze information that takes into account ecological connections in a larger geographical area. Another is to, at an early stage, handle potential conflicts of interest, make prioritizations, and clarify goals. All of these things are advantageous for further decision making, for example regarding dispensation from chapter 7 of the Environmental Code. Foreseeability (and legal certainty) increase.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I världen minskar biologisk mångfald i en takt som saknar motstycke i mänsklighetens historia. En miljon arter anses vara utrotningshotade, främst på grund av förändrad användning av mark- och vattenområden (IPBES 2019). Situationen är problematisk även i Sverige. Enligt en rapport från Naturvårdsverket uppnår hälften av arterna och tre fjärdedelar av de naturtyper som Sverige är skyldig att skydda i enlighet med EU:s livsmiljödirektiv, inte gynnsam bevarandestatus (Naturvårdsverkets rapport 6874, Ebenhard m.fl. 2021). För arter och naturtyper generellt i Sverige är trenden stabil eller negativ beroende på vilken naturtyp det är fråga om. Den största andelen negativa trender har odlingslandskapets arter och naturtyper. Det bedöms sannolikt att trenderna fortsätter även på längre sikt (Naturvårdsverkets rapport 6874). Det har antagits miljömål globalt och i Sverige för att vända trenden. Målregeln i 1 kap. 1 § 2 st. miljöbalken (MB) formulerar en skyldighet: ”Miljöbalken skall tillämpas så att ... värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas”, liksom så att ”den biologiska mångfalden bevaras”. Dessa rättsliga mål kompletteras av flera av riksdagens miljö kvalitetsmål, såsom ”Ett rikt växt- och djurliv” och ”Levande skogar”. Enligt den senaste utvärderingen kommer dock inte något av miljö kvalitetsmålen kopplade till naturskydd att nås inom utsatt tid (Naturvårdsverket 2019A).

Lagstiftning är ett av de styrmedel som används för att nå miljömål. Det är därför väsentligt att analysera regler och rättstillämpning för att finna orsaker till bristande måluppfyllelse. Detta forskningsprojekt har fokuserat på fyra skyddsformer som utgör delar i genomförandet av miljömålen, nämligen naturreservat, strandskydd, artskydd och generellt biotopskydd (jordbruksmark).

## 1.2 Syfte

Syftet med forskningsprojektet är att analysera hur reglerna om dispens från naturreservat, strandskydd, artskydd och biotopskydd tillämpas av länsstyrelser och (när det gäller strandskydd) kommuner. Ambitionen är att dra slutsatser om vad som främjar eller hindrar måluppfyllelse och rättssäkerhet i dispensbesluten och att ge rekommendationer om hur styrmedlen kan förbättras.

Några exempel på forskningsfrågor som ställts i projektet är:

- Hur vanligt är det att dispens medges mot bakgrund av att tillämpningen ska vara restriktiv (beviljandegraden)?
- Hur tolkas relevanta dispensgrunder i lagstiftningen, t.ex. ”särskilda skäl”, ”strängt kontrollerade förhållanden” (artskyddet) och ”utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark” (generellt biotopskydd)?
- Hur ser beslutsunderlaget i övrigt ut? Vilken roll spelar de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB? Vilken betydelse har handledningar och annat icke rättsligt bindande material? Bygger besluten på generella antaganden eller undersöks förutsättningarna i varje enskilt fall?
- Är beslutens motiveringar tydliga och konkreta?

- Är tillämpningen konsistent vid olika myndigheter och kommuner och med avseende på typ av dispens eller finns det skillnader t.ex. i fråga om vilket beslutsunderlag som används? Är tillämpningen konsistent inom samma myndighet eller kommun?

## 1.3 Metod

Projektet inleddes med litteraturstudier och rättsfallsgenomgångar med avseende på de olika dispensstyperna. Därefter har fokus legat på länsstyrelser och kommuners beslut, sammanställda enkätsvar från handläggare av ärenden och kompletterande intervjuer. Arbetet har utförts i flera steg, som redovisas i det följande.

### 1.3.1 Inhämtning av beslut

Dispensbesluten har inhämtats genom kommunikation via e-post med länsstyrelser och kommuners arkivariater och i vissa fall handläggare. Via mail har vi efterfrågat dispenser (och tillstånd när det gäller naturreservat) för tidsperioden 2012–2017. I några fall har vi begärt in beslut även för senare år. Arkivarierna har återkommit med listor över ärenden där vi slumpmässigt markerat ut ett antal beslut. Då dessa listor innehåller mycket litet information har också flera beslut som inte varit relevanta kommit med i urvalet. Dessa har då sorterats ut i efterhand. Detta förklarar varför antalet beslut skiljer sig åt mellan län och kommuner. Varje delprojekt preciserar närmare vilka länsstyrelser och kommuner som kommit i fråga och med avseende på vilken tidsperiod.

### 1.3.2 Urval

Urvalet av län och kommuner har gjorts med hänsyn till geografisk spridning och med avseende på tillgången av beslut. Vi valde inledningsvis samma län för alla dispensstyper, nämligen Norrbottens, Skånes, Västra Götalands, Stockholms och Gävleborgs län. Vi har valt att granska beslut från en kommun i respektive län. På grund av olika skäl som bättre biogeografisk spridning i landet eller att något län inte hade de beslut som efterfrågats har vi efterhand bytt ut några av länen, se vidare under respektive delprojekt. Urvalet av besluten i respektive län har skett slumpmässigt enligt förfarandet som beskrivits ovan. Efterhand har ytterligare avgränsningar varit nödvändiga. För strandskyddsdispenser och naturreservat har t.ex. beslut som gäller skötsel och förvaltning av området, vetenskapliga undersökningar, restaureringsåtgärder samt tillfälliga friluftaktiviteter (t.ex. orienteringstävlingar) sorterats bort. Delprojektet om artskydd avgränsade bort tillstånd gällande handel med levande djur och växter. I delprojektet om biotopskyddet omfattar undersökningen enbart de beslut som rör biotoper på jordbruksmark och endast åtgärder inom jordbruket.

Studien har omfattat beslut om dispenser prövade av länsstyrelsen som första instans. Då det visat sig att antalet kommunala naturreservatsbeslut under perioden är mycket begränsat har vi valt att inte ta med dessa. För att även få med beslut på kommunal nivå har vi därför även inkluderat strandskyddsdispenser.

Granskningen har endast omfattat faktiska och slutgiltiga beslut, d.v.s. beslut om beviljande eller avslag. Med beslut avses även ”sammanträdesprotokoll”. Dokument med rubriceringen ”sammanträdesprotokoll” är enligt uppgifter vi fått från

kommunen själva beslutshandlingen och där beslut har fattats av miljö- och byggnämnden. Vid ”delegation/delegationsbeslut” som rubrik är beslutet delegerat till handläggare. Båda dessa beslut har likvärdig status som beslutshandlingar.

Observationer och slutsatser i denna rapport ska relateras till antalet beslut som granskats. Som anges i rapportens delar är underlaget i vissa fall ett fåtal beslut.

### 1.3.3 Enkät och intervjuer

För att få en större förståelse för hur dispensprövningarna vid länsstyrelserna och kommunerna går till har vi även genomfört en enkät och ett antal intervjuer, se närmare bilaga 3 och 4, om vilka frågor som ställts. Enkätundersökningen, som genomfördes under våren 2020, omfattar dispenstyperna naturreservat, artskydd och biotopskydd men inte strandskydd. I bilaga 1 återfinns enkäten som skickades ut till samtliga Sveriges länsstyrelser naturvårdsenheter (21 st.). Svar inkom från 11 st. och en sammanställning av svaren finns i bilaga 2. Information om totala antalet beslut samt överprövning och ändring av beslut har erhållits via mail från aktuella länsstyrelser och kommuner.

Vi har intervjuat minst en handläggare per län respektive kommun. Vi har kommit i kontakt med handläggarna genom kommunernas och länsstyrelsernas växlar. I en majoritet av fallen blev vi direkt kopplade till en handläggare för strandskydds-, naturreservats-, biotopskydd och artskyddsdispenser och kunde ställa frågorna utan ett förbokat möte. I några fall fick vi tid för intervju vid ett senare tillfälle. I ett län intervjuades en handläggare som för närvarande arbetar med vattenprövningar, eftersom den efterträdande handläggaren kände sig för ny i rollen att kunna svara på frågor. I ett län fick vi intervju flera personer för att fånga upp olika dispenstyper.

## 1.4 Medverkande i projektet

Professor i miljö rätt Charlotta Zetterberg har haft ett övergripande projektansvar. Hon har medverkat aktivt i sammanställning av material och i utformningen av slutrapporten. Hon är verksam vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

Docent i miljö rätt Anna Christiernsson har ansvarat för kapitlen om naturreservat och strandskydd. Forskningsassistenterna Sofie Adolfsson och Lovisa Fransson har bidragit i arbetet med att samla in och sammanställa besluten. Lovisa Fransson har även bidragit genom att genomföra intervjuer om frågor kopplade till strandskydd, naturreservat och biotopskydd. En vecka av Lovisas arbete har finansierats med stipendium för assistenthjälp från Stiftelsen Juridisk Fakultetslitteratur (SJF:s). Samtliga är verksamma vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet.

Jur. dr. i miljö rätt Yaffa Epstein har ansvarat för kapitlet om artskydd och för sammanställningen av enkätstudien. Forskningsassistenterna Ana-Sofia Valderas och John Woivalin har bidragit i arbetet med att samla in och sammanställa besluten och enkätsvaren samt i genomförandet av intervjuer. Samtliga är verksamma vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

Docent i ekologi Guillaume Chapron har medverkat med underlag till rapporten. Han är verksam vid Sveriges Lantbruksuniversitet.

Professor emeritus i miljö rätt Gabriel Michanek har ansvarat för kapitlet om biotopskydd och medverkat i sammanställningen av slutrapporten som helhet. Han är knuten till Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

## 2. Dispenser i rättslig kontext

### 2.1 Inledning

Forskningsprojektet har fokuserat på tre former av naturskydd som regleras i 7 kap. MB: naturreservat, strandskydd och generell biotopskydd. Vi har även undersökt instrumentet artskydd, som utgår från 8 kap. MB och preciseras i artskyddsförordningen. I korthet innebär skyddsformerna följande:

- *Naturreservat* kan inrättas för att skydda bl.a. biologisk mångfald och livsmiljöer för arter mot allt slags användning av mark och vatten inom reservatsområdet (7 kap. 4 § MB). Det är föreskrifterna till varje enskilt reservat som avgör vad som skyddas och hur starkt skyddet är. Föreskrifterna kan utformas så att det är förbjudet att alls vidta en åtgärd (såsom att avverka skog). Alternativt kan föreskrifterna innebära att den som vill utföra en åtgärd först måste få tillstånd av en myndighet.
- *Strandskydd* gäller som utgångspunkt generellt vid Sveriges stränder (men det finns lokala variationer). Ett syfte är att underlätta för allemansrätten vid stränderna. Ett annat syfte är att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § MB). Det är enligt huvudregeln förbjudet att bl.a. uppföra ny bebyggelse och att vidta åtgärder som väsentligen kan förändra livsvillkoren för djur- och växtarter inom strandskyddsområde (se närmare 7 kap. 15 §).
- *Generellt biotopskydd* innebär som huvudregel förbud mot att skada vissa i författning utpekade typer av biotoper, bl.a. småvatten och stenmurar (7 kap. 11 § MB). Projektet avgränsas till generell skyddade biotoper på jordbruksmark och till åtgärder inom jordbruket.
- *Artskydd* innebär inte bara ett förbud som huvudregel mot att skada eller störa vissa arters individer utan i viss utsträckning även deras livsmiljö (8 kap. 1 och 2 §§ MB, se även artskyddsförordningen, bl.a. 4 §). Delar av de svenska artskyddsförbuden implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) samt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Vid samtliga dessa skyddsformer gäller som utgångspunkt förbud mot att utföra en åtgärd som kan skada vissa naturvärden. Det allmänna har på det sättet preciserat skyddet i förhållande till de grundläggande kraven i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.) och hushållningsbestämmelser (3–4 kap.).

Dispens från förbuden kan ges i enskilda fall, om vissa lagligt reglerade förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningarna är delvis olika formulerade i våra undersökta dispensregler (dessutom finns generella undantag från vissa av förbuden, som vi inte har tagit med). Det följer dock av den rättsliga konstruktionen, med ett förbud som utgångspunkt, att dispensgivning ska vara *restriktiv*, något som även framhålls i förarbetena (se t.ex. prop. 1997/98:45, del 2, s. 75 och 88). Den som söker dispens måste visa att de lagliga förutsättningarna är uppfyllda (se t.ex. MÖD 2016-12-12 i mål M 6995-16).

Det finns en skillnad mellan våra undersökta regler, som kan få betydelse i praktiken. Det är nämligen endast naturreservatsföreskrifter som kan ses som *individualiserade* förbud. Föreskrifterna har här utformats med hänsyn till de specifika naturvärdena i ett visst avgränsat geografiskt område. Strandskyddets, artskyddets och det generella biotopskyddets förbud är däremot *generella*; de följer direkt av författning och gäller som utgångspunkt i hela landet där den typen av naturmiljö (eller art, när det gäller artskyddet) förekommer. Även om den rättsliga prövningen i varje enskilt fall ska vara restriktiv vid såväl individualiserade som generella förbud, kan man anta att de generella förbuden omfattar även områden där skyddsintresset i praktiken är relativt lågt eller saknas och där dispens därför kan meddelas (jfr regeringsrättens resonemang i rättsfallet RÅ 1997 ref 59, som rör dispens från förbud vid generellt biotopskydd). Detta gäller särskilt för strandskyddet, som omfattar alla typer av stränder (det generella biotopskyddet inriktas mot mer specifika biotoper med typiskt sett stort naturvärde). Samtidigt är det viktigt att betona att, eftersom förbuden just är generella, så blir det desto mer angeläget att utreda de särskilda lokala förutsättningarna och det aktuella områdets funktion i landskapet inför en dispensprövning.

De särskilda dispensreglerna ska inte ses isolerade. De är sammankopplade med andra regler, i bl.a. förvaltningslagen och miljöbalken, liksom vissa förordningar under miljöbalken, som styr prövningen. En dispens får således inte strida mot andra regler i miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 76). Vissa kompletterande regler styr det formella förfarandet, andra rör materiella miljökrav (se särskilt 7 kap. 25 och 26 §§ MB i fråga om naturreservat, strandskydd och generellt biotopskydd).

## 2.2 De allmänna hänsynsreglerna

En väsentlig fråga i sammanhanget är förhållandet mellan de särskilda dispenskraven och de grundläggande miljökrav som formuleras i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.). De allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga på alla verksamheter och åtgärder som kan ha betydelse för miljöbalkens mål. Det innebär att hänsynsreglerna ska tillämpas i varje dispensprövning. Kraven i 2 kap. måste alltså vara uppfyllda *vid sidan av* dispensreglernas egna krav (jfr prop. 1997/98:45, del 2, s. 76).

Hänsynsreglerna får betydelse vid två olika bedömningar inom dispensprövningen. Den första bedömningen gäller frågan om dispens ska beviljas eller inte. Här kan 2 kap. 6 § innebära att den ansökta åtgärden hindras när det finns alternativa platser där ändamålet kan uppnås med mindre intrång och olägenhet för miljön. 2 kap. 3 § kan innebära att dispens nekas exempelvis därför att verksamheten ska begränsas för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Stoppregeln i 2 kap. 9 § har däremot knappast någon självständig betydelse vid sidan av de restriktiva dispensreglerna (i 7 kap. MB och artskyddsförordningen). Däremot kan stoppregeln få självständig betydelse när en åtgärd, som uppfyller den särskilda dispensregelns krav, även riskerar annan påverkan på hälsa eller miljö. Anta exempelvis att dispens kan ges enligt strandskyddsreglerna för uppförande av ett medelstort vindkraftverk (som inte kräver tillstånd enligt miljöbalken) i ett område som är ointressant allemansrättsligt och där det saknas livsmiljöer av betydelse för djur- eller växtarter. Vindkraftverket kan ändå hindras i ett anmälningsärende enligt 2 kap. 9 § om olägenheterna för nära grannar bedöms vara av väsentlig betydelse.

Den andra bedömningen aktualiseras när myndigheten ska fastställa villkor för hur en dispensgiven åtgärd får utföras, för att inte skada motstående intressen. Det kan exempelvis handla om att arbeten inte får utföras vid vissa tider på året (2 kap. 3 §). Kravet på att verksamhetsutövaren ska skaffa sig kunskap om åtgärdens art och omfattning (2 kap. 2 §) kan också vara relevant. Vidare kan villkor föreskrivas för att kompensera för den skada som uppkommit genom en dispens. Även då har hänsynsreglerna betydelse. Exempelvis kan villkor kräva att delar av en borttagen stenmur ska placeras på viss plats för att återskapa en god livsmiljö och utan att påverka motstående intressen negativt (2 kap. 6 §).

## 2.3 Rimlighetsbedömningar och proportionalitet

Hänsynsreglerna ska alltså tillämpas såväl vid prövning av om dispens kan ges som vid fastställande av villkor i fall där dispens kan beviljas. En särskild fråga är vilken roll 2 kap. 7 § har vid dessa bedömningar. Regeln innebär normalt att krav på valet av plats, skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått inte får vara så långtgående att det ”kan anses orimligt att uppfylla dem”. I denna bedömning ska ”särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder”. Mark- och miljööverdomstolen har dock betonat att 2 kap. 7 § inte ska tillämpas vid prövning av dispens från förbud att dumpa avfall i vatten enligt 15 kap. 29 §. Dispens får bara meddelas ”om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa eller miljön”. Det är således en sträng dispensregel som bör leda till en mycket restriktiv tillämpning. Domstolen anser att det här är fråga om ”specialregler som närmare reglerar hur bedömningar ska göras för att syftet med miljöbalken ska uppfyllas” (MÖD 2015-05-05 i mål M 1260-14, se även MÖD 2016-05-24 i mål M 837-16). Samma synsätt bör anläggas på tillämpningen av reglerna om dispens i artskyddsförordningen, som liksom dumpningsreglerna är mycket strikta, jfr Naturvårdsverkets vägledning om 2 kap. 7 § (Naturvårdsverket 2020). Möjligen ska även dispensbedömningarna enligt 7 kap. (i vårt projekt vid naturreservat, strandskydd och biotopskydd) ses som specialregler som kopplar ur 2 kap. 7 §.

Vid sidan av 2 kap. 7 § MB gäller dock proportionalitetsprincipen, som kommit till uttryck på olika sätt i lagstiftningen. Enligt en övergripande regel i 5 § förvaltningslagen (se även prop. 2016/17:180, s. 61), innebär principen följande:

*”Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.”*

I 7 kap. 25 § MB finns en motsvarande regel som kräver att ”hänsyn tas även till enskilda intressen” och att en ”inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses”. En begränsning av hänsynen till enskilda intressen är emellertid att dispens endast får medges ”om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte”, 7 kap. 26 § (se vidare avsnitt 9 nedan).

Rättspraxis visar att proportionalitetsbedömningar kan ha avgörande betydelse vid prövningar av dispens från förbuden vid naturreservat, strandskydd och biotopskydd. Däremot är utrymmet för proportionalitetsbedömningar mycket litet vid en prövning av dispens från artskyddsförordningens förbud, eftersom dispensreglerna här är mycket strikta.<sup>1</sup> I de fall där dispens kan beviljas, och myndigheten ska fastställa villkor för hur dispensåtgärden ska utföras, har proportionalitetsprincipen också betydelse. Bl.a. kan myndigheten då inte kräva en viss skyddsåtgärd om samma resultat kan nås genom en åtgärd som är mindre ingripande (t.ex. mindre kostsam) för den enskilde.

## 2.4 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna regleras i 3 och 4 kap., med bl.a. ett stärkt skydd för ”riksintressen” (t.ex. för naturskyddet) och en allmänt hållen regel om hushållning med mark och vatten (3 kap. 1 §). Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna regleras i 2 kap. 6 § 2 st. MB: ”Vid prövning av frågor enligt 7 kap ... ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark eller vattenområden”.

Enligt regeln krävs alltså inte att hushållningsbestämmelserna i något fall tillämpas vid prövning av dispens från artskyddsförbuden i 8 kap. Däremot ska hushållningsbestämmelserna tillämpas vid prövning av dispens från förbuden inom naturreservat, biotopskydd och strandskydd, som regleras i 7 kap., men alltså bara om mark- eller vattenanvändningen är ”ändrad” och inte ”pågående”. Begreppet ”pågående markanvändning” är komplext och ska inte behandlas i detalj här (se t.ex. Michanek och Zetterberg, avsnitt 22.2.2). I korthet omfattas inte bara den aktivitet som pågår för tillfället, utan även normala och naturliga förändringar av en markanvändning. Två exempel får belysa rättsläget:

- a) En markägare vill anlägga en granplantering på betesmark inom ett naturreservat.
- b) En markägare vill ta bort en biotopskyddad stenmur som ligger mellan två åkrar, för att mer effektivt kunna bedriva jordbruket.

I exempel a) ska hushållningsbestämmelserna tillämpas eftersom det klart är fråga om en ändrad markanvändning när en förändring innebär övergång till ett annat näringsfång. I exempel b) är rättsläget mer komplicerat. Den fysiska förändringen kan här ses som normal och naturlig inom jordbruket. Frågan är dock om kravet på dispens *som sådant* innebär att åtgärden ska ses som ”ändrad”. I äldre förarbeten anges att om en åtgärd kräver tillstånd (och hit hör även dispens), ska man ”utgå från att det innebär ändring i pågående markanvändning” (prop. 1972:111, bil. 2, s. 334). Högsta domstolen har dock preciserat rättsläget så att det måste vara fråga om krav på mer ”grundläggande tillstånd” som är nödvändigt för att en verksamhet av en viss karaktär över huvud taget ska kunna bedrivas (NJA 2015 s. 323). Uttalandet är inte kristallklart, men man kan anta att exempelvis en skyldighet att söka tillstånd till ”miljöfarlig verksamhet” eller vattenverksamhet, liksom bygglovsplikt, ska ses som krav på sådana grundtillstånd, däremot knappast en dispensplikt enligt 7 kap. I exempel b) ska i så fall hushållningsbestämmelserna inte tillämpas.

---

<sup>1</sup> Se vidare Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, Iustus 2021, avsnitt: 12.3.2.



Sammantaget innebär detta att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas i de dispensärenden enligt 7 kap. som undersökts i detta projekt (naturreservat, strandskydd och biotopskydd), men bara om markanvändningen ska ses som ”ändrad”. Den senare frågan måste avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det kan tilläggas att miljöbalkens platsvalsregel som innebär att den plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet (2 kap. 6 § 1 st.) gäller i vilket fall som helst, d.v.s. oavsett om markanvändningen är pågående eller ändrad.

## 2.5 Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar

23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd är tillämplig vid de dispensbedömningar enligt 7 kap som undersökts i detta projekt, däremot inte vid prövning av dispens från förbuden enligt artskyddsförordningen. Till dispensansökan ”ska” bifogas en ”miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken”. Regeln är alltså formellt sett ett krav, men myndigheten har ändå en betydande frihet vid bedömningen av om en MKB ska krävas. Kravet gäller nämligen ”i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet”. Regeln innebär även att, i de fall som en MKB ska bifogas, kan omfattningen och innehållet begränsas med hänsyn till behoven i det enskilda fallet. Det föreskrivs ingen skyldighet att följa kraven i 6 kap. 35 § som punktvis anger innehållet en specifik MKB, inte heller förfarandereglerna vid miljöbedömningar i 6 kap (samråd m.m.).

I vissa fall måste dock de specifika reglerna i 6 kap tillämpas, nämligen när en åtgärd inte bara kräver dispens enligt de regler som omfattas av detta projekt, utan även måste ha tillstånd eller dispens enligt andra regler, exempelvis 7 kap. 28 a § (Natura 2000), där en specifik miljöbedömning är obligatorisk enligt 6 kap. 20 §, 1 p.

## 2.6 Kompensationsåtgärder

Den som får dispens från förbud i föreskrifter till naturreservat är lagligen skyldig att i skäligen utsträckning kompensera för den skada som uppkommer (7 kap. 7 § 4 st. MB). När det gäller dispens från förbud vid strandskydd, artskydd och biotopskydd gäller i stället en fakultativ regel: myndigheten ”får” förena en dispens med ”skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför” (16 kap. 9 § 1 st. 3 p. MB).

När kompensationsåtgärder aktualiseras gäller principen om tvådelad prövning; möjligheten att utföra en kompensationsåtgärd får inte påverka den primära frågan om dispens ska ges eller inte (jämför MÖD 2017-06-12 i mål M 10492-16 samt Naturvårdsverket 2016:1, s. 46). Det är med andra ord två bedömningar som ska hållas isär.

## 2.7 Slutkommentar

I projektet har vi undersökt hur ofta och på vilket sätt som de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna har tillämpats i dispensprövningarna. Vi har även undersökt hur ofta som en MKB har bifogats ansökan och hur ofta som kompensationsåtgärder har krävts i dispensprövningarna.

## 3. Naturreservat

### 3.1 Inledning

#### 3.1.1 Om naturreservat

Möjligheten att bilda naturreservat uppkom redan 1964 i samband med naturvårdslagens tillkomst. I och med antagandet av miljöbalken kom grunderna för inrättandet av naturreservat att utvidgas till att omfatta även biologisk mångfald. Förutsättningarna för att bilda naturreservat är därmed breda och omfattar även friluftslivets intressen (7 kap. 4 § MB). Kombinerade syften är möjliga. Såväl kommun som länsstyrelse har möjlighet att bilda naturreservat. De kan inrättas på både privat och statlig mark och både på land och i hav (dock ej i ekonomisk zon). Markägare kan ha rätt till ersättning om inskränkningen avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten (31 kap. 4 § 1 st. p. 2 MB). Idag finns över 5 000 naturreservat, på land och i hav. En majoritet av reservaten har inrättats av länsstyrelsen.

I beslut om naturreservat ska anges såväl de skäl som de inskränkningar (föreskrifter) i rätten, för markägare och allmänheten, att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet (7 kap. 5 § MB). Inskränkningarna kan omfatta bl.a. bebyggelse, schaktning, täkt, dikning, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Även tillträdet till området kan regleras. Därtill kan markägare och innehavare av särskild rätt till fastighet behöva tåla vissa intrång, såsom att en parkeringsplats anläggs på fastigheten (7 kap. 6 § MB).

I föreskrifter kan såväl tillståndsplikt som förbud föreskrivas. I det första fallet får en åtgärd som träffas av tillståndsplikten endast utföras efter beviljandet av tillstånd. När föreskrifterna förbjuder en viss åtgärd inom ett område krävs dispens från länsstyrelsen, eller kommunen om kommunen bildat reservatet. För dispens krävs *särskilda skäl* (7 kap. 7 § 2 st. MB). Vid prövningen ska en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen göras (7 kap. 25 § MB). En dispens får dock endast ges om den är förenlig med reservatets syfte (7 kap. 26 § MB). Eftersom naturreservatet syftar till att skapa ett definitivt skydd ska prövningen vara restriktiv (prop. 1997/98:45, del 2, s. 75). I praxis har bl.a. ”osedvanligt besvärande myggförekomst” ansetts utgöra ett särskilt skäl och att komma tillrätta med problemet ett angeläget allmänt intresse som motiverar dispens från ett förbud mot att sprida biologiska bekämpningsmedel med helikopter (MÖD 2009:1). Förutsättningarna för tillstånd anses allmänt sett vara lättare att uppfylla än förutsättningarna för dispens (prop. 1997/98:45, del 2, s. 76 samt MÖD 2009:38 och MÖD 2018-03-20 i mål M 4323-17). Normalt bör det handla om åtgärder som kan utföras utan negativ påverkan på området genom föreskrivandet av lämpliga skydds- och försiktighetsåtgärder. Att även tillståndsprövningen ska vara restriktiv framgår emellertid av uttalandet i förarbeten om att det normala bör vara att tillstånd inte ges (prop. 1997/98:45, del 2, s. 73).

Många naturreservatsområden är också utpekade som Natura 2000-områden vilket innebär krav på utredning och Natura 2000-tillstånd om verksamheten på ett betydande sätt riskerar att påverka området (7 kap. 28 a–b §§ MB). I dessa fall gäller särskilda undantagsregler, utöver kravet på särskilda skäl och förenlighet med naturreservatets syfte. Det saknar betydelse om åtgärden vidtas utanför Natura 2000-området och såväl indirekta som kumulativa effekter ska bedömas

(Christiernsson m.fl.). Även naturreservatsföreskrifterna kan träffa verksamheter och åtgärder som sker utanför (prop. 1997/98:45, del 2, s. 74). I vissa fall kan den sökande även vara skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB (23 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken).

En ytterligare förutsättning för dispens är att intrånget i naturvärdet kompenseras i skäligen utsträckning (7 kap. 7 § 4 st. MB). Principen om tvådelad prövning gäller (se ovan kap. 4). I förarbetena anges att compensationens storlek ska bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget samt att obetydliga intrång kan tillåtas utan compensation (prop. 1997/98:45, del 2, s. 77). Compensationen ska ske genom faktiska åtgärder för miljön och inte genom ekonomisk ersättning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 77). Bestämmelsen innebär dock inte att en verksamhetsutövare inte kan åläggas kostnadsansvar för intrånget med stöd av 16 kap. 9 § (prop. 1997/98:45, del 2, s. 77). Kravet på compensation enligt 7 kap. 7 § 4 st. MB omfattar inte beviljande av reservatstillstånd. I dessa fall får istället 16 kap. 9 § MB tillämpas. Det är den samlade påverkan av en verksamhet eller åtgärd som ska beaktas vid fastställandet av kompensationsåtgärder (MÖD 2015-12-04 i mål M 11838-14 samt Naturvårdsverket 2016:1, s. 70). Kompensationsåtgärder får ske inom eller utanför det skyddade området och även genomföras på annan fastighet, mot markägarens vilja (28 kap. 2 § MB). Åtgärderna får dock inte medföra att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras (2 kap. 15 § RF). I så fall bör naturreservat inrättas, vilket möjliggör rätt till ersättning (31 kap. 4 § MB, prop. 1997/98:45, del 2, s. 77). I Naturvårdsverkets handbok anges att kompensationsåtgärder i första hand bör ges en sådan inriktning att de bidrar till att syftet med det skyddade området kan uppnås. Om det inte är möjligt bör kompensationsåtgärder i ett område med liknande naturvärden i regionen prioriteras och skydd av områden med väsentligen andra bevarandevärden, eller med lägre värden, bör som huvudregel inte accepteras (Naturvårdsverket 2016, s. 66).

### 3.1.2 Om studien

Studien har omfattat beslut om naturreservatsdispenser samt naturreservatstillstånd i Norrbottens, Skånes, Västra Götalands, Stockholms och Gävleborgs län under tidsperioden 2012–2020. I flera fall är områdena även skyddade som Natura 2000-områden. Vi har inte begärt ut Natura 2000-prövningar specifikt. Granskning omfattar därför endast sådana Natura 2000-prövningar som skett inom ramen för beslut som registrerats som reservatsdispenser eller -tillstånd. Totalt sett har 235 beslut granskats. Detta utgör cirka 13 % av det totala antalet tillstånd och dispenser under tidsperioden. Enligt uppgifter från länsstyrelserna har minst 1783 beslut om bifall och avslag för åtgärder inom naturreservat fattats under tidsperioden (ett av länen har inte kunnat rapportera antalet beslut under åren 2012 och 2013). Beräknat på län har vi granskat cirka 16 % av besluten i Norrbotten, 18 % i Gävleborg, 16 % i Västra Götaland, 13 % i Stockholm och 9 % i Skåne (se tabell 1 nedan). Om det inte finns någon heterogenitet mellan länen är detta urval representativt med en precision på 0,1 och en konfidensnivå på 0,9. Om varje län är unikt är vår granskning av länets beslutsfattande representativt med en precision på 0,1 och en konfidensnivå på 0,8. Konfidensnivån, eller noggrannheten, är den mängd osäkerhet man tolererar och definieras i termer av huruvida konfidensintervallet innehåller det sanna värdet av en parameter eller inte. En konfidensnivå på 95 % innebär till exempel att det sanna värdet ligger inom detta intervall i 95 % av fallen.

En högre konfidensnivå (t.ex. 99 %) kräver ett större urval. Felmarginalen, eller precisionen, är den mängd fel som man tolererar ( $\pm 10$  %). Den avser bredden på ett konfidensintervall. Ju mindre felmarginalen är, desto närmare är man det exakta svaret vid en viss konfidensnivå. En lägre felmarginal (t.ex.  $\pm 1$  %) kräver ett större urval. Eftersom vi endast undersökt fem län kan vi dock inte dra några generella slutsatser om hur det ser ut i landet.

**Tabell 1. Antal granskade beslut samt totalt antal beslut i länen under perioden 2012–2020.**

Län	Antal granskade beslut	Totalt antal beslut
Norrbottn	52	317
Gävleborg	44	244
Västra Götaland	50	321
Stockholm	35	269
Skåne	54	631
<b>Totalt</b>	<b>235</b>	<b>1782</b>

Uppgifter om det totala antalet dispenser och tillstånd är dock inte säkra. Vi har fått olika uppgifter från en och samma länsstyrelse när vi efterfrågat samma statistik vid två olika tillfällen. Av en arkivarie fick vi även information om att det inte går att söka efter naturreservattillstånd och av en annan att ett tillstånd kan vara registrerat som en dispens och tvärtom och att det inte går att veta med säkerhet att alla relevanta beslut hittas vid sökningen.

Geografisk spridning i landet har varit utgångspunkten för val av län. Besluten har valts slumpmässigt utifrån de diarielistor som vi erhållit från länsstyrelserna. Beslut gällande skötsel och förvaltning av området, vetenskapliga undersökningar, restaureringsåtgärder samt tillfälliga friluftaktiviteter (t.ex. orienteringstävlingar) har inte tagits med i granskningen. Då det endast fanns få naturreservatsdispenser på kommunal nivå valde vi att inte ta med dessa. Studien har därmed endast omfattat beslut om reservatsdispenser och reservattillstånd fattade av länsstyrelsen som första instans och endast slutliga beslut (avslag och bifall). Ett beslut kan inkludera ansökan om flera åtgärder, varav vissa kan kräva dispens och andra tillstånd enligt aktuella reservatsföreskrifter. Beslut kan även innehålla såväl bifall som avslag. Antalet beviljade dispenser och avslag är därmed större än antalet beslut.

## 3.2 Beviljandegrad

Vilka åtgärder som tillstånd eller dispens söks för varierar till viss del mellan länen, men generellt sett är nedläggning av elkablar, spridning av bekämpningsmedel, bebyggelse, anläggande av bryggor, anläggandet av avloppsanordningar och framförandet av motordrivet fordon vanliga åtgärder i de granskade besluten. Av granskningen kan vi se att såväl antalet som andelen bifall är hög i alla länen.

I tabell 2 nedan redovisas antalet beslut som har beviljats respektive avslagits i sin helhet och även beslut som delvis har beviljats. Av tabellen framgår även antalet *dispenser* respektive *tillstånd* i bifallsbesluten. Det totala antalet dispenser och tillstånd kan som beskrevs ovan vara större än totala antalet beslut, eftersom ett beslut kan innehålla flera dispenser och/eller tillstånd.

**Tabell 2. Naturreservatsdispenser och -tillstånd under tidsperioden 2012–2020. Tabellen visar både antal beslut och antal tillstånd och dispenser samt avslag. Den visar även hur stor andel av besluten som helt eller delvis beviljats eller avslagits.**

Län	Antal beslut	Antal bifall och antal dispenser/tillstånd	Antal beslut med avslag för allt	Antal beslut med delvis avslag och antal dispenser/tillstånd
Norrbotten	52	48 = 92 % Tillstånd: 8 Dispenser: 46	3 = 6 %	1 = 2 % Dispens: 1
Gävleborg	44	39 = 89 % Tillstånd: 3 Dispenser: 36	4 = 9 %	1 = 2 %
Stockholm	35	34 = 97 % Tillstånd: 30 Dispenser: 11 (1 efter)	0 = 0 %	1 = 3 %
Västra Götaland	50	43 = 86 % Tillstånd: 23 Dispenser: 20	7 = 14 %	1 = 2 % Tillstånd: 1
Skåne	54	46 = 85 % Tillstånd: 13 Dispenser: 33	8 = 15 %	0 = 0 %

Av tabell 2 kan vi se att beviljandegraden i det slumpmässiga urvalet är hög i alla län och särskilt i Stockholms län. Vi har även via mail efterfrågat information om det totala antalet beviljade dispenser och tillstånd respektive avslag i de granskade länen under tidsperioden 2012–2020. Av de uppgifter vi har fått från länsstyrelserna kan vi se att beviljandegraden är;

- 90 % (290 bifall, 31 avslag) i Västra Götalands län,
- 94 % (300 bifall, 17 avslag) i Norrbottens län,
- 98 % (238 bifall, 6 avslag) i Gävleborgs län,
- 89 % (240 bifall, 29 avslag) i Stockholms län samt
- 92 % (578 bifall, 53 avslag) i Skåne län (under tidsperioden 2014–2020).

Med exkludering av beslut gällande skötsel, vetenskapliga undersökningar, naturvårds- och restaureringsåtgärder och tillfälliga verksamheter är det rimligt med en lägre beviljandegrad i urvalen. Så är också fallet i alla län förutom Stockholms län där vi också har ett lägre antal granskade beslut. Stockholms län är det län som har lägst beviljandegrad enligt de uppgifter vi har fått fram om det totala antalet bifall respektive avslag. Enligt den statistik som vi fått från länsstyrelserna kan vi se att beviljandegraden är cirka 93 % i genomsnitt i de fem länen. Genomsnittet i urvalet för de fem länen är cirka 90 %. Av den inom projektet genomförda enkäten, som beskrivs i avsnitt 1, kan vi också se att beviljandegraden är hög även i flera län som inte har granskats i denna studie.

Den höga beviljandegraden är anmärkningsvärd med hänsyn till att naturreservat syftar till att skapa ett definitivt skydd och att prövningen ska vara restriktiv. I granskningen av de faktiska besluten kunde vi dock inte fånga upp ärenden som eventuellt har avstyrts innan prövning på grund av risk för avslag. Vi gjorde därför en kompletterande intervjuundersökning med naturvårdshandläggare vid fyra länsstyrelser, se vidare nedan avsnitt 8.

En fråga som kan ställas är också hur stor andel av besluten som har överprövats och ändrats. För att få svar på detta kontaktade vi de aktuella länsstyrelserna. Vi fick svar från samtliga fem länsstyrelser och av svaren framgår att det är fråga om en liten andel och att det främst är avslagsbeslut som överklagas. I Skånes län rörde det sig om fem beslut. Två avvisades eftersom de inkommit för sent, ett återförvisades till länsstyrelsen och två avslogs. I fyra fall var det frågan om avslagsbeslut. I det femte fallet överklagades en beviljad naturreservatsdispens för skydds jakt på gäss av Lomma kommun.<sup>2</sup> I Gävleborgs och Stockholms län hade inga beslut överklagats. I Västra Götaland fanns två beslut. I det ena fallet är det ett avslag för anläggandet av en pir, brygga och väg. Mark- och miljödomstolen (2018-11-15 i mål M 2050-18) fastställde länsstyrelsens beslut och MÖD nekade prövningstillstånd. I det andra fallet handlade det om ett avslag för uppförandet av ett nytt bostadshus. Mark- och miljödomstolen fastställde länsstyrelsens beslut (2017-09-13 i mål M 2931-17). Det är svårt att dra några generella slutsatser av ett så litet underlag, men det kan i vart fall konstateras att om en majoritet av de beslut som överprövas utgör avslagsbeslut är den beviljandegrad som uppskattas för första instans inte en överskattning.

## 3.3 Dispensgrunderna

### 3.3.1 Särskilda skäl och intresseavvägningar

Av de granskade besluten framgår sällan explicita resonemang om vad som utgör "särskilda skäl" för dispens och huruvida skälet är giltigt med några undantag. Ett undantag är ett beslut i Västra Götaland som hänvisar till Naturvårdsverkets vägledning vid dispensprövning m.m. (Naturvårdsverket 2015), om hur särskilda skäl bör tolkas. Bl.a. lyfts fram att även kumulativa effekter av många små intrång bör beaktas och att enskilda intressen endast i undantagsfall kan utgöra särskilda skäl.

Ett annat undantag gäller besvärande myggförekomst där det finns ett tydligt prejudikat från MÖD i vilket det framgår att det är ett angeläget allmänt intresse att komma tillrätta med detta problem (MÖD 2009:1). I Gävleborgs län utgör detta skäl för dispens i åtta av de granskade besluten. I ett annat beslut i samma län anges också tydligt att elsäkerheten anses utgöra ett särskilt skäl för beviljandet av dispens för nedläggning av kabel.

Ett annat exempel är ett avslagsbeslut i Skåne där det framgår att utökad möjlighet för fritidsfiske för kommuninvånarna inte ses som ett särskilt skäl för dispens för uppförandet av tio fiskebodas inom ett naturreservat. I ett annat fall uppges att enskildas bedömningar av estetiska värden på vegetation inom reservat inte utgör särskilt skäl för dispens.

I flera beslut anges, explicit eller implicit, olika allmänintressen som särskilda skäl. Gävleborgs län anger allmänintressen som särskilda skäl oftare än övriga län. Vilka allmänna intressen som åberopas ser något olika ut i de olika länen men

---

<sup>2</sup> I Norrbottens län fann vi ett beslut som dock handlade om en ansökan om att framföra motordrivet fordon genom ett våtmarksområde, som skyddas som naturreservat, och en nekad dispens från förbud mot att framföra motordrivet fordon enligt terrängkörningslagen. Överklagandet, som prövades av förvaltningsrätten (2017-11-16 i mål 1792-17, fråga om dispens enligt terrängkörningslagen), avslogs med hänvisning till att den sökande inte visat att åtgärden kan ske utan risk för betydande skada på mark och vegetation samt att åtgärden inte ansågs vara förenlig med naturreservatets syfte och bevarandemål att bevara landets största myrkomplex och ett av fjällregionens arrikaste områden.

vanligt förekommande är, utöver hantering av besvärande myggförekomst, elförsörjning, fibernät, trafiksäkerhet, utveckling och förbättring av jordbruksdrift, dricks-vattenförsörjning, avloppshantering och friluftsliv.

Beviljandet av dispensen och tillstånd motiveras vanligen med att åtgärdens påverkan på de naturvärden som reservatet avser att skydda är begränsad och att åtgärden därmed inte är oförenlig med reservatets syfte. Det är emellertid frågan om mycket standardiserade och schablonmässiga konstateranden och det är svårt att se hur bedömningarna har gjorts samt vilket underlag som har använts. Även om det är relativt tydligt att det sker en intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen, saknas ofta en explicit hänvisning till 7 kap. 25 §. Det är dock något vanligare när det är frågan om avslagsbeslut. I Gävleborg finns dock en schablonmässig hänvisning till bestämmelsen i ett relativt stort antal beslut.

## 3.4 Beslutsunderlaget i övrigt

### 3.4.1 Allmänna hänsynsreglerna och villkor

Det går sällan att utläsa av besluten att en viss allmän hänsynsregel haft en direkt betydelse för avgörandet. Detta gäller såväl utfall (bifall/avslag) som utformning av villkor. De olika länen gör också på olika sätt. Endast ett av de granskade besluten i Skåne hänvisar till de allmänna hänsynsreglerna i motiveringen. Det handlar då om ett avslagsbeslut och med hänvisning till 2 kap. 6 § 3 st. MB (dispensen anses stå i strid med detaljplan). Skåne har också i ett flertal beslut upplysningar om att MB i övrigt måste följas, men hänvisar inte explicit till 2 kap. MB. Stockholms län anger i ett flertal beslut att beslutet är förenligt med 2 kap. MB, men det framgår inte vad som prövats eller hur bedömningarna har gjorts. I ett fåtal beslut från Västra Götalands län finns en upplysning om att den sökande är skyldig att efterleva 2 kap. MB. Ett fåtal beslut från Norrbottens och Gävleborgs län upplyser om att den sökande är skyldig att efterleva 2 kap. 2 och 3 §§ MB.

Det framgår sällan explicit av besluten att det skett någon prövning av huruvida syftet kunnat uppnås eller tillgodoses på annat sätt eller på annan plats, t.ex. utanför reservatet. Tydligast syns prövning av alternativa platser när sökande även behöver strandskyddsdispens. I ett fall gällande ansökan om dispens för biologisk bekämpning av stickmygg motiverar länsstyrelsen i Gävleborg avslaget delvis med att alternativa lösningar kan vara möjliga (i detta fall utökade slåttermarker). I ett annat fall motiverar länsstyrelsen i Gävleborg behovet av att utvärdera alternativa metoder (bete och slåtter) som ett skäl för avslag till en ansökan om dispens för biologisk bekämpning av stickmygg. En av de intervjuade handläggarna uttrycker att en prövning av om sökande kan uppnå eller tillgodose behoven utanför reservatet alltid sker.

De flesta beslut om dispens eller tillstånd har förenats med villkor. I Västra Götalands län har alla bifall förenats med villkor. Som rättsligt stöd för villkoren anges i princip alltid 16 kap. 2 § MB, och inte 2 kap. MB. Villkor avser dock ofta olika skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt lokalisering. Det kan t.ex. handla om villkor om var byggnader och bryggor får lokaliseras, hur kablar får dras, var muddringsmassor får placeras, vilka skyddsåtgärder som ska tas för att minska grumling, hur kemikalier ska hanteras m.m. Det framgår emellertid inte explicit av besluten att hänsynsreglerna har tillämpats. Hur villkoren har formulerats ser också olika ut,

mellan men också inom länen. I vissa fall är villkoren mycket precisa och i andra relativt vaga. I intervjuer och enkäten anges dock att de allmänna hänsynsreglerna tillämpas vid prövning av reservatsdispenser och att de ”finns i bakhuvudet”.

### 3.4.2 Hushållningsbestämmelserna och Natura 2000

Att det aktuella området anses utgöra ett riksintresseområde framgår i ett mindre antal beslut i Västra Götaland, Gävleborg och Norrbotten och i ett stort antal beslut i Skåne och Stockholms län. Några avslagsbeslut anger vidare att åtgärden står i strid med hushållningsbestämmelserna. I ett beslut i Skåne anges att det aktuella området omfattas av 4 kap. 1 § och att det handlar om ett område som har ett hårt bebyggelsestryck och att det därför är angeläget att bibehålla de områden som är allemansrättsligt tillgängliga. Ett beslut i Västra Götaland anger att åtgärden (byggnation) inte är förenligt med kraven på en långsiktigt god hushållning med naturresurser enligt 3 och 4 kap. MB. Hushållningsbestämmelserna ser dock ut att ha haft en sekundär roll i prövningen. Det framgår oftast inte närmare på vilket sätt dispensererna står i strid med hushållningsbestämmelserna.

Gävleborg, Skåne och Norrbotten hänvisar till Natura 2000-reglerna i en stor andel av besluten. När Natura 2000-områden berörs, nämns ofta de naturvärden som området avser skydda. Ibland nämns även fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet explicit. I alla besluten är det fråga om Natura 2000-områden. Det anges ofta vilka arter och livsmiljöer som området avser skydda. I en majoritet av besluten anges dock att åtgärden inte innebär risk för betydande påverkan och att Natura 2000-tillstånd inte krävs. I sådana fall är oftast frågan om schablonmässiga konstateranden och det är svårt att förstå hur och på vilket underlag bedömningar har gjorts. Det går inte att se att indirekta och kumulativa effekter har beaktats med undantag för ett beslut i Skåne län där avslag motiveras med hänsyn till kumulativa effekter av byggande inom ett Natura 2000-område. Tillstånd för tillbyggnad anses inte kunna meddelas. Åtgärden anses dock även vara oförenlig med reservatets syften. I ett annat beslut i Skåne anges Natura 2000-värdena i motiveringen, men avslaget motiveras främst med hänvisning till att det saknas särskilda skäl för reservatsdispens. I ett avslagsbeslut i Norrbotten anges en åtgärd (fällandet av träd) vara oförenlig med kravet på en gynnsam bevarandestatus som följer av att området också är skyddat som Natura 2000-område (fjällbjörkskogsområde). Åtgärden anses även stå i strid med reservatets syfte.

Det finns också beslut där villkor har ställts upp med syfte att säkerställa skydd av de arter och livsmiljöer som avses skyddas med Natura 2000-området. Ett beslut ställer t.ex. upp villkor för vilken tidsperiod en viss åtgärd får genomföras med hänsyn till fåglar. I ett annat beslut anges att sökande har sökt Natura 2000-tillstånd för åtgärden, men att det inte prövas inom ramen för det aktuella beslutet. I något fall utgör Natura 2000-tillstånd villkor för naturreservatsdispens och i några beslut att Natura 2000-prövning inte sker eftersom reservatsdispens inte kan beviljas.

### 3.4.3 Miljökvalitetsnormer, miljöbalkens mål och riksdagens miljökvalitetsmål

Miljöbalkens mål och riksdagens miljökvalitetsmål nämns relativt sällan i besluten. I Västra Götaland nämns riksdagens miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer i ett fåtal beslut. I det första fallet handlar det om anläggandet av en sjöbod, som inte



anses försvåra uppfyllandet av miljökvalitetsmålen om strandmiljöer. I det andra fallet handlar det om utbyte och förlängning av befintlig flytbrygga. Åtgärden anses stå i strid med reservatets syften både genom att påverka allemansrättsliga intressen och genom en negativ påverkan på marina växter och djur i området. Särskilda skäl anses inte föreligga och ansökan avslås. I ett beslut gällande en sötvattenförekomst med måttlig ekologisk status, med den biologiska kvalitetsfaktorn fisk som utslagsgivande för bedömningen (Vristulven), avslår länsstyrelsen en ansökan om dispens för anläggandet av ett bryggdäck men med hänvisning till att åtgärden inte är förenlig med strandskyddets och naturreservatets syften, och inte heller 3 och 4 kap. MB. I flera av bifallsbesluten som rör vatten har villkor för att minska den negativa påverkan föreskrivits. Det framgår dock inte om någon miljökvalitetsnorm berörs eller inte.

I Gävleborgs län har inte miljökvalitetsnormer, miljöbalkens mål eller riksdagens miljökvalitetsmål berörts i något beslut. Detsamma gäller för Skåne län.

I Stockholms län nämns miljöbalkens mål i ett beslut gällande bifall för en avloppstank för allmän latrin i ett naturreservat med friluftssändamål och miljö-kvalitetsnormer i ett beslut gällande nedläggning av kabel. Tillstånd förenas med villkor med syfte att minska spridning av föroreningar till vatten (Askviken som utgör en del av vattenförekomsten Sandemars fjärd i Gålö reservat med måttlig status på grund av övergödningssproblem). Ett annat beslut där miljökvalitetsnormer nämns gäller en ersättningsbrygga i Fiskarfjärden i Mälaren med måttlig ekologisk status på grund av miljögifter. Tillstånd förenas med villkor med syfte att minska bl.a. grumling. I båda fallen sker prövningen av miljökvalitetsnormer som en del av prövningen enligt 11 kap. MB.

#### 3.4.4 Rättspraxis, förarbeten och vägledningar m.m.

Reservatsbeslut eller skötselplaner utgör vanliga beslutsunderlag i de granskade besluten. Det är mindre vanligt att besluten hänvisar till rättspraxis, förarbeten och vägledningar. Några undantag är ett avslagsbeslut i Västra Götaland, som hänvisar till Naturvårdsverkets vägledning om kumulativa effekter och ett avslag för anläggandet av en sjöbod med hänvisning till Naturvårdsverket handbok om strandskydd 2009:1. I ett annat avslagsbeslut från samma län (gällande uppförandet av nytt bostadshus) hänvisas till en vägledning av Naturvårdsverket för bl.a. dispensgivning (Naturvårdsverket (2015)). I Gävleborg finns också beslut om myggbekämpning som hänvisar till MÖD 2009:1. Handläggare hänvisar även till vägledningar från Naturvårdsverket, bland annat när det gäller kompensationsåtgärder, under intervjuer.

### 3.5 Krav på kompensationsåtgärder

Att det i stort sett aldrig ställs krav på kompensation vid naturreservatsdispens, trots att detta är ett rättsligt krav vid dispens, har uppmärksammats tidigare (se t.ex. SOU 2017:34, s. 115). Detta bekräftas även av denna studie. Endast Skåne län har ställt upp krav på kompensationsåtgärder i två beslut. I det ena fallet rör det sig om ett biotopskyddat område (stenmur) inom ett naturreservat och som kompensationskrav anges att den befintliga muren ska byggas på och förstärkas. Ordalydelsen i beslutet ("... kompensationsåtgärd enligt ansökan som villkoras i beslutet gör att åtgärden kan accepteras ur naturvårdssynpunkt.") talar för att kompensationsåtgärder beaktas i bedömning av om dispens kan ges och att principen om tvådelad prövning således

inte tillämpas. I det andra fallet handlar det om bärgning av vrakdelar från flygplan med höga kulturhistoriska värden på havsbotten och som kompensationskrav anges att så kallade ”spöknät” ska tas upp i samband med åtgärden. I detta fall görs en självständig bedömning av huruvida dispens kan ges, utan hänsyn till kompensationsåtgärder. Intervjuade handläggare anger vidare att det är ovanligt att det ställs krav på kompensationsåtgärder vid dispenser från reservatsföreskrifter. En handläggare vid länsstyrelsen i Skånes län, d.v.s. den enda länsstyrelsen där vi hittat krav på kompensationsåtgärder i de granskade besluten, anger dock att det är vanligt. Flera handläggare uppger att det är vanligare när det gäller biotopskydd. En handläggare anger att det diskuterats och att det borde ställas krav på kompensationsåtgärder oftare. I princip alla intervjuade handläggare anser *inte* att ett åtagande av sökande att vidta kompensationsåtgärder kan utgöra grund för beviljande av dispens.

### 3.6 Krav på miljökonsekvensbeskrivning

Endast i fyra av de granskade besluten framgår att det har ställts krav på miljökonsekvensbeskrivning. Alla fyra ärenden handlar om områden som också är utpekade som Natura 2000-områden, se bilaga 5. Intervjuade handläggare uppger även att det är ovanligt att det ställs krav på en miljökonsekvensbeskrivning vid prövningar av naturreservatsdispenser eller naturreservatstillstånd. En anledning anses vara att det ofta är fråga om mindre åtgärder med liten påverkan på miljön. Två handläggare anger att miljökonsekvensbeskrivning ofta behövs om det blir en Natura 2000-prövning. Flera handläggare anser att det är myndigheten som ansvarar för att bedöma om miljökonsekvensbeskrivning krävs. En handläggare anger att den sökande och myndigheten har ett delat ansvar.

### 3.7 Förstärkning om flera skydd

Det är rimligt att anta att förekomsten av flera skyddsinstrument på den aktuella platsen kan ge ökad vikt åt naturvärden i en intresseavvägning och därmed leda till förstärkt skydd. Det granskade underlaget bekräftar dock inte att så är fallet generellt. I västra Götaland berörs strandskydd i två av fyra avslagsbeslut. I ett av avslagsbesluten berörs även Natura 2000, men någon prövning mot det skyddsinstrumentet görs inte.

I ett avslagsbeslut från Gävleborg anses en av åtgärderna (förstärkning av strandkant) stå i strid med naturreservatets syften, strandskyddsbestämmelserna, Natura 2000 samt även flera andra riksintressen. Vattenområdet utanför fastigheten har pekats ut som en viktig lekplats för fisk med höga naturvärden och i området har också biotopförbättrande åtgärder tidigare genomförts av länsstyrelsen och fiskevårdsområdet. I de övriga tre avslagsbesluten motiveras dock avslag endast med hänsyn till reservatsbestämmelserna. I det ena fallet utgör området även ett Natura 2000-område, men det verkar sakna betydelse för utfallet.

I ett fall i Gävleborgs län motiveras avslag med hänsyn inte bara till naturreservatets syften utan också Natura 2000 samt flera ytterligare riksintressen. Området omfattas även av strandskydd men den aktuella åtgärden prövas inte mot strandskyddsreglerna.

I Skåne län anses samtliga områden där ansökan om dispens avslås vara områden som omfattas av 3 kap. och/eller 4 kap. MB. I alla fall förutom ett är det också frågan om Natura 2000-områden. I två av fallen motiveras emellertid avslagen enbart med stöd av reservatsbestämmelserna.

I ett avslagsbeslut i Norrbotten anges att åtgärden (fällandet av träd) inte är förenlig med reservatets syfte och inte heller kravet på en gynnsam bevarandestatus som följer av att området också är skyddat som Natura 2000-område (fjällbjörkskogsområde). I detta fall ser det ut som Natura 2000-området förstärkt skyddet.

## 3.8 Övrigt om besluten

Det är ofta svårt att se vilket beslutsunderlag som använts samt om bedömningen görs utifrån dokumentation om de lokala förhållandena på den aktuella platsen eller allmänna bedömningar utifrån hur det brukar vara vid den typen av naturmiljö. Ett undantag är reservatsbeslut som anger motiven till att skyddet har inrättats på den aktuella platsen. Motiveringarna är dock ofta mer eller mindre standardiserade och schablonmässiga.

Det finns några beslut där det tydligt framgår att vetenskapliga underlag om den aktuella platsen har använts. Bl.a. hänvisar Stockholms län i flera beslut till områdets betydelse som lekplats enligt Balance-modeller (<https://www.balance-eu.org/>) samt det aktuella områdets bottenförhållande enligt klassificeringssystemet *European Nature Information System* (EUNIS) (<https://eunis.eea.europa.eu/>). I ett avslagsbeslut i Västra Götalands län hänvisas även till Göteborgs Universitets uttalanden om det aktuella naturreservatets värden för studier av istiden.

Ordalydelsen i beslut där åtgärdens effekt på miljön beskrivs tyder på att det framför allt är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats som bedöms. I ett fåtal beslut framkommer det att naturmiljöns förekomst i ett nationellt perspektiv samt påverkan på näringsväven och områdets funktion som lekplats bedöms. I ett beslut i Västra Götaland avslås vidare en ansökan om utökning av en brygga med hänsyn även till indirekta effekter av bryggan, såsom ökad och förändrad båttrafik i området och dess negativa påverkan på marina djur och växtarter. I Västra Götaland anges även tydligt hänsynen till kumulativa effekter i två avslagsbeslut. Ett av besluten handlade om byggande av bostadshus inom reservat, inom ett område som inte tidigare var bebyggt. Avslaget motiverades med att beviljandet av dispens innebär att ytterligare dispenser av likabehandlingsskäl måste beviljas i framtiden och att det kan leda till stor påverkan på lång sikt. Vissa intervjuade handläggare anger att det är främst den specifika platsen och den lokala eller regionala nivån som beaktas. Flera nämner däremot att den nationella nivån beaktas om det handlar om en fridlyst art. Även biotopskydd och Natura 2000 nämns som skyddsobjekt som aktualiserar bedömning på nationell nivå. En handläggare nämner även att ekologiska skalor alltid har sin plats i dispensprövningen när det handlar om naturreservat med naturvårdssyften och en annan att ekologiska samband beaktas. Den senare anger också att påverkan alltid bedöms på alla nivåer samt att det är svårare att få dispens om åtgärden medför skada på nationell nivå i jämförelse med lokal.

I vissa beslut nämns kumulativa effekter endast när det är frågan om ett Natura 2000 område, men det handlar då endast om en citering av 7 kap. 28 b § MB och det framgår nästan aldrig om eller hur kumulativa effekter har beaktats. I några fall kan antas att kumulativa effekter har beaktats även om det inte framgår helt

tydligt. Detta gäller t.ex. ett beslut om framförandet av motordrivet fordon i ett naturreservat och Natura 2000-område i Norrbotten. Det gäller även ett beslut om myggbekämpning i Gävleborg där effekten av återkommande användning av bekämpningsmedel ansågs osäker. Av intervjuer framgår vidare att handläggarna anser att kumulativa effekter bör beaktas, bland annat med hänvisning till lika-behandlingsprincipen. En handläggare uttrycker att det skulle kunna beaktas i större utsträckning men att det är svårt i praktiken. En handläggare vid Norrbottens län anger att det är vanligt att kumulativa effekter beaktas och nämner just framförandet av skoter som ett exempel.

Av de granskade besluten framgår att platsbesök är relativt ovanligt. Västra Götaland är det län som gjort flest platsbesök (ca 2 %). En betydligt större andel av avslagsbesluten uppger att platsbesök har skett i detta län. I Stockholms län har platsbesök ägt rum i fem bifallsbeslut, i Skåne län i ett avslagsbeslut och i tre bifallsbeslut och i Gävleborgs län i ett bifallsbeslut. I Norrbottens län har inget platsbesök ägt rum, enligt vad som framkommer av besluten.

### 3.9 Sammanfattning

Granskningen visar att beviljandegraden är hög överlag, samtidigt som de uppgifter vi fått fram visar att få beslut har överprövats. Enligt den statistik som vi fått från länsstyrelserna kan vi se att beviljandegraden är cirka 93 % i genomsnitt i de fem länen medan genomsnittet i urvalet för de fem länen är cirka 90 %. Av de granskade besluten framgår sällan explicita resonemang om vad som utgör ”särskilda skäl” för dispens och huruvida skälet är giltigt, med några undantag. Besluten är ofta schablonmässigt formulerade och det är svårt att se hur olika regler, beslut och andra källor har inverkat på det specifika beslutet, liksom vad som krävs av den som ansöker om dispens eller tillstånd.

Det framgår sällan av besluten att de allmänna hänsynsreglerna har betydelse för frågan om dispens ska meddelas eller inte. De ligger heller inte uttryckligen till grund för villkor om hur åtgärden får utföras. Ibland finns en allmän information om att de allmänna hänsynsreglerna gäller eller att beslutet i övrigt måste vara förenligt med miljöbalken eller att beslutet är förenligt med 2 kap. MB. I ett fåtal beslut finns en upplysning om att den sökande är skyldig att efterleva 2 kap. 2 och 3 §§ MB.

Ett stort antal av besluten nämner hushållningsbestämmelserna, men det framgår oftast inte närmare hur bedömningen av åtgärdernas förenlighet med hushållningsbestämmelserna har gjorts. I besluten anges inte heller huruvida åtgärden ska ses som en ”ändrad” markanvändning eller inte. Svårigheter att utläsa hur bedömningar har gjorts, samt på vilket underlag, gäller även för Natura 2000-prövningar. I en majoritet av besluten anges i princip endast att åtgärden inte innebär risk för betydande påverkan och att Natura 2000-tillstånd därför inte krävs.

Miljö kvalitetsnormer, miljöbalkens mål eller riksdagens miljö kvalitetsmål nämns sällan i besluten. I vissa fall hänvisar besluten till rättspraxis och olika myndighetsvägledning. Av relativt få beslut framgår att länsstyrelsen har besökt platsen. De vanligaste underlagen är reservatsbeslut och skötselplaner. Hänvisningar till naturvårdsinventeringar och andra vetenskapliga underlag om det aktuella området eller naturmiljöns värde i ett större perspektiv är sällsynt. Ordalydelsen i beslut tyder på att det framför allt är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats som bedöms. I ett fåtal beslut framkommer att andra än lokala skalor samt kumulativa effekter beaktas.

Granskningen visar vidare att endast ett län har ställt krav på kompensationsåtgärder, men enbart i två beslut, trots kravet på kompensationsåtgärder vid naturreservatsdispenser. Krav på MKB har endast ställts i fyra fall, trots att en MKB ”ska” bifogas ansökan om dispens från naturreservat ”i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet” (23 § förordningen om områdesskydd, se ovan avsnitt 2). I alla fallen var området även utpekad som ett Natura 2000-område (bilaga 5).

Slutligen kan nämnas att granskningen visar vissa skillnader mellan, men även inom, länen samt att det granskade underlaget inte stödjer att förekomsten av flera skyddsinstrument på den aktuella platsen ger ökad vikt åt naturvärden i en intresseavvägning generellt.

# 4. Strandskydd

## 4.1 Inledning

### 4.1.1 Om strandskyddet

Strandskyddet gäller vid kusten, insjöar och vattendrag och omfattar som huvudregel, land- och vattenområdet intill 100 m från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (7 kap. 13–14 §§ MB). Strandskyddet gäller generellt i hela landet, utan krav på särskilt utpekande, så länge strandskyddet inte har upphävts. Sedan 1994 syftar strandskyddet även till att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § MB). Målsättningarna är likställda och ett område som bedöms värdefullt för endast ett av syftena har ett lika starkt skydd som när båda skyddsintressena aktualiseras (prop. 2008/09:119, s. 32).

Inom strandskyddat område är det som huvudregel förbjudet att uppföra nya byggnader, ändra byggnader, utföra anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda området men också att utföra grävningssarbeten och andra förberedelsearbeten för sådana byggnader eller anläggningar och anordningar (7 kap. 15 § p. 1–3 MB). Därutöver är alla åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter förbjudna (7 kap. 15 § p. 4 MB). Detta gäller vidare hela området och inte endast det närmaste vattnet, och även under vattenytan (prop. 2008/09:119, s. 37 och 99). Hemfridszonen anses normalt inte heller sträcka sig ut i vattenområdet (MÖD 2011:42). Även om det inte finns några hinder ur allemansrättslig synpunkt kan åtgärden därmed vara otillåten med hänsyn till djur- och växtlivet.

Utöver vissa generella undantag, för bl.a. åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet (7 kap. 16–17 §§ MB), kan kommunen som första instans (sedan 1 juli 2009), och i vissa fall länsstyrelsen, ge dispens i det enskilda fallet om det finns *särskilda skäl* (7 kap. 18 a och b §§ MB). Som *särskilda skäl* får enligt 7 kap. 18 c § MB endast beaktas om det område som dispensen avser;

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget allmänt intresse.

Därtill finns bestämmelser om vad som får beaktas som särskilda skäl om prövningen gäller ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (7 kap. 18 d och e §§ MB). Av förarbeten och tidigare praxis framgår att uppräkningsen är uttömmande samt att prövningen ska vara restriktiv (prop. 2008/09:119, s. 53 och 104 och prop. 1997/98:45, del 1, s. 317ff samt MÖD 2013:37). Enligt en ny dom från MÖD måste den utveckling som skett i praxis gällande egendomsskyddet emellertid även få genomslag vid prövningar av strandskyddsdispenser (MÖD 2020:2). Av detta följer att det numera är möjligt att också beakta andra omständigheter än de som anges i lagtexten som särskilda skäl vid dispensprövningar. En dispens får dock aldrig ges om den kan motverka något av strandskyddets syften (7 kap. 26 § MB). Detta innebär att en dispens kan nekas även om det finns *särskilda skäl*. Inskränkningen i den enskildes rätt att använda mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § MB).

#### 4.1.2 Om studien

Studien har omfattat beslut om strandskyddsdispenser i fem kommuner (Värmdö, Gävle, Strömstad, Trelleborg och Luleå) under tidsperioden 2012–2020. Strandskyddsdispenser har tagits med i studien då det fanns få naturreservatsdispenser på kommunal nivå. Vi har därför valt kommuner som ligger inom de län som har omfattats av naturreservatsstudien.

Besluten har valts slumpmässigt utifrån diarielistor som vi erhållit från kommunerna. Beslut gällande skötsel och förvaltning, vetenskapliga undersökningar, restaureringsåtgärder och liknande åtgärder har inte tagits med i granskningen. Granskningen har endast omfattat faktiska och slutgiltiga beslut, d.v.s. beslut om beviljande eller avslag, fattade av kommunerna som första instans. I granskningen ingår såväl beslut fattade av miljö- och byggnämnden som beslut delegerade till tjänstemän. I denna granskning ingår inte de ärenden där länsstyrelsen fattar beslut om dispens som första instans, t.ex. när området också är skyddat som naturreservat som inte inrättas av kommunen (7 kap. 18 a § MB). I granskningen ingår inte heller tillsynsärenden, som inte har lett till en dispensprövning i efterhand. Ett beslut kan inkludera ansökan om flera olika typer av åtgärder. Det kan även innehålla såväl bifall som avslag. Antalet bifall respektive avslag är därmed större än antalet beslut.

Totalt sett har 186 beslut granskats. Detta utgör en liten andel av det totala antalet strandskyddsdispenser under tidsperioden 2012–2020 i de fem kommunerna. Vi har inte lyckats erhålla eller hitta statistik gällande det totala antalet *avslag* i kommunerna under den aktuella tidsperioden, men av Naturvårdsverkets statistik följer att 3162 strandskyddsdispenser *har beviljats* under tidsperioden 2012–2020 i de fem kommunerna. Vi har granskat cirka 11 % av det totala antalet bifallen i Luleå, 17 % i Gävle, 42 % i Trelleborg, 7 % i Strömstad och 2 % i Värmdö (se tabell 3). Om vi antar att det inte finns någon heterogenitet mellan kommunerna är denna urvalsstorlek representativ med en precision på 0,1 och en konfidensnivå på 0,9. Om varje kommun är unik är vår granskning av respektive kommuns beslutsfattande däremot representativt med en precision på 0,15 och en konfidensnivå på 0,85. Denna beräkning utgår från en okänd population och att vi har en normaldistribution. Konfidensnivån, eller noggrannheten, är som beskrivits tidigare, den mängd osäkerhet man tolererar och definieras i termer av huruvida konfidensintervallet innehåller det sanna värdet av en parameter eller inte. En konfidensnivå på 95 % innebär till exempel att det sanna värdet ligger inom detta intervall i 95 % av fallen. En högre konfidensnivå (t.ex. 99 %)

kräver ett större urval. Felmarginalen, eller precisionen, är den mängd fel som man tolererar ( $\pm 10\%$ ). Den avser bredden på ett konfidensintervall. Ju mindre felmarginalen är, desto närmare är man det exakta svaret vid en viss konfidensnivå. En lägre felmarginal (t.ex.  $\pm 1\%$ ) kräver ett större urval. Eftersom vi endast undersökt fem kommuner kan vi dock inte dra några generella slutsatser om hur det ser ut i landet.

**Tabell 3. Antal granskade bifall samt totalt antal bifall i kommunerna under tidsperioden 2012–2020.**

Kommun	Granskade bifall	Totalt antal
Värmdö	47	2 211
Luleå	29	269
Strömstad	24	313
Trelleborg	23	54
Gävle	54,5	315
<b>Totalt</b>	<b>177,5</b>	<b>3 162</b>

## 4.2 Beviljandegrad

Vanliga åtgärder i de granskade besluten är ny-, om- och tillbyggnation samt anläggning och utvidgning av bryggor. Även ansökningar gällande bl.a. muddring, nedläggning av fiberkablar, friluftsförbjudna åtgärder, gräsklippning, anläggandet och uppförandet av verandor, vägar, parkeringsplatser, transformatorstationer, bullervallar, stenkistor och solceller förekommer. I vissa fall handlar det om ersättning av byggnader och bryggor men nybyggnationen utgör en betydande andel. Nybyggnationen utgörs till stor del av komplementbyggnader men ett flertal dispenser beviljas även för nya byggnader för bostadsändamål. I Luleå kommun gäller ca 30 % av besluten ansökningar om uppförandet av nya fritidshus och ca 52 % komplementbyggnader, varav alla beviljas dispens. I Gävle kommun gäller ca 29 % av besluten ansökningar om uppförandet av nya bostadshus (varav ett är ett fritidshus) och ca 47 % komplementbyggnader, varav alla beviljas dispens. I Strömstad gäller ca 10 % ansökningar om uppförandet av nya bostadshus, varav 67 % beviljas dispens. Cirka 40 % av besluten gäller uppförandet av nya komplementbyggnader, varav 92 % beviljas dispens. I Värmdö gäller en majoritet av besluten ansökningar om anläggandet av nya bryggor, tillbyggnad av befintliga bryggor samt ersättning av befintliga bryggor. Ansökan om anläggandet av ny brygga utgör ca 32 %, varav alla beviljas dispens.

I tabell 4 nedan redovisas antalet beslut som har beviljats respektive avslagits delvis eller i sin helhet.

**Tabell 4. Strandskyddsdispenser under tidsperioden 2012–2017.**

Kommuner	Antal beslut	Dispens för allt	Helt avslag	Delvis dispens
Luleå	29	29 = 100 % (0 i efterhand)	0 = 0 %	0 = 0 %
Gävle	55	54 = 98 % (4 i efterhand)	0 = 0 %	1 = 2 %
Värmdö	47	47 = 100 % (6 i efterhand)	0 = 0 %	0 = 0 %
Strömstad	30	23 = 76 % (2 i efterhand)	5 = 17 % (1 i efterhand)	2 = 7 % (1 i efterhand)
Trelleborg	26	23 = 88 % (2 i efterhand)	3 = 12 %	0 = 0 %



Av tabell 4 kan vi se att beviljandegraden är hög i alla kommuner, men särskilt i Värmdö, Luleå och Gävle. Vi har även begärt in information om det totala antalet beviljade dispenser respektive avslag i de granskade kommunerna, men endast två kommuner (Strömstad och Luleå) har skickat uppgifter. Trelleborg har meddelat att informationen inte går att söka fram i det digitala diariesystemet och att pandemin utgjorde ett hinder för att inhämta uppgifterna från arkiven. Av uppgifterna från Strömstad följer att beviljandegraden för tidsperioden 2012–2020 är 89 % (356 bifall, 59 avslag). Från Luleå kommun har vi endast erhållit uppgifter om avslag. Det totala antalet beviljade dispenser framgår dock av Naturvårdsverkets statistik. Av detta har vi räknat fram en beviljandegrad för tidsperioden 2012–2020 på 98 % (269 bifall, 5 avslag). Beviljandegraden i urvalet är således lägre i båda fallen, vilket är väntat. Eftersom antalet avslag inte framgår av Naturvårdsverkets statistik kan den totala beviljandegraden inte beräknats för övriga kommuner. Däremot visar statistiken att det under tidsperioden 2012–2020 har beviljats sammanlagt 3162 strandskyddsdispenser i de fem kommunerna, varav 2211 beviljats enbart i Värmdö kommun.

Den höga beviljandegraden och det stora totala antalet strandskyddsdispenser är anmärkningsvärd med hänsyn till att prövningen av strandskyddsdispenser ska vara restriktiv, och att det före MÖD 2020:2 inte varit möjligt att meddela dispens för andra skäl än de som anges i lagtexten. I granskningen av de faktiska besluten kunde vi dock inte fånga upp ärenden som eventuellt har avstyrts innan prövning på grund av risk för avslag. Vi gjorde därför en kompletterande intervjuundersökning med handläggare (kommunekolog, miljöinspektör el. likn.) som arbetar med strandskydd, se vidare nedan avsnitt 8.

En fråga som kan ställas är dock om en stor andel av besluten har överprövats och ändrats i högre instanser. Vi har inte följt upp de granskade besluten specifikt men av Naturvårdsverkets statistik följer att endast en liten andel av de strandskyddsdispenser som beviljas av kommunen upphävs av länsstyrelsen och att endast en liten andel av dessa överklagas vidare till Mark- och miljödomstolen.

Ytterligare en fråga som kan ställas är om det har betydelse om det är en politisk nämnd som fattar beslut eller inte. Eftersom det inte alltid framgår av besluten om byggnadsnämnden har ändrat förvaltningens beslut, skickade vi en fråga om detta till kommunerna. Fyra av kommunerna har svarat (Trelleborg, Strömstad, Gävle och Luleå) och alla fyra har uppgett att nämnden inte har ändrat något av de granskade besluten.

## 4.3 Dispensgrunderna

### 4.3.1 Särskilda skäl och intresseavvägningar

I de beslut som granskats är 7 kap. 18 c § p. 1 MB (området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften) det vanligaste återopade särskilda skälet i alla utom en kommun (Värmdö). I Värmdö är istället 7 kap. 18 c § p. 3 MB (anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför det område som ansökan avser), det särskilda skäl som oftast återopas. I övriga kommuner är detta det näst vanligaste skälet. En relativt liten andel beslut motiveras med stöd av 7 kap. 18 c § p. 4 (utvidga en pågående verksamhet som inte kan genomföras utanför området). Det är också relativt ovanligt att dispenser motiveras med stöd av 7 kap. 18 c § p. 5 och 6 MB (angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området samt ett annat

mycket angeläget intresse). I Trelleborg motiveras dock mer än en tredjedel av de granskade besluten med stöd av 7 kap. 18 c § p. 5 MB. Allmänna intressen som ofta åberopas som särskilt skäl är bl.a. elförsörjning, dricksvattenförsörjning, friluftsliv, bullerreduktion, fibernät och avloppshantering. Inget av de granskade besluten har motiverats med stöd av 7 kap. 18 d § MB (LIS-områden).

Avslag har i de flesta fall motiverats med att det saknas särskilda skäl. I fråga om åtgärdernas förenlighet med strandskyddets syften anges oftast endast schablonmässigt att åtgärden inte strider mot strandskyddets syften. Detta gäller även intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § MB. Motiveringarna är något mer utförliga och mindre standardiserade när det är frågan om avslagsbeslut.

## 4.4 Beslutsunderlaget i övrigt

### 4.4.1 Allmänna hänsynsreglerna och villkor

Det går sällan att utläsa av besluten att en viss allmän hänsynsregel haft en direkt betydelse för avgörandet. Detta gäller såväl utfall (bifall/avslag) som utformning av villkor. De olika kommunerna gör också på olika sätt. Tre kommuner har explicita hänvisningar i motiveringarna, men endast i ett fåtal fall (ett beslut i Värmdö och två beslut i Luleå). Det handlar i princip alltid om hänvisningar till 2 kap. 6 § 3 st. MB (dispens i strid med detaljplan). I Trelleborgs kommun hänvisas dock till 2 kap. 6 § MB i två avslagsbeslut. Värmdö anger också schablonmässigt i en majoritet av besluten att beslutet är förenligt med 2 kap. 3 § MB.

En stor andel av dispenserna är förenade med villkor, men främst med hänsyn till allemansrättsliga intressen. Det handlar bl.a. om villkor gällande privatiserande åtgärder som att ställa ut trädgårdsmöbler och att sätta upp skyltar, staket och blomkrukor. Däremot finns få villkor med hänsyn till naturmiljön. Detta kan delvis förklaras av att en stor andel av dispenserna beviljas med stöd av 7 kap. 18 c § p. 1 MB och att det således handlar om områden som redan är exploaterade och eventuellt utan höga naturvärden.

I Värmdö är det relativt vanligt med villkor för arbeten i vatten, bl.a. för att minska grumling och negativ påverkan på fiskars lek, t.ex. genom användning av geotextil. I Strömstad och Gävle kommun saknas dock ofta villkor för liknande åtgärder. I vissa fall är vidare villkoren precisa och i andra fall relativt vaga. Hur villkoren formulerats ser således till viss del olika ut mellan, men också inom, kommunerna.

### 4.4.2 Hushållningsbestämmelserna

Ett stort antal beslut i Värmdö, Trelleborg och Strömstad och ett mindre antal beslut i Gävle och Luleå anger att det aktuella området utgör ett riksintresseområde enligt 3 och/eller 4 kap. MB. Det handlar oftast om en schablonmässig uppräknings- och en avsaknad av utförliga beskrivningar av om åtgärden är förenlig med hushållningsbestämmelserna eller inte. Det går inte heller att se att de haft någon avgörande betydelse i avslagsbesluten. Ett av avslagsbesluten i Strömstad nämner riksintressen, men skälet för avslaget är avsaknad av särskilt skäl. I Trelleborg nämns riksintressen i två avslagsbeslut. Även i dessa två beslut motiveras avslag med avsaknad av särskilt skäl. I Gävle finns bara ett avslagsbeslut och i det fallet anges inte att området är av riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB.

### 4.4.3 Miljökvalitetsnormer, miljöbalkens mål och riksdagens miljökvalitetsmål

Endast en av kommunerna (Värmdö) hänvisar till riksdagens miljökvalitetsmål. Det handlar om en schablonmässig hänvisning för att tydliggöra att strandskyddets naturvårdsyfte är en nationell angelägenhet. Det framgår emellertid inte om och i så fall hur miljökvalitetsmålen påverkat prövningen. Inget av besluten nämner miljökvalitetsnormer, trots att cirka 20 procent av de granskade besluten handlar om åtgärder i vattenområden. I Värmdö utgör andelen beslut som rör vatten dock ca 60 %. Flera av besluten rör åtgärder i högexploaterade kustvattenförekomster som har måttlig ekologisk status bl.a. på grund av fysisk påverkan. Trots detta går det inte att se att åtgärdens förenlighet med gällande miljökvalitetsnorm har bedömts. Detta gäller även beslut från 2019 och 2020, d.v.s. efter 5 kap. 4 § MB trätt i kraft.

Intervjuade handläggare uppger också att miljökvalitetsnormer inte tillämpas vid strandskyddsprövningar. En handläggare anger som förklaring att det ofta ändå blir avslag när det handlar bryggor – eftersom det saknas särskilda skäl. En annan handläggare anger att miljöpåverkan blir så liten och ytterligare en annan att de flesta dispenser handlar om ersättningsbyggnader – och bryggor – på redan ianspråktagna tomter. Pålning anges som ett sådant exempel som inte ger någon större miljöpåverkan. En handläggare uppger att de tillämpas indirekt, t.ex. genom krav på att hästagar inte får ligga för nära en vattenförekomst med hänsyn till läckage av näringsämnen. En handläggare anger att miljökvalitetsnormer kanske beaktas vid större anläggningar och att det är länsstyrelsen som arbetar med vattenverksamhet och därmed ibland får in större frågor.

En fråga som kan ställas är om påverkan på vattenkvaliteten fångas upp genom anmälan av vattenverksamhet till länsstyrelsen samt om länsstyrelserna tar över prövningen av strandskyddsdispenser om länsstyrelsen bedömer att den kommunala strandskyddsprövningen är ofullständig. Av intervjuer med handläggare på länsstyrelser framgår att handläggare vid olika länsstyrelser har olika synsätt på hur dessa två prövningar förhåller sig till varandra samt huruvida länsstyrelsen bör beakta vad som prövats i strandskyddsdispensen eller inte. De intervjuade handläggarna anger vidare att länsstyrelsen sällan tar över strandskyddsprövningar, även när de anser att de borde. En förklaring som ges är att länsstyrelsen inte får ta ut avgift för det arbetet.

### 4.4.4 Rättspraxis, förarbeten och vägledning m.m.

En relativt stor andel av de granskade besluten hänvisar till förarbeten, rättspraxis och vägledning. Besluten i Värmdö kommun hänvisar t.ex. till prop. 2001/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* och prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* för att betona strandskyddets nationella angelägenhet.

Besluten i Gävle hänvisar till prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, i samband med intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § samt vid redogörelse av att komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål kan vara skäl för dispens om hemfridszonen inte utvidgas mer än obetydligt. I det senare fallet hänvisar även besluten till MÖD 2009:35. I ytterligare några beslut hänvisar beslut i Gävle till rättspraxis, bl.a. MÖD 2012-09-25 i mål M 8421-11 gällande ändring av byggnad inom befintlig tomtplats samt MÖD 2017-08-23 i mål M 2667-17, som behandlar anläggandet av en transformatorstation för anslutning av fastighet till elnätet.

Även i ett antal beslut i Luleå hänvisas till prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* i samband med när nybyggnation av komplementbyggnader kan utgöra särskilda skäl. I några beslut finns även hänvisning till Naturvårdsverkets handbok *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, 2009:4, MÖD 2011:42 gällande att hemfridszon inte kan sträcka sig ut i vattnet, MÖD 2009:10 om att villkor inte får gå längre än vad som krävs för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet och MÖD 2017-11-21 i mål M 6252-17 om att en ersättningsbyggnad inte får vara mer än obetydligt större än den tidigare byggnaden för att inte utöka det ianspråktagna området på ett otillåtet sätt. Luleå kommun är den kommun som oftast hänvisar till olika rättskällor och vägledningar och har den minst schablonartade beskrivningen av hur det aktuella ärendet förhållit sig till rättsläget.

## 4.5 Krav på miljökonsekvensbeskrivning

Inget av de granskade besluten innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivning (bilaga 5). Intervjuade handläggare uppger även att det är ovanligt att det ställs krav på en miljökonsekvensbeskrivning vid dispensprövning. En handläggare uppger att det skett en gång under tio år och att det då gällde en större brygga. Handläggare anger att MKB endast aktualiseras i samband med detaljplaneläggning och upphävande av strandskydd. Av intervjuerna framgår vidare att det är ovanligt att kompletterande underlag om påverkan på naturvärden begärs in från den sökande.

## 4.6 Övrigt om besluten

De beslutsunderlag som tydligast framkommer som beslutsunderlag är översiktsplaner, kartunderlag och flygfoton. Platsbesök är relativt ovanligt i Gävle, Luleå och Trelleborg. I Strömstad sker platsbesök i nästan hälften av besluten och i Värmdö i ungefär en tredjedel av besluten. Det framgår av ett flertal beslut att det vid platsbesöken har undersökts om det finns ålgräsängar på den aktuella platsen. Vi kan dock inte se något generellt samband mellan platsbesök och beviljandegrad.

I ett stort antal beslut i alla kommuner framgår inte vilka naturvärden som finns på den aktuella platsen och inte heller hur bedömningen av påverkan på strandskyddets naturvärden har genomförts eller vilka underlag som har använts. Det är därför svårt att se om bedömningen görs utifrån dokumentation om de lokala förhållandena på den aktuella platsen eller allmänna bedömningar utifrån hur det brukar vara vid den typen av naturmiljö. Dock finns undantag där det tydligt framgår vilka underlag gällande den aktuella platsen som har använts. Bl.a. hänvisar Värmdö kommun i två beslut till *Balance* och att de aktuella områdena är potentiella uppväxtområden för abborre och gös respektive abborre, gädda och gös. Värmdö är också den kommun som tydligast tar upp och anger villkor med hänsyn till bl.a. grumling och fiskars lekperioder. Kommunen har också betydligt högre andel åtgärder i vatten än övriga kommuner. En intervjuad handläggare i Strömstad kommun anger vidare att kommunens kartverktyg används som underlag för att bedöma en åtgärds påverkan på miljön, såsom ålgräsängar. Intervjuade handläggare anger att det främst är den lokala nivån som bedöms.

Inget av besluten anger explicit att kumulativa effekter har beaktats och ordalydelsen i besluten tyder snarare på att det är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats (främst genom flygfoton) som bedöms, om någon sådan bedömning överhuvudtaget sker. Av intervjuer följer att synen på om och hur kumulativa effekter ska beaktas skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vissa intervjuade handläggare uppger att kumulativa effekter inte beaktas och att varje ärende ska bedömas var för sig, medan andra uppger att kumulativa effekter beaktas. En av dem anger dock att det inte brukar anges i besluten.

## 4.7 Sammanfattning

Av granskningen kan vi se att beviljandegraden är hög i alla kommuner. Av den generella statistiken från Naturvårdsverket, som dock endast omfattar bifall, kan vi se att relativt få ärenden överklagas. Det stora totala antalet strandskyddsdispenser är anmärkningsvärd med hänsyn till att prövningen av strandskyddsdispenser ska vara restriktiv, och att det före Mark- och miljööverdomstolens dom under 2020 (MÖD 2020:2) inte varit möjligt att meddela dispens för andra skäl än de som anges i lagtexten. En möjlig förklaring skulle kunna vara att det är en politisk nämnd som fattar beslut om strandskyddsdispens. Enligt de uppgifter vi fått från kommunerna i fyra fall (alla utom Värmdö) har nämnden dock inte ändrat något av besluten.

Ytterligare en förklaring kan vara att strandskyddsdispenser oftast beviljas med stöd av att området redan är ianspråktaget och att den aktuella åtgärden inte medför att hemfridszonen utökas på ett otillåtet sätt. De flesta beslut förenas med villkor, men främst med hänsyn till allemansrättsliga intressen. Att påverkan på naturvärden inte behandlas kan förklaras av att en stor del av besluten rör områden som redan är exploaterade och att det inom sådana områden generellt bedöms saknas höga naturvärden. Mer anmärkningsvärt är emellertid dispenser för åtgärder i vatten, inte minst mot bakgrund av den stora kunskap som idag finns vad gäller de kumulativa effekterna av t.ex. bryggor, och tillhörande sjötrafik, på bl.a. undervattensängar med viktiga funktioner för det marina ekosystemet.

Det går sällan att utläsa av besluten att en viss allmän hänsynsregel haft en direkt betydelse för avgörandet. Detta gäller såväl utfall (bifall/avslag) som utformning av villkor. De olika kommunerna gör också på olika sätt. Inget av besluten nämner miljö kvalitetsnormer, inte heller efter 2019, d.v.s. efter 5 kap. 4 § MB trätt i kraft, även om en hel del beslut ställer upp villkor gällande vattenkvalitet, bl.a. för att minska grumling. En möjlig förklaring till att miljö kvalitetsnormer inte nämns i besluten kan vara att påverkan inte får utslag på hela vattenförekomsten och därmed inte bedöms utgöra en förbjuden försämring eller äventyrande. En annan förklaring kan vara att bedömningen av påverkan på djur- och växtliv anses täcka in alla aspekter och att en självständig prövning av påverkan på miljö kvalitetsnormer därför inte är nödvändig. En annan möjlig förklaring kan vara att det saknas en tradition att pröva miljö kvalitetsnormer i samband med strandskyddsdispenser och/eller att prövningen fångas upp i en eventuell anmälan om vattenverksamhet till länsstyrelsen. Dock bekräftar våra intervjuer inte att så är fallet.

Ett stort antal beslut nämner hushållningsbestämmelserna, men det går i regel inte att utläsa om bestämmelserna haft någon betydelse för prövningen. Endast en av kommunerna hänvisar till riksdagens miljö kvalitetsmål, men inte heller här går det att se på vilket sätt det haft betydelse för prövningen. Inget av de granskade

besluten innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivning trots att en MKB ”ska” bifogas ansökan om dispens från strandskydd ”i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet” (23 § förordningen om områdesskydd, se ovan kap. 4). Granskningen visar även att platsbesök är relativt ovanligt i tre av kommunerna samt att översiktsplaner, kartunderlag, flygfoton, förarbeten, rättspraxis och vägledning är relativt vanliga beslutsunderlag. Hänvisningar till naturvårdsinventeringar och andra vetenskapliga underlag om det aktuella området eller naturmiljöns värde i ett större perspektiv är dock sällsynt. Ordalydelsen i besluten tyder på att det är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats (främst genom flygfoton) som bedöms. Inget av besluten anger explicit att kumulativa effekter har beaktats.

# 5. Artskydd

## 5.1 Inledning

### 5.1.1 Om artskydd

Artskydd regleras i 8 kap. MB och mer i detalj i artskyddsförordningen (AF). 4–9 §§ AF innehåller bestämmelser om fridlysning. 4, 5, och 7 §§ AF gäller arter som är skyddade under EU:s art- och habitatdirektiv eller är särskilt skyddade enligt en nationell bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande. 6, 8 och 9 §§ AF gäller skydd av andra arter.

4 § AF bygger på innehållet i art- och habitatdirektivet: ”I fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N eller n är det förbjudet att 1. avsiktligt fånga eller döda djur, 2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintnings- och flyttperioder, 3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och 4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsar.”

Dispensregler finns i 10–15 §§ AF. För de arter som skyddas av EU eller är särskilt skyddade av andra skäl, gäller 14 § AF. För andra arter gäller 15 § AF. Även om det endast är 14 § AF som implementerar art- och habitatdirektivet (artikel 16) så återkommer likartade formuleringar av dispensgrunder i 15 § AF, d.v.s. även för andra arter.

I enlighet med 14 § AF får en dispens ”ges endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs a) för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter, b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, c) av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, d) för forsknings- eller utbildningsändamål, e) för återinplantering eller återinförsel av arten eller för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för detta, eller f) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.”

Enligt 15 §, kan en dispens meddelas endast ”om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.”

Det är viktigt att notera att eftersom 14 § implementerar art- och habitatdirektivet, ska 14 § tolkas i ljuset av EU-rätten inklusive EU-domstolens praxis. I EU-domar finns vägledning om hur t.ex. dispensgrunderna ”annan lämplig lösning” och ”gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde” ska förstås.

## 5.1.2 Om studien

I den här fallstudien har dispenser från bestämmelserna om fridlysning (14–15 §§ AF) undersökts. Kalmar, Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götaland valdes ut för närmare undersökning, då de representerar ett brett urval av biogeografiska regioner i olika delar av Sverige. Vi begärde ut alla beslut som tagits mellan 2012 och 2019 som gällde undantag från fridlysning i dessa län. Vi granskade alla beslut om dispens som grundats i 14 och 15 §§ AF under den valda tidsperioden. Sammanlagt granskades nästan 450 beslut. En avgränsning gjordes mot ärenden om tillstånd, det vill säga beslut som fattades enligt 26 § AF, gällande handel med levande djur och växter.

## 5.2 Beviljandegrad

I vår enkät rapporterade samtliga deltagande län att det beviljats många fler ansökningar om dispens än vad som avslagits. Detta bekräftas av vår granskning. I Kalmar beviljades 63 ärenden och 6 fick avslag. I Norrbotten beviljades 43 ärenden och 3 fick avslag. I Skåne beviljades 119 och 10 fick avslag. I Stockholm beviljades 80 och 3 fick avslag. I Västra Götaland beviljades 56 och 4 fick avslag. Totalt beviljades 361 och 26 fick avslag, en beviljandegrad av 93 %. I den här procentsatsen ingår bara beslut som beviljades eller fick avslag i sin helhet, d.v.s. den omfattar inte dispensbeslut som innehåller delvis beviljande eller delvis avslag. Ärenden som lämnats utan åtgärd/avskrivits/avvisats m.m. är inte heller inräknade. Däremot ingår beslut där dispensen beviljats med villkor, varav det finns många.

Tabell 5. Resultat av undersökta beslut.

Län	Antal beslut	Dispens	Helt avslag	Delvis dispens/ tillstånd	Andra beslut (utan åtgärd/ avskrivs/ avvisas m.m.)
Kalmar	70	63	6	3	7
Norrbotten	55	43	3	0	9
Skåne	135	119	10	0	6
Stockholm	93	80	3	2	8
Västra Götaland	88	56	4	0	28

I granskningen av besluten kunde vi inte fånga upp ärenden som eventuellt har avstyrts innan prövning på grund av risk för avslag. Vi gjorde därför en kompletterande intervjuundersökning med handläggare som arbetar med artskydd, se vidare nedan avsnitt 8.

## 5.3 Dispensgrunderna

### 5.3.1 Andra lämpliga lösningar och intresseavvägningar

I artskyddsförordningen används inte formuleringen ”särskilda skäl” som finns i många andra typer av dispenser. Istället kan dispens beviljas om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Om arten är strikt skyddad av EU eller är särskilt skyddad av andra anledningar



måste en av anledningarna som listas i 14.3 även vara uppfyllda. Beslut som fattas under denna paragraf måste ta hänsyn till art- och habitatdirektivet, eftersom 14 § syftar till att genomföra EU:s lagstiftning.

En förutsättning för att kunna analysera om det finns en annan lämplig lösning, är att sökanden uppger vad anledningen till dispensen är. Eftersom ”andra lämpliga lösningar” inte kan övervägas skilt från dispensens syfte, måste dessa diskuteras tillsammans. Att lämna uppgifter om motivet är särskilt viktigt för beslut som fattas under 14 § eftersom dispensregeln gäller arter som skyddas av EU:s art- och habitatdirektiv. En tydligt identifierad anledning för dispensen underlättar korrekt rapportering av denna till EU-kommissionen, vilket krävs av direktivet. Att tydligt uppge vilka motiv som beviljandet av en dispens grundar sig på, gör det även lättare att avgöra om svensk lag efterlevs. Några av länen som granskats specificerar vilken punkt i 14 § som dispensen beviljades under, och vissa län lämnar det i stort sett öppet för tolkning.

Kalmars län anger konsekvent vilken grund under 14 § 3 p AF som besluten fattas på, medan övriga län sällan gör detta. I besluten från Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götaland är det sällan som de rättsliga grunderna för att göra undantag kommer till uttryck, även om alla har flera beslut som nämner den specifika rättsliga grunden under 14 § 3 p AF.

En förutsättning för dispens såväl enligt 14 § AF som 15 § AF är som nämnts att det inte finns någon annan lämplig lösning. I besluten uppges i allmänhet att det inte finns någon annan lämplig lösning, men det saknas ofta helt eller delvis en analys kring varför eller vad andra potentiella lösningar kan vara. I allmänhet uppger Stockholm bara att det inte finns andra lämpliga lösningar. I besluten från Kalmar län utvärderas ansökningarna metodiskt mot dispensgrunderna. I besluten anges att ”Länsstyrelsen bedömer att det inte finns någon annan lämplig lösning”, men det förklaras inte i mer än ett par meningar varför. Norrbottens länsstyrelse nämner emellanåt att andra alternativ har övervägts. I ett beslut som resulterade i ett avslag, hävdar länsstyrelsen att det finns en annan möjlig lösning. I flera beslut där dispens beviljats, antyder länsstyrelsen att andra lösningar har övervägts men att dessa bedöms vara mindre lämpliga än den föreslagna lösningen. I Västra Götalands beslut framkommer ibland att andra lösningar övervägts och avvisats, genom att det uppges att de sökandes föreslagna åtgärder är den bästa lösningen eller gör minst skada, men i allmänhet görs detta utan närmare förklaring om vilka andra lösningar som övervägs.

Skånes länsstyrelse är relativt utförlig när andra lösningar övervägs. Flera ansökningar fick avslag eftersom det finns andra lösningar, t.ex. genom att hålla båt- och vattenskotertävlingar under andra tider på året. I flera beviljade beslut, redogör länsstyrelsen också tydligt för sin analys om varför den föreslagna lösningen är den mest lämpliga.

### 5.3.2 Allmänintresset

En av anledningarna som listas upp i 14.3 § AF är ”av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse”. Av de få beslut där utfallet är ett avslag, har en relativt hög andel med allmänintresset att göra. I en av dispensansökningarna som grundar sig i allmänintresset och som nekades på denna grund, hade kommunen ansökt om att störa en fågelkoloni. Anledningen var att fågelkolonin påverkade verksamheter och boende i området negativt, den riskerade att försämra vattenkvaliteten och

den påverkade fiskbeståndet negativt. Kalmars länsstyrelse avslag ansökan och hävdade att ”Det är främst projekt som gynnar större allmänna grundläggande intressen för människors liv eller för staten och samhället som kan vara skäl för dispens”. Två andra beslut (Norrbotten) angående störande fåglar i allmänhetens intresse fick också avslag. I dessa fall hänvisas till MÖD-beslutet M 2629-14 och det anges att exempel på ”allmänintresset” som kan rättfärdiga dispens inkluderar ”större infrastrukturprojekt, projekt som är oundgängliga för att skydda grundläggande intressen i människors liv som hälsa, säkerhet och miljö eller som grundläggande för staten och samhället”. Exempel på dispenser där Norrbottens länsstyrelse bedömt att det finns ett allmänintresse är etableringen och driften av gruvor och förbättring av vägar. Dessa projekt kan tänkas inte bara vara i linje med det lokala allmänintresset, utan även i linje med ett nationellt allmänintresse.

### 5.3.3 Bevarandestatus och kumulativa effekter

Dispenser kan bara beviljas med stöd av 14 § och 15 § om de inte kommer att försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för de berörda arterna. Trots att länen konsekvent påpekar att de beviljade besluten inte negativt påverkar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus, så saknas ofta en förklaring till hur denna uppskattning har gjorts. Dessutom nämns det i allmänhet sällan vilka, om några, vetenskapliga källor som har använts. I vissa fall inkluderas förklaringar till varför upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus inte skulle försvåras. I övervägande fall diskuteras bevarandestatusen i relation till den lokala nivån, men ibland nämns även den nationella nivån. Särskilt Skåne diskuterar bevarandestatusen för berörda arter på både lokala och regionala nivåer. Stockholm diskuterar arters bevarandestatus, men motiverar sällan varför dispensen inte skulle skada denna status.

## 5.4 Beslutsunderlaget i övrigt

### 5.4.1 Allmänna hänsynsregler

MÖD har förtydligat att artskyddsförordningen ska ses som ”en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.” (MÖD 2013:13) I vår undersökning framkommer att de allmänna hänsynsreglerna ändå har i några ganska sällsynta fall uttryckligen inverkat på utfallet i dispensprövningarna. Implicit kan hänsynsreglerna också ha haft en inverkan, men det är svårt att utvärdera. Det finns stora skillnader i de undersökta länen angående hur och hur ofta som hänvisningar sker till hänsynsreglerna.

Kalmar hänvisar relativt ofta till hänsynsreglerna, i 17 av 83 undersökta beslut, men oftast endast med frasen ”Verksamheten är förenlig med miljöbalkens mål, hushållningsbestämmelser och hänsynsregler” och utan vidare förklaring. Ett beslut hänvisar dock uttryckligen till 2 kap. 3 § MB då det krävdes vissa förebyggande villkor för att minska risken för skada. I ett annat beslut ställdes krav på att åtgärder skulle vidtas på en speciell plats, utan att uttryckligen nämna 2 kap. 6 § MB.

I Norrbotten hänvisar 5 av de 57 undersökta besluten uttryckligen till allmänna hänsynsregler, särskilt kunskapskravet. Fyra av dessa använder samma formulering ”Ni som gör en åtgärd måste alltid skaffa er den kunskap som behövs. Ni måste även visa sådan hänsyn att skador och olägenheter inte uppkommer för människors hälsa eller miljö”, och den femte använde en liknande formulering. Det specificeras dock

inte vad som krävs i just det specifika fallet och med de gällande omständigheterna. Ytterligare hänvisningar till försiktighetsåtgärder kan hittas i villkoren. Skåne hänvisar ofta till hänsynsreglerna i sina beslut, särskilt i de fall som gäller åtgärder/rensningar i vattendrag, men detta görs på ett generellt sätt. Besluten använder frasen "Vid åtgärder i vattendrag är Miljöbalkens hänsynsregler generellt giltiga. Hänsynsreglerna behandlar bl.a. verksamhetsutövarens kunskapskrav, försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik", eller liknande formuleringar. Andra beslut hänvisar till kunskapskravet utan att kravet preciseras i villkoren. T.ex. anges att: "Den som utför arbetet ska ha dokumenterad erfarenhet av inventering av stormusslor. Den som utför arbetet ska även ha erfarenhet av att hitta unga individer. Om tveksamhet föreligger om någon har erforderliga kunskaper ska länsstyrelsen konsulteras i för avgörande bedömning och godkännande."

I Stockholm nämns hänsynsreglerna i tre beslut, med hänvisning till domslut från MÖD, varav följande formulering är ett exempel: "I rättspraxis görs gällande i fråga om tillstånd enligt miljöbalken att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel, bl.a. val av plats". Dispensbesluten ledde till avslag (2) respektive avvísning (1).

De allmänna hänsynsreglerna nämns uttryckligen i endast 2 av 90 undersökta beslut i Västra Götaland. I ett av dessa påpekar länsstyrelsen att de allmänna hänsynsreglerna gäller även för arter för vilka dispens inte krävs, "bland annat då kravet på att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada på miljön". I det andra beslutet, en omprövning av beslut gällande föreläggande om skyddsåtgärder, uppges att det hade gjorts en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB.

## 5.4.2 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna nämns ibland i besluten och i enstaka fall spelar de även en roll i länsstyrelsernas analyser. Det är kanske inte så överraskande eftersom bestämmelserna bara undantagsvis är relevanta i dispensprövningarna. I Kalmar, som tidigare nämnts, används frasen "Verksamheten är förenlig med miljöbalkens mål, hushållningsbestämmelser och hänsynsregler" frekvent, men följs inte upp av någon diskussion. Vidare nämns 4 kap. 2 § MB i ett flertal fall där dispensen berör Öland: "För Öland i sin helhet gäller hushållningsbestämmelser enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, vilket innebär att turismen och det rörliga friluftslivets intressen särskilt beaktas." Norrbotten nämner riksintressen och 3 kap. 8 § MB i några få beslut, där det framstod som meningsfullt för att motivera bifall, t.ex. anges att: "Markbygden har till stora delar goda vindförhållanden och delar av projektområdet har pekats ut som område av riksintresse för vindbruk enligt MB 3:8." I Skåne, hänvisas till hushållningsbestämmelserna i bara några få fall av de 150 granskade besluten. Hushållningsbestämmelserna nämns bara i ett fåtal fall i besluten från Västra Götaland. Överhuvudtaget, förefaller hushållningsbestämmelserna mycket sällan ha haft någon inverkan på utfallet i besluten.

## 5.4.3 Miljömål

Miljömålen nämns sällan i besluten och ännu mer sällsynt är det att det finns något substantiellt resonemang relaterat till miljömålen i besluten. Som redan nämnts tidigare använder Kalmar frekvent frasen: "Verksamheten är förenlig med miljöbalkens mål, hushållningsbestämmelser och hänsynsregler". I ytterligare ett beslut hänvisas

till två av delmålen i 1 kap. 1 § MB. Norrbotten nämner sällan miljömål, men i ett beslut anges energimål för att rättfärdiga dispensen i allmänhetens intresse, genom formuleringen: ”Dispensen behövs av andra tvingande skäl som har ett allt över-skuggande allmänintresse. Sverige har förbundit sig att genomföra omställning till förnybara energikällor och minska användningen av fossila bränslen. Ett nationellt planeringsmål för vindkraft har satts upp till år 2020.” I Skåne, omnämns Riksdagens miljömål levande sjöar i några fall för att motivera att dispensen är i enlighet med allmänhetens intresse. Västra Götaland nämner att ”Kompensationen bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet ett rikt växt- och djurliv.” Överlag spelar dock miljö-målen sällan någon framträdande roll i beslutsfattandet.

## 5.5 Kompensationsåtgärder

När det gäller artskydd aktualiseras kompensationsåtgärder bara ibland eftersom många typer av skador inte går att kompensera. Kompensationsåtgärder kan emellertid krävas, särskilt när det handlar om dispenser från 4 § 4 p. AF: ”skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats”. Kompensationsåtgärder nämns endast uttryckligen i ett fåtal dispensbeslut i varje län. Några beslut har också villkor om skyddsåtgärder som kan vara svåra att urskilja från kompensationsåtgärder på så sätt att de förefaller kompensera för förluster av habitat. I två beslut från Kalmar länsstyrelse nämns kompensationsåtgärder explicit. I det ena beslutet finns ett resonemang om lämpligheten av en kompensationsåtgärd i dess motivering av beslutet, och i det andra beslutet inkluderas kompensationsåtgärden i villkoren för beslutet. Båda kan eventuellt ifrågasättas mot bakgrund av principen om att kompensationsåtgärder inte får påverka avgörandet om dispens. Norrbotten har också bara några få beslut där kompensationsåtgärder uttryckligen omnämns. I ett exempel krävs dock flera kompensationsåtgärder, vilka diskuteras skiljt från motiveringen. Flera beslut från Skåne kräver kompensationsåtgärder. I vissa fall verkar den erforderliga kompensationsåtgärden användas för att motivera beslutet, t.ex. ett beslut som anger: ”Länsstyrelsen bedömer att åtgärderna, givet de beskrivna försiktighetsmått och kompensationsåtgärderna, inte kommer att påverka de berörda arternas långsiktiga bevarandestatus negativt.” Några beslut från Västra Götaland innehåller också kompensationsåtgärder, återigen kan även de ha inverkat på besluten. T.ex. anges i ett beslut, i bedömningen att: ”Kompensationsåtgärderna som kommer att utföras bedöms i tillräcklig utsträckning kompensera de växtplatser som försvinner i och med att området tas i anspråk för industri- och hamnverksamhet.” Stockholm har ett fåtal beslut med kompensationsåtgärder, varav några kan identifieras fungera som villkor för dispensen och återigen potentiellt bryter mot principen att kompensationen inte ska påverka om dispens beviljas. I ett senare beslut dock, avslår Stockholm en ansökan delvis på grund av att föreslagna åtgärder för att lindra skada anses vara kompensationsåtgärder. Det anges att: ”I aktuellt ärende betraktar Länsstyrelsen även den föreslagna flytten av exemplar av knölval som en kompensationsåtgärd, inte en skydds- och försiktighetsåtgärd. En kompensationsåtgärd kan aldrig vara en förutsättning för dispens från artskyddsförordningen.”

## 5.6 Övrigt om besluten

### 5.6.1 Skillnader mellan beslut som beviljar respektive avslår dispens

Vår sammanställning visar inga konsekventa skillnader mellan bifalls- respektive avslagsbeslut när det gäller hur utförliga besluten är. För att undersöka eventuella skillnader, valde vi slumpmässigt ut en beviljad och en nekad dispens från tre olika år, för samtliga av de utvalda länen. Ett undantag gjordes för Stockholm, där två av de tre tillgängliga avslagsbesluten var från 2019; alla tre beslut undersöktes även om de inte var från tre olika år. Eftersom det finns så få dispenser som fått avslag, betyder det att alla eller nästan alla nekade dispenser undersöktes, tillsammans med slumpmässigt utvalda beviljade dispenser från samma år. Eftersom antalet stickprov är litet, är det svårt att dra några generella slutsatser från undersökningen.

I tre av länen fann vi inga meningsfulla skillnader när det gäller längden eller utförligheten mellan de beslut som beviljade respektive nekade dispenser. För Kalmar jämfördes avslag från 2014, 2015 och 2019 med beviljade ansökningar från samma år. Det finns ingen skönjbar skillnad på längden eller detaljrikedomen i dessa beslut. I Norrbotten finns det bara tre avslag från den valda tidsperioden, från 2015, 2018 och 2019. Avslagen är något bättre motiverade, men den beviljade dispensen från 2019 är ungefär en tredjedel längre än den nekade dispensen från samma år (även om den är lite kortare i motiveringen), men det finns inga tydliga skillnader mellan besluten där dispensen avslags respektive beviljades. Vi fann ett likartat resultat för Västra Götaland, i beslut från 2015, 2016 och 2019. I besluten från 2015 och 2016, är bifalls- respektive avslagsbesluten lika långa och lika välmotiverade. Avslagsbeslutet från 2019 är betydligt längre än bifallsbeslutet från samma år, och längre än de flesta beslut i allmänhet (7 sidor sammanlagt, med 3 sidor motivering), men det är svårt att dra några allmänna slutsatser utifrån endast detta beslut.

I två av länen, Stockholm och Skåne, är avslagsbesluten ibland skrivna mer detaljerat än bifallsbesluten. I Skåne verkar de 3 valda avslagsbesluten från 2013, 2016 och 2019 vara mer detaljerade än bifallsbesluten som valts ut för jämförelse. I de tre slumpmässigt utvalda paren med beslut så var avslagsbesluten längre än de beviljade dispensbesluten i samtliga jämförelser, och motiveringen är också betydligt längre. Men det finns både korta och långa exempel oavsett vad utfallet är. I Stockholm, där det också bara finns tre avslag från den valda tidsperioden, är två motiveringar betydligt mer utvecklade än vad som är vanligt för beviljade dispenser. Men alla tre avslagsbeslut kommer från den senare delen av tidsperioden som undersöktes (det tidigaste är från november 2018), och beslut från denna tidsintervall verkar i allmänhet vara motiverade mer detaljerat. Så även för dessa två län som verkade ha mer utförliga avslagsbeslut än beviljandebeslut, är signifikansen av skillnaderna oklar.

# 6. Biotopskydd och dispens för åtgärd inom jordbruket

## 6.1 Inledning

### 6.1.1 Allmänt om biotopskydd

Biotopskyddet infördes 1991 i naturvårdslagen (1964:822). Syftet var att relativt snabbt och effektivt kunna skydda små mark- eller vattenområden som på grund av sina egenskaper är särskilt värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Numera regleras biotopskyddet i miljöbalken. Utgångspunkten är 7 kap. 11 §.

Det finns två typer av biotopskyddsområden. Den ena är de *generellt skyddade* biotoperna. Dessa specificeras i förordningen om områdesskydd (5 § och bilaga 1) och skyddet för biotopen gäller omedelbart genom författningen. Hit hör t.ex. vissa biotoper i jordbrukslandskapet, såsom ”källor med omgivande våtmark”, ”stenmurar” och ”åkerholmar”. Det generella biotopskyddet kan omfatta hela eller del av landet. Den andra typen är de *geografiskt skyddade* biotoperna. Även dessa naturtyper specificeras i förordningen om områdesskydd (6–7 §§ och bilaga 2), men det rättsliga skyddet för en biotop uppkommer först när Skogsstyrelsen (för skogsmarker) respektive länsstyrelsen eller kommunen (för övriga marktyper), genom ett särskilt beslut pekar ut och avgränsar ett visst område i landskapet. Geografiskt skyddade biotoper är bl.a. ”äldre naturskogsartade skogar”.

Inom ett biotopskyddsområde får man ”inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön”, men det finns undantag. Vägar och liknande kommunikationsanläggningar, som prövas enligt särskild lagstiftning undantas generellt (11 a § MB). Därutöver får dispens meddelas om det finns ”särskilda skäl” (7 kap. 11 § 2 st. MB). Vid dispensprövningen ska hänsyn tas till enskilda intressen (7 kap. 25 MB) och dispens får endast ges om det är förenligt med förbudets syfte (7 kap. 26 § MB). Markägare har under vissa förutsättningar rätt till ersättning (31 kap. 4 § MB).

De ovan beskrivna reglerna om generellt biotopskydd gällde även för åtgärder inom jordbruket fram till 1 september 2014. Därefter, genom en lagändring (SFS 2014:889), gäller särskilda förutsättningar för ”åtgärd som underlättar för jordbruket” (7 kap. 11 b §). Det ska anses finnas särskilda skäl för dispens om följande två förutsättningar var för sig är uppfyllda, nämligen om:

- ”1. åtgärden behövs för att *utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande* av jordbruksmark, och
2. *biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses* med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet” (vår kursivering).

Första punkten förutsätter ett ”aktivt brukande”. Med detta avses att jordbruksmarken används för bete eller odling av gröda som är avsedd för skörd eller gröngödsling. Den enskilde måste visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden. En åtgärd kan t.ex. anses ha en positiv sammantagen effekt om åtgärden kan bidra till utvecklingen av ett djurhållande jordbruksföretag genom att tillgodose en tillräcklig tillgång till mark lämplig för produktion av vinterfoder (prop. 2013/14:141, s. 162).

Andra punkten förutsätter att ”biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses”. Enligt propositionen bör dispens framför allt kunna bli aktuellt i fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande (något som förutsätter kunskap om lokala och regionala förhållanden; Naturvårdsverket 2014, s. 17) eller som har egna naturvärden som är ”ringa”. Naturvärdena kan avse biotopskyddsområdet i sig eller hur detta bidrar i landskapet. Exempelvis kan dispens inte ges om det innebär att den åtgärd som planeras riskerar att medföra att arter som är beroende av den specifika typen av biotop hotas (prop. 2013/14:141, s. 162). Det framgår inte av propositionen hur man ska värdera biotopens bidrag till landskapet. Naturvårdsverket framhåller bl.a. områden som fungerar som tillflyktsorter, ledlinjer eller spridningskorridorer för odlingslandskapets växt- och djurarter eftersom de kan bidra till att upprätthålla ekologisk konnektivitet, samt anpassnings- och återhämtningsförmåga på landskapsnivå (Naturvårdsverket 2014, s. 19).

## 6.1.2 Om studien

Vår undersökning begränsas till beslut om dispens från det generella skyddet av vissa biotoper i jordbrukslandskapet. Besluten avser endast åtgärder inom jordbruket. Besluten kommer från länsstyrelserna i Gävleborgs, Kalmar, Västra Götalands, Skåne och Uppsala län. Även Norrbottens län har undersökts, men där fanns inga beslut som avser åtgärd inom jordbruket inom den aktuella perioden. Underlaget består av totalt 124 beslut, de allra flesta från tiden efter lagändringen 2014.

De biotoper som berörs av de undersökta besluten är stenmurar, odlingsrösen, åkerholmar och småvatten (främst diken). Inte sällan omfattar ett och samma beslut åtgärder i flera biotoper av olika slag (t.ex. stenmurar och odlingsrösen). Detta framgår av siffrorna nedan. Det är också vanligt att ett och samma beslut omfattar åtgärder i flera biotoper av samma slag (t.ex. flera stenmurar), men detta framgår inte av siffrorna nedan.

- Beslut om stenmurar: 83 (Kalmar 39, Västra Götaland 10, Skåne 34)
- Beslut om odlingsrösen 14 (Kalmar 8, Västra Götaland 3, Skåne 3)
- Beslut om åkerholmar 9 (Kalmar 4, Västra Götaland 4, Uppsala 1)
- Beslut om småvatten 52 (Gävleborg 9, Kalmar 13, Västra Götaland 17, Uppsala 3, Skåne 10)

Nedan följer en redovisning av besluten utifrån olika aspekter. Slutsatser och kommentarer ska relateras till antalet undersökta beslut. Det kan förstås inte uteslutas att resultatet skulle se annorlunda ut med ett större underlag. Det gäller särskilt för Gävleborgs och Uppsala län. Vidare baseras redovisningen och kommentarerna enbart på vad som uttryckligen framgår av texten i besluten.

## 6.2 Beviljandegrad

Prövningarna i de fem länen har lett fram till följande beslut (före respektive efter lagändringen 2014). Procentsiffrorna är avrundade till heltal. I kolumnen ”Delvis dispens” redovisas beslut där dispens medgetts för vissa ansökta åtgärder och avslagits för andra.

Tabell 6.

Län	Antal beslut	Dispens för allt	Helt avslag	Delvis dispens
Gävleborg	Totalt 9 Före 2, efter 7 (4 av dessa prövades dock enligt äldre regler)	Totalt 7 = 78 % Före 4 Efter 3	1 (före) = 11 %	1 (efter) = 11 %
Kalmar	Totalt 42 Före: 4 Efter: 38	Totalt 15 = 36 % Före: 4 (alla) Efter: 11	6 (efter) = 14 %	21 (efter) = 50 %
Västra Götaland	31 (alla efter)	2 = 6 %	22 = 71 %	7 = 23 %
Uppsala	Totalt: 3 Före: 1 Efter: 2	Totalt: 2 = 67 % Före: 1 Efter: 1	0	1 (efter) = 33 %
Skåne	39 (alla, efter)	13 = 33 %	19 = 49 %	7 = 18 %

Tabell 7 nedan ger en tydligare bild av beviljandegraden. Tabellen visar hur många ansökta åtgärder som medgivits respektive avslagits i besluten. Det är mycket vanligt att beslut omfattar prövning av flera åtgärder, i samma slags biotop eller olika slags biotoper.

Tabell 7.

Län	Dispens före lagändring (7 kap. 11 § 2 st.)	Avslag före lagändring (7 kap. 11 § 2 st.)	Dispens efter lagändring (normalt 7 kap. 11 b §)	Avslag efter lagändring (normalt 7 kap. 11 b §)	Totalt antal åtgärder efter lagändringen
Gävleborg	7	1	10 (90 %), varav 4 felaktigt bedömdes enligt 7 kap. 11 § 2 st.	1 (10 %), som felaktigt bedömdes enligt 7 kap. 11 § 2 st.)	11
Kalmar	5	0	123 (61 %), varav 1 enligt 7 kap. 11 § 2 st.	78 (39 %)	201
Västra Götaland			25 (28 %)	61 (72 %)	86
Uppsala	1	0	4 (57 %), varav 3 enligt 7:11 2 st.)	3 (43 %)	7
Skåne	0	0	26 (39 %), varav 4 enligt 7 kap. 11 § 2 st.	41 (61 %)	67
<b>Totalt</b>	<b>13 (93 %)</b>	<b>1 (7 %)</b>	<b>188 (51 %)</b>	<b>184 (49 %)</b>	<b>372</b>

Dispens är ett undantag från huvudregeln om förbud mot att skada ett biotopskyddat område och en dispensprövning ska vara restriktiv. Trots det är beviljandegraden hög totalt sett (51 % efter lagändringen 2014). Den är klart lägst i Västra Götaland (25 %) och klart högst i Gävleborg (90 %), där dock underlaget är relativt litet. I tre



av länen ges dispens för mer än hälften av ansökta åtgärder. Siffrorna visar även att beviljandegraden var högre före lagändringen 2014, men antalet beslut från tiden är för litet för att man ska kunna dra någon säker slutsats av jämförelsen.

## 6.3 Avslagsgrund enligt 7 kap. 11 b §

Här redovisas vilken avslagsgrund som var avgörande vid tillämpningen av 7 kap. 11 b § (således efter lagändringen 2014), behovsprövningen i första punkten eller kravet i andra punkten, nämligen att ”biotopskyddets syften fortfarande ska tillgodoses” med hänsyn till

- förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller
- med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser (nedan: *egen natur*) och
- de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i *landskapet*.

Siffrorna relateras till varje åtgärd (i ett beslutsärende prövas som sagt mycket ofta flera åtgärder).

När en åtgärd avslogs på grund av behovsprövningen i punkt 1 anges i vissa beslut att ingreppet inte heller klarar förutsättningarna i punkt 2, medan andra avslagsbeslut inte tar upp den frågan. I tabellen nedan, i kolumnerna för avslag under punkt 2, redovisas endast fall där denna förutsättning varit ensamt avgörande för avslaget.

Tabell 8.

Län	Avslag p 1 – Behovet	Avslag enbart p 2: förekomst, egen natur, landskap	Övrigt
Gävleborg	0	0	
Kalmar	62	5 (2 avslag relaterar till ”egen natur”, 1 till ”förekomst” och 2 till både ”egen natur” och ”landskap”).	11 åtgärder (i 2 beslut) avslogs efter en avvägning mellan nyttan för jordbruket och biotopens värde, där det senare intresset ansågs tyngre. Det saknas lagstöd i 7 kap. 11 b § för sådan intresseavvägning. Avvägningen i besluten baserades inte på 7 kap. 11 § 2 st. och 25 §.
Västra Götaland	61	0	
Uppsala	3	0	
Skåne	39	1 (förekomst)	2 åtgärder (i 2 beslut) avslogs efter en avvägning mellan nyttan för jordbruket och biotopens värde, där det senare intresset ansågs tyngre. Det saknas lagstöd i 7 kap. 11 b § för sådan intresseavvägning. Avvägningen i besluten baserades inte på 7 kap. 11 § 2 st. och 25 §.

Siffrorna visar att ett negativt resultat från behovsprövningen haft störst betydelse för avslag. Det är dock möjligt att länsstyrelsen i vissa avslagsbeslut kan ha ansett det onödigt att pröva ärendet under andra punkten (även om detta inte framgår av beslutet). Det är dock mycket sällsynt att kriterierna relaterat till biotopskyddet i andra punkten hindrar en dispens, om åtgärden har godkänts i behovsprövningen enligt första punkten (6 av 171 åtgärder). I ett beslut från Uppsala medgavs dispens

för kulvertering av dike efter bedömningen att behov saknades enligt första punkten. Dispensen motiverades i stället med att ingreppet var litet på biotopen (andra punkten). Beslutet strider mot 7 kap. 11 b § eftersom förutsättningarna i både punkterna, var för sig, måste vara uppfyllda (det framgår inte om myndigheten har gjort en avvägning enligt 7 kap. 25 §).

Slutligen ska sägas att den allmänna dispensgrunden för biotopskydd – ”särskilda skäl” – i 7 kap. 11 §, och därmed även avvägningsregeln i 7 kap. 25 §, ska tillämpas sekundärt i de fall där dispens inte medges enligt 7 kap. 11 b §. Undersökningen visar att så sker regelmässigt (med något undantag) och att då dispensansökan i de allra flesta fall avslås även på denna grund.

## 6.4 Beslutsunderlaget i övrigt

De flesta beslut bygger inte enbart på reglerna i 7 kap. 11–11 b §, och i vissa fall 25 och 26 §§, utan kopplas även till andra regler, beslut eller dokument. Här redovisas de viktigaste källorna och vilken betydelse dessa kan antas ha haft utifrån hur de hanteras i besluten.

### 6.4.1 Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Tabell 9 visar hur hänsynsreglerna kommer till uttryck i besluten (samtliga beslut är medgivna dispenser, helt eller delvis):

Tabell 9.

Län	2 kap. nämns inte alls	Allmän information om 2 kap.	Information om kunskapskravet i 2 kap. 2 §	Verksamheten är förenlig med 2 kap.
Gävleborg		8 (alla)	7	
Kalmar	4	28	28	4
Västra Götaland	9 (alla)			
Uppsala	3 (alla)			
Skåne	8	14	12	

I fyra av dispenserna från Kalmar anges att verksamheten är ”förenlig med miljöbalkens allmänna hänsynsregler”, dock utan närmare förklaring till hur prövningen av 2 kap genomfördes. I ett avslagsbeslut från Kalmar (redovisas inte ovan) inverkade 2 kap. på motiveringen till varför dispens inte medgavs enligt 7 kap. 11 § andra stycket, med följande ganska allmänna ordalag: ”Den som vidtar en åtgärd är alltid skyldig att ta miljöhänsyn så att skador och olägenheter inte uppkommer för människors hälsa eller miljön (2 kap. MB)”. Av övriga beslut, från samtliga län, framgår inte uttryckligen att 2 kap. på något sätt inverkade vid bedömningen av om dispens ska ges eller inte. Många beslut innehåller en särskild rubrik om vilka lagregler i miljöbalken (främst) som berörs av beslutet, men inget av dessa beslut nämner här 2 kap.

Inget av besluten hänvisar till 2 kap. MB vid bestämmandet av vilka villkor som ska gälla vid utförande av dispensgiven åtgärd eller kompensationsåtgärd. Många beslut innehåller däremot en allmän information om kraven i 2 kap., liksom om kunskapskravet särskilt, men denna ger ingen konkret vägledning till verksamhetsutövaren.

Det finns klara skillnader mellan länen i förhållandet till 2 kap. Exempelvis är det mycket vanligt med allmän information i besluten från Gävleborg och Kalmar om att kraven i 2 kap. gäller, medan inget av besluten från Västra Götaland eller Uppsala nämner reglerna på något sätt.

## 6.4.2 Miljöbalken allmänt

I 17 av de beviljade dispensbesluten från Skåne hänvisades till skyldigheten att iaktta krav i miljöbalken (utan närmare precisering). I övriga läns beslut saknas den hänvisningen.

## 6.4.3 Hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap miljöbalken

### *Ändrad markanvändning?*

Inget av de undersökta besluten tar uttryckligen upp frågan om ansökan avser en åtgärd som ska ses som en ”pågående” eller ”ändrad” markanvändning. Hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas vid ”ändrad” markanvändning (se närmare ovan, avsnitt 2).

### *Hushållningsbestämmelserna allmänt*

I några av besluten med beviljad dispens anges utan närmare konkretisering att åtgärden är ”förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap.”

- Kalmar: 4
- Västra Götaland: 7
- Skåne: 12

Hushållningsbestämmelserna är ett komplext och svårtillämpat regelverk. Trots det kan man inte se i besluten vilka bestämmelser som har tillämpats eller hur dessa närmare har inverkat på bedömningen.

### *3 kap. 1 §*

Tre beslut (Skåne: 1 avslag, 1 delvis dispens och Kalmar: 1 avslag) hänvisar särskilt till avvägningensregeln i 3 kap. 1 §:

*”Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”*

Det går inte att se hur denna vaga hushållningsbestämmelse har inverkat på prövningen.

### *Riksintresse för natur- eller kulturmiljövård*

Tolv beslut informerar om att det i området finns riksintresse för natur- eller kulturmiljövård.

- Kalmar: 1 dispens, 3 delvis dispens
- Västra Götaland: 6 avslag
- Skåne: 2 avslag

Det framgår inte av besluten vilken typ av riksintresse som avses. Sannolikt är det fråga om områden som är av riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB, således områden som Naturvårdsverket har utsett särskilt, men det kan även handla om ett stort geografiskt område som regleras direkt i 4 kap. MB. Sådana områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till ”de natur- och kulturvärden som finns i områdena” (4 kap. 1 §). I vissa fall går det inte att se hur förekomsten av riksintresset inverkat på avgörandet. I vissa andra fall tas riksintresset upp i motiveringen för avslag, men utan att bygga på kriterier i relevanta regler; det nämns exempelvis inte om åtgärden kan ”påtagligt skada” riksintresset, vilken är avgörande för om hinder möter enligt 3 kap. 6 § respektive 4 kap. 1 §.

#### 6.4.4 Miljömål

Fem av besluten hänvisar till miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § (Gävleborg: 1 avslag, Kalmar 4 dispens). Åtta beslut hänvisar till riksdagens miljö kvalitetsmål (Kalmar 6 avslag, Västra Götaland 2 avslag, här preciseras att det gäller målen ”Ett rikt växt- och djurliv” och ”Ett rikt odlingslandskap”).

Det går inte att se hur miljöbalkens eller riksdagens mål närmare har inverkat på dispensbedömningen.

#### 6.4.5 Vägledande rättsfall och förarbeten

##### *Rättsfall*

I totalt åtta beslut (Kalmar 3, Västra Götaland 5) hänvisas till fyra vägledande avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, i samtliga fall som motiv för avslag:

- MÖD 2016-06-17 i mål M6104-15 (Igenläggning av dike som resulterar i mycket stora åkrar kan inte antas ha någon betydelse för jordbrukets långsiktiga fortlevnad)  
Kalmar: 3  
Västra Götaland: 1
- MÖD 2017-06-12 i mål M10492-16 (Principen om tvådelad prövning: Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder saknar betydelse för frågan om dispens får meddelas)  
Västra Götaland: 2
- MÖD 2016-12-13 i mål M11144-15 (Fråga om anslutning av mindre skifte till ett större om det finns risk för att det mindre inte kommer att fortsätta odlas)  
Västra Götaland: 1
- MÖD 2017-10-04 i mål M6825-16 (Försiktighet vid användning av Jordbruksverkets beräkningsverktyg)  
Västra Götaland: 1

Besluten har inverkat på dispensprövningen. Besluten strider inte mot domstolens uttalanden. Dessutom ska nämnas ett beslut (Gävleborg) som utan specificering hänvisar till ”undersökta domar”.

##### *Förfaranden*

I totalt sex beslut hänvisas till förfaranden, i de flesta fall till en proposition (Kalmar: 2 dispens och 2 avslag, Västra Götaland: 1 avslag, Uppsala: 1 dispens).

Hänvisningarna i fyra av besluten hade direkt betydelse för avgörandet, i de två andra fallen användes uttalandena för att belysa ramen för prövningen.

## 6.4.6 Behovsutredning och Jordbruksverkets beräkningsverktyg

En avgörande fråga vid prövningen är om ”åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark” (7 kap. 11 b § 1 p. MB), d.v.s. en användning av marken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd. Dispensen ska förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed bidra till ett långsiktigt aktivt brukande (se vidare ovan avsnitt 6.1.1).

Till hjälp för prövningen av jordbrukets företagsekonomiska och samhällsekonomiska hållbarhet utvecklade Jordbruksverket efter lagändringen 2014 ett särskilt så kallat ”beräkningsverktyg” (se vidare om verktyget och hur det har hanterats i praxis i Zetterberg 2018). Beräkningsverktyget tas inte upp i förarbetena till 7 kap. 11 b § och Mark- och miljööverdomstolen har i praxis framhållit att verktyget ska användas med försiktighet (MÖD 2017-10-04 i mål M 6825-16). Verktyget används inte efter 1 januari 2020.

Tabell 10.

Län	Verktyget användes inte	Verktyget användes	Totalt antal ärenden enligt 7 kap. 11 b §
Gävleborg	3	0	3 (Ytterligare 4 borde ha prövats enligt regeln)
Kalmar	26	10	36
Västra Götaland	4	27	31
Uppsala	1	1	2
Skåne	5	30	35

I de flesta fall där verktyget användes var det på myndighetens initiativ, dock inte i Kalmar där verktyget användes av länsstyrelsen ex officio endast i ett fall. I övriga nio beslut från Kalmar hade den sökande själv använt verktyget och bifogat detta i ansökan.

Sammantaget visar tabellen att verktyget användes i mycket varierande grad och främst i Skåne och Västra Götaland. Skillnaden mellan länen är intressant eftersom verktyget, när det användes, med något undantag har haft en avgörande betydelse för beslutet om dispens respektive avslag. I de beslut där beräkningsverktyget inte användes är det inte alltid möjligt att utläsa hur behovsutredningen närmare genomförts.

## 6.4.7 Övrigt underlag

### *Naturvårdsverkets vägledningar*

Tio beslut hänvisar till Naturvårdsverkets handbok 2012:1, ”Biotopkyddsområden – Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken” (Gävle: 6 dispens, Västra Götaland: 1 avslag och 3 delvis dispens).

30 beslut hänvisar till publikationen ”7 kapitlet 11 b § miljöbalken 2014-11-13, Naturvårdsverket” (Västra Götaland 25 avslag, 1 dispens, 4 delvis dispens).

Det är således endast besluten från Västra Götaland som uttryckligen hänvisar till Naturvårdsverkets vägledning 2014 om den särskilda dispensgrunden i 7 kap. 11 b § och här i nästan samtliga fall. Endast beslut (dock inte alla) från Gävleborg och Västra Götaland hänvisar till Naturvårdsverkets vägledning 2012.

I de flesta beslut framgår det inte om text i vägledningarna haft direkt betydelse för avgörandet. Sex av nio beslut från Gävleborg hänvisar till vägledningen 2012, där det anges att rationalisering av jordbruket i det enskilda fallet kan vara ett särskilt skäl (dock inte ensamt) för dispens (Naturvårdsverket 2012, s. 104 f.). Hänvisningen finns i direkt anslutning till avgörandet att meddela dispens enligt 7 kap 11 § 2 st.

*Program, naturvårdsinventeringar m.m.*

Tre beslut hänvisar till ”naturvårdsprogram” (Kalmar: 1 delvis dispens, Skåne: 2 avslag). Tio beslut hänvisar till nationella/regionala klassningar (program) av område som värdefullt odlingslandskap (Kalmar: 3 delvis dispens och Västra Götaland: 7 avslag). Tre beslut hänvisar till naturvårdsinventeringar (Kalmar: 2 delvis dispens, Västra Götaland: 1 avslag).

I de flesta av dessa beslut är det oklart hur starkt dokumenten har inverkat på avgörandet. Ofta nämns dokumentet men inte i direkt samband med motiveringen.

*Besök på platsen*

Besök på platsen kan ske för att utreda de lokala förhållandena, såsom hur den aktuella biotopen ser ut eller förekomsten av sällsynta arter. Av besluten kan utläsas att besök har skett:

- Gävleborg: 3 av 9 beslut
- Kalmar: 2 av 42 beslut
- Västra Götaland 16 av 31 beslut
- Uppsala 3 av 3 beslut
- Skåne 5 av 39 beslut

Sammantaget har således platsen besökts i relativt få fall: totalt 29 av 124 beslut (ca 22 %).

*Biotopen är rättsligt skyddad även på annat sätt*

Det framgår av ett fåtal beslut att det område som berörs av den sökta åtgärden har ett rättsligt skydd vid sidan av 7 kap. 11 § MB: som landskapsbildskydd, vattenskyddsområde, förekomst av fornlämning, Natura 2000 eller miljö kvalitetsnormer för vatten. Regelmässigt hålls provningarna då isär, men i några få fall förstärks ett avslag i dispensprövningen med hänvisning till det alternativa skyddet. I ett beslut från Kalmar ansågs uträtningen av ett dike riskera att vattenförekomsten inte uppnår målet ”god ekologisk status” (miljö kvalitetsnorm baserad på 5 kap. MB). Åtgärden ansågs även strida mot kravet i 7 kap. 11 b § att tillgodose syftet med biotopskyddet. I ett annat beslut från Kalmar förstärktes behovet av att bevara en åkerholme av att det finns en lagskyddad fornlämning på platsen.

## 6.5 Kompensationsåtgärder

Enligt 16 kap. 9 § 1 st. 3 p. MB får en dispens förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. I besluten om beviljad dispens och delvis beviljad dispens har kompensationsåtgärder krävts i följande utsträckning.

- Kalmar: 34 av 36 beslut
- Gävleborg: 0 av 8 beslut

- Västra Götaland: 6 av 9 beslut. I 2 av de 3 övriga bedömdes att det i ärendet inte finns faktiska förutsättningar för kompensationsåtgärd
- Uppsala: 1 av 3 beslut
- Skåne: 19 av 20 beslut

Siffrorna visar bl.a. att det nästan alltid krävdes kompensationsåtgärder vid dispenser från Kalmar och Skåne, men inte i något av besluten från Gävleborg.

I några avslagsbeslut framhålls att möjligheten till kompensation inte är ett skäl för dispens (principen om tvådelad prövning). Ingen dispens har uttryckligen motiverats av att det finns möjlighet att kompensera för skadan. De allra flesta beslut nämner inte principen om tvådelad prövning.

## 6.6 Bevisskyldighet

I propositionen till lagändringen 2014 finns vissa uttalanden om bevisskyldigheten för den som söker dispens. Den sökande bör inför behovsprövningen enligt 7 kap. 11 b § första punkten visa att ”åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärderna” (prop. 2013/14:141, s. 113 f.). I flera avslagsbeslut avspeglas bevisskyldigheten vad gäller behovsprövan uttryckligen i formuleringar såsom ”sökanden har inte visat”. Däremot behandlas inte sökandens bevisskyldighet när det gäller andra punkten (att biotopskyddets syften ska fortsatt tillgodoses). Inget beslut tar upp den allmänna bevisregeln i 2 kap. 1 § MB, som kräver att den som (exempelvis) ska utföra en åtgärd som kan skada en skyddad biotop, måste visa att kraven i 2 kap. följs.

## 6.7 Sammanfattning

Det är överlag en hög beviljandegrad (totalt för alla län ca 51 % dispenser för åtgärder, efter lagändringen 2014). Det är bara siffrorna från Västra Götaland som avviker (ca 25 % dispens). Det är noterbart att det är behovsprövningen i 7 kap. 11 b § första punkten som förefaller ha haft störst betydelse vid dispensprövningen. Klart är att den andra förutsättningen för dispens – att ”biotopskyddets syften fortfarande ska tillgodoses” (andra punkten) utgjorde hinder i mycket få fall när åtgärden tillåtits enligt första punkten.

Besluten innehåller ofta oklarheter om hur olika regler, beslut och andra källor har inverkat på det specifika beslutet, liksom vad som krävs av den som fått dispens.

- Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. har med ett undantag inte haft någon synbar betydelse för frågan om dispens ska meddelas eller inte, trots att reglerna är tillämpliga på de ansökta åtgärderna. Inte heller har 2 kap. uttryckligen legat till grund för villkor om hur tillåtna åtgärder eller föreskrivna kompensationsåtgärder närmare ska utföras. Den allmänna informationen om att 2 kap (liksom kunskapskravet särskilt) gäller ger ingen konkret vägledning till verksamhetsutövaren i detta avseende. Än mer oklar är hänvisningen i vissa beslut (endast Skåne) till skyldigheten att iaktta ”krav i miljöbalken”.
- 23 beslut med dispens anger att åtgärden är ”förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap”. Det är omöjligt att utläsa hur länsstyrelsen kommit fram till den slutsatsen. 3 och 4 kap. MB är ett komplicerat system av regler med olika

krav och kriterier. Besluten anger inte vilken eller vilka av dessa regler som tillämpats, inte heller hur man har bedömt det genomgående kravet att skyddsintresset inte får "påtagligt skadas" eller hur intresseavvägningar enligt reglerna har utfallit. I några få beslut står att 3 kap. 1 § ("god hushållning") varit "vägledande", men det går inte att se på vilket sätt denna mycket vaga avvägningsregel har väglett myndigheten mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i ärendet. Slutligen noteras att inget beslut tar upp frågan om åtgärden ska ses som en "ändrad" markanvändning, vilket är en förutsättning för att tillämpa hushållningsbestämmelserna (2 kap. 6 § 2 st.) i ett enskilt ärende.

- Tolv beslut upplyser om att det i området finns ett riksintresse för natur- eller kulturmiljövård. Det framgår inte om det är ett område som utsetts som riksintresse av Naturvårdsverket enligt 3 kap. 6 § eller ett område som regleras i 4 kap. 2–8 §§ (eller om flera av reglerna kan vara tillämpliga). Denna brist har betydelse eftersom miljökrav och avvägningar varierar i de olika reglerna om riksintressen. Det går med andra ord inte att se precis vilken betydelse riksintresset har haft för avgörandet.
- Det går inte att utläsa vilken inverkan de relativt få hänvisningarna till miljöbalkens miljömål och riksdagen miljö kvalitetsmål hade på avgörandet, normalt inte heller de få hänvisningarna till naturvårdsprogram m.m. och naturvårdsinventeringar. Ganska många beslut hänvisar till Naturvårdsverkets handledningar 2012 eller 2014 men även här är det oklart hur vägledningen närmare har inverkat på avgörandet.

Som framgår av redovisningen ovan finns det flera betydande skillnader mellan länen vid dispensprövningen. En intressant iakttagelse är att endast Västra Götaland har en låg beviljandegrad (se ovan p. 1). En annan iakttagelse är att besluten överlag har relativt ingående krav på hur dispensåtgärder och kompensationsåtgärder ska utföras, med undantag för Gävleborg där endast ett beslut har villkor om utförandet och detta begränsas till ett kortfattat villkorskrav (igenläggning av två diken ska ske vid "vid lågvatten och med hänsyn till häckande fåglar"). Gävleborg avviker även på det sättet att inget beslut innehåller krav på kompensationsåtgärd, medan sådana krav är vanliga i övriga läns dispensbeslut.

Vidare är det delvis olika regler och andra källor som ligger till grund för beslut och beslutsvillkor. Här följer några exempel. Länen hänvisar till de allmänna hänsynsreglerna i varierande grad (Västra Götaland och Uppsala inte alls) och på olika sätt. Bara tre av länen hänvisar till hushållningsbestämmelserna och endast två till riksdagens miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverkets handledningar har främst använts i beslut från Kalmar, i viss utsträckning från Gävleborg län och i övrigt inte alls. Jordbruksverkets beräkningsverktyg har främst använts i Skåne och Västra Götaland.

Vissa skillnader mellan de olika länen (såsom i beviljandegrad) kan kanske förklaras av att förutsättningarna för jordbruk är olika. Detta har inte närmare analyserats här.

I en jämförelse mellan besluten inom samma län finns också tydliga skillnader. Det förefaller som om vissa källor och hänvisningar på ett närmast slumpartat sätt tagits med i besluten. Några exempel: Endast fyra av de 36 dispensbesluten (helt eller delvis dispens) från Kalmar anger att åtgärden är förenlig med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., lika många beslut från länet hänvisar till att åtgärden är förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. I endast två beslut från Skåne



(totalt 39) och ett beslut från Kalmar (totalt 42) har den allmänna avvägningsregeln i 3 kap. 1 § tillämpats. I endast sex av Kalmars 29 beslut om avslag hänvisas till riksdagens miljö kvalitetsmål. Motsvarande siffror för Västra Götaland är endast två av 29. I Kalmar har jordbrukets beräkningsverktyg, med ett undantag, endast tillämpats när detta bifogats ansökan.

Många beslut ger ingen information om den biotop på platsen som omfattas av prövningen, utan i stället beskrivs skyddsvärdet för biototypen allmänt. Det är också i relativt få ärenden (totalt 22 %) som myndigheten har besökt platsen för att bedöma den specifika biotopens värde och andra lokala förhållanden. Hänvisningar till naturvårdsinventeringar eller annan dokumentation om det aktuella området är relativt sällsynt. Detta får anses anmärkningsvärt, med hänsyn till skyddets generella karaktär. Det är också ganska vanligt att åtgärder inom jordbruket och deras effekter beskrivs på samma sätt i ett flertal beslut, vilket kan tyda på antaganden och inte på att förutsättningar på platsen har undersökts.

En MKB ”ska” bifogas ansökan om dispens från biotopskydd ”i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet” (23 § förordningen om områdesskydd, se ovan avsnitt 2). Inget av de 124 undersökta besluten innehåller uppgift om att en MKB har bifogats.

Slutligen ska sägas att de undersökta besluten från tiden före lagändringen 2014 är för få för att kunna dra några slutsatser om ändringens effekter.

# 7. Sammanfattande slutsatser

## 7.1 Inledning

En sammantagen bild av vår undersökning visar att alla dispensstyperna uppvisar en stor variation i dispensbesluten såväl mellan länen som inom länen när det gäller hur en viss fråga hanteras. Vår uppfattning är att olikheterna inte enbart kan förklaras av att förhållandena i verkligheten varierar. Skillnaderna är svåröfrenliga med principer om likabehandling, konsistens och förutsebarhet. Mot bakgrund av likabehandlingsprincipen är avgörande att myndigheter i olika delar av landet, men också olika handläggare inom en och samma myndighet, behandlar lika fall på lika sätt (1 kap. 9 § RF). För att enskilda och andra berörda ska kunna förstå hur myndigheter har kommit fram till ett beslut får det ses som centralt att besluten är tydliga och transparenta. Besluten ska också vara välmotiverade. Enligt 32 § förvaltningslagen ska beslut som påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, d.v.s. innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Den genomförda granskningen visar dock att det ofta är svårt att förstå hur bedömningar har genomförts samt på vilket underlag. Otydliga beslut är som sådana problematiska av rättssäkerhetsskäl och särskilt med beaktande av möjligheterna att överklaga beslut. I det följande diskuteras generella iakttagelser mot bakgrund av de olika delprojekten.

## 7.2 Tillämpningen av de specifika dispensgrunderna

Lagstiftningen innehåller olika dispensgrunder för de fyra dispensprövningar som undersökts i projektet. För naturreservat, strandskydd och biotopskydd återfinns grunderna i miljöbalken medan dispensgrunderna för artskyddet specificeras i artskyddsförordningen.

Dispens från föreskrifter i ett naturreservat får endast lämnas om det finns "särskilda skäl" (7 kap. 7 § 2 st. MB) och dispensen inte strider mot naturreservatets syften (7 kap. 26 § MB). Uttrycket "särskilda skäl" definieras inte i lagstiftningen. I de granskade besluten saknas ofta ett explicit resonemang om vad som utgör "särskilda skäl". Det är vanligare att bifall motiveras av att åtgärden inte bedöms vara oförenlig med reservatets syfte och att påverkan på de naturvärden som reservatet avser skydda är begränsad. Samtidigt används ofta en standardiserad beskrivning av att åtgärden bedöms förenlig med eller att den inte strider mot naturreservatets syfte. När de naturvärden som reservatet avser att skydda beskrivs (även när det sker mer ingående) är det ofta oklart, hur bedömningen av påverkan på området har gjorts. Det är ovanligt med explicita hänvisningar till 7 kap. 26 § MB.

När det gäller strandskyddet specificerar 7 kap. 18 c § MB i punkter vad som utgör ”särskilda skäl”. I fyra av fem kommuner är den vanligaste återopade grunden för dispens att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte (1 p.). I en av kommunerna är den vanligaste grunden anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför det område som ansökan avser (3 p.). Det saknas emellertid ofta en utförlig och tydlig beskrivning av hur bedömningen av särskilda skäl har genomförts.

En specifik dispensgrund när det gäller artskyddet är ”om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde” (15 § AF). I besluten där dispensen beviljas förklaras sällan hur utvärderingen går till. Om arten också är skyddad av EU-rätten är ytterligare en förutsättning att något av kriterierna i 14 § 3 p. AF är uppfyllt. Delprojektet visar att det är en stor variation mellan länen i fråga om att precisera dispensgrunden trots rapporteringsskyldighet till kommissionen. I besluten anges i allmänhet att det inte finns någon annan lämplig lösning men varför eller vilka andra potentiella lösningar som har övervägts preciseras i mycket liten utsträckning. I avslagsbesluten anges dispensgrunden i 14 § 3 p. (c) relativt ofta, d.v.s. ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse”.

Det finns två specifika förutsättningar för dispens till åtgärder som kan skada en generellt skyddad biotop på jordbruksmark (7 kap. 11 b § 1 p. respektive 2 p.). Båda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Undersökningen visar att kravet på att ”åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark” (1 p.) haft störst betydelse för avslag. Det är mycket sällsynt att kriterierna relaterat till naturvärdet – att ”biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses” (2 p.) – hindrar en dispens om åtgärden har klarat behovsprövningen enligt första punkten.

## 7.3 Beslutsunderlaget i övrigt

Vi har sett att de flesta dispensbeslut inte enbart motiveras med stöd av de specifika dispensreglerna i miljöbalken (eller i artskyddsförordningen vad gäller artskyddet) utan även mot bakgrund av andra regler, beslut eller andra dokument. Av enkätundersökningen framgår att när det gäller artskydd, naturreservat och biotopskydd inhämtar samtliga länsstyrelser information om hur dispensreglerna ska tillämpas från handböcker och praxis. Något fler än hälften av länsstyrelserna beaktar även förarbeten och EU-dokument (se vidare bilaga 2, s. 93).

### 7.3.1 Hänsynsreglerna

Hänsynsreglernas roll i dispensprövningen har analyserats ovan i avsnitt 2. Reglerna ska tillämpas i varje dispensprövning, parallellt med dispensreglernas egna krav. Hänsynsreglerna kan få betydelse för frågan om dispens ska ges. De ska även ligga till grund för vilka villkor som ska gälla för en dispensgiven åtgärd, liksom i förekommande fall för en kompensationsåtgärd. Viktigast i praktiken är sannolikt det grundläggande kravet på att iaktta försiktighetsmått (2 kap. 3 §) och kravet på val av plats (2 kap. 6 §). Även kunskapskravet (2 kap. 2 §) får betydelse.

I vår undersökning av besluten har vi ställt frågan om hänsynsreglerna har haft en direkt betydelse för avgörandet om dispens respektive villkorsformulering. Av den enkätundersökning (bilaga 2, s. 88) som gjorts framgår att 82 % av de tillfrågade länsstyrelserna svarat att 2 kap. MB tillämpas i besluten även när det inte går att utläsa av besluten, en anmärkningsvärt hög siffra mot bakgrund av att detta inte alls återspeglas i hur besluten överlag har formulerats.

Generellt visar undersökningen att det är svårt att utläsa av besluten om en allmän hänsynsregel påverkat utgången i prövningen. Däremot är det ganska vanligt med generella upplysningar om att miljöbalken måste följas. Vidare förenas de flesta besluten med villkor (av varierande detaljeringsgrad) om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och lokalisering samt i förekommande fall kompensationsåtgärder (gäller särskilt biotopskyddet), men det framgår då inte uttryckligen att villkoren baseras på 2 kap. MB. När det gäller just strandskyddet har en stor del av dispenserna likaså villkor, men främst för att främja allemansrätten i området.

När det gäller beslut om artskyddsdispens har vi observerat att hänvisning till hänsynsreglerna är vanligare jämfört med dispens från naturreservatsföreskrifter, från strandskydd och från biotopskyddet. Även i artskyddsbesluten gäller dock att det är svårt att utläsa att hänsynsreglerna påverkat utfallet. Villkoren föreskriver framför allt försiktighetsmått men även villkor om kunskapskravet förekommer.

Sammantaget visar undersökningen av besluten att hänsynsreglerna inte på något påtagligt sätt varit styrande, vare sig när det gäller frågan om dispens ska ges eller vid utformningen av villkor för en dispensgiven åtgärd. Undersökningen visar också att det finns stora variationer mellan länen när det gäller hur det hänvisas till hänsynsreglerna.

Frågan kvarstår om 2 kap. MB ändå har övervägts utan att det alls framkommer av besluten (jämför enkätundersökningen, bilaga 2, s. 88). Även om 2 kap., såsom 82 % av länsstyrelserna menar, ändå har tillämpats i prövningarna så framgår det uppenbarligen knappast alls av besluten vilket är problematiskt från ett rättssäkerhetsperspektiv och särskilt med beaktande av att oklara/otydliga beslut försvårar möjligheterna att överklaga.

### 7.3.2 Andra exempel på beslutsunderlag och vägledning

När det gäller naturreservatet och biotopskyddet hänvisar flera av besluten uttryckligen till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet MB. Det går dock inte att se hur de komplexa och delvis vaga bestämmelserna i 3–4 kap. närmare har inverkat på dispensprövningen. Det saknas även ett tydliggörande om den aktuella åtgärden är att se som ändrad markanvändning eller inte, vilket är en förutsättning för att bestämmelserna ska tillämpas (se närmare ovan avsnitt 2). Hushållningsbestämmelserna ser ut att ha haft en sekundär roll i prövningen.

Om Natura 2000-områden berörs i naturreservatsbesluten anges i majoriteten av fall att åtgärden inte innebär risk för betydande miljöpåverkan och att Natura 2000-tillstånd inte krävs. Ibland nämns också fågel- respektive art- och habitatdirektivet explicit. Det är dock oftast frågan om schablonmässiga konstateranden och det är svårt att förstå av beslutet hur och på vilket underlag bedömningar har gjorts. Det går vanligen inte heller att se att indirekta och kumulativa effekter har beaktats. En observation är också att få av de granskade besluten som gäller vattenmiljöer nämner miljö kvalitetsnormerna god ekologisk och kemisk status eller

god miljöstatus. Inget av de granskade strandskyddsbesluten som gäller åtgärder i vattenmiljöer nämner miljö kvalitetsnormerna god ekologisk och kemisk status eller god miljöstatus. När åtgärden även omfattas av anmälningsplikt för vattenverksamhet får (och i vissa fall ska) en samlad prövning ske, men det sker sällan i praktiken enligt uppgifter från intervjuade handläggare.

I dispensbesluten från biotopskyddet, strandskyddet och naturreservat finns exempel på hänvisningar till miljöbalkens mål eller riksdagens miljö kvalitetsmål, men det går inte heller att se hur målen har inverkat på bedömningen. I relativt få fall hänvisas till "naturvårdsprogram", nationella/regionala klassningar (program) av område som värdefullt odlingslandskap, eller till naturvårdsinventeringar, men det är även här oklart hur starkt dokumenten inverkar på besluten. Däremot har i ett antal beslut vissa angivna avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen inverkat på så sätt att dispensbesluten inte strider mot domstolens uttalanden. Förarbeten nämns i några beslut varav några hade direkt betydelse för utgången. I relativt många beslut hänvisas till Naturvårdsverkets vägledning men i de flesta fall framgår inte om texterna haft direkt betydelse för utfallet. Om naturvärdet även skyddas på annat sätt (som t.ex. vattenskyddsområde, fornlämnning m.fl.) hålls prövningarna regelmässigt isär och det går inte att se att förekomsten av flera skyddsinstrument generellt sett förstärker skyddet. I några fall förstärks avslagsbeslut med hänvisning till det alternativa skyddet.

### 7.3.3 Kunskap om platsen och landskapet i övrigt

Andra frågor som ställts i projektet är hur vanligt det är att myndigheten går in på förekomsten av en art/biotop (som är aktuell i dispensärendet) i landet i stort eller det aktuella landskapet, d.v.s. om naturvärdet sätts i relation till landskapets ekosystem. Vidare har vi undersökt hur ingående utredningen av naturmiljön är på den plats som är aktuell i dispensärendet. Har t.ex. myndigheten besökt platsen? Har man studerat dokumentation om de lokala förhållandena? Eller gör man mer allmänna bedömningar utifrån hur det brukar vara vid den här typen av naturmiljö?

Ordalydelsen i besluten tyder på att det oftast är det enskilda intrånget, direkta effekter och förhållandet på plats som bedöms. Trots att det främst verkar vara frågan om en platsspecifik bedömning är det dock relativt ovanligt med besök på platsen i alla länen och i en majoritet av kommunerna. Många dispensbeslut ger ingen information om naturvärdet på platsen, utan i stället beskrivs skyddsvärdet allmänt (t.ex. skyddsvärdet för småvatten vid prövningar av biotopskyddsdispens). Det är också ovanligt med hänvisning till vetenskaplig dokumentation. Det är vidare ofta frågan om så schablonmässiga beskrivningar att det är svårt att förstå hur bedömningar av påverkan på naturvärden har genomförts. Endast ett fåtal beslut tar explicit hänsyn till kumulativa effekter, och då främst kumulativa effekter inom naturreservatet. När det gäller dispens från strandskyddet nämns kumulativa effekter aldrig explicit i besluten.

### 7.3.4 Kompensationsåtgärder

Enligt 16 kap. 9 § 1 st. 3 p. MB får en dispens förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Enligt principen om tvådelad prövning ska frågan om kompensation behandlas separat från (och inte påverka) avgörandet om dispens

(Naturvårdsverket 2016:1). När det gäller naturreservat finns ett krav på att dispensbeslutet ska förenas med en kompensationsåtgärd i 7 kap 7 § sista st. MB men endast två av de granskade dispensbesluten hade något sådant krav. I ett av fallet handlade det om en åtgärd som också krävde dispens från biotopskyddet. Principen om tvådelad prövning ser ut att ha tillämpats endast i ett av de två besluten. När det gäller artskydd aktualiseras kompensationsåtgärder bara ibland eftersom många typer av skador inte går att kompensera. Kompensationsåtgärder kan emellertid krävas, särskilt när det handlar om att ”skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsen” (4 §, 4 p. AF).

Däremot innehåller dispensbesluten från biotopskyddet i hög grad kompensationsåtgärder trots att det i de här fallen inte är obligatoriskt. I vissa av avslagsbesluten (beträffande biotopskyddet) framhålls att möjligheten till kompensation inte är ett skäl för dispens (principen om tvådelad prövning) men de allra flesta beslut nämner inte principen. Inget av besluten motiverar uttryckligen en dispens med möjligheten att kompensera för skadan.

### 7.3.5 Miljökonsekvensbeskrivningar

En miljökonsekvensbeskrivning ska bifogas till en ansökan om dispens enligt 7 kap. ”i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet”, (jfr 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd). Undersökningen och kompletterande intervjuer visar att det är mycket ovanligt att krav på miljökonsekvensbeskrivningar ställs. I de undersökta naturreservatsärendena ställdes krav på miljökonsekvensbeskrivning endast i ett fåtal fall och samtliga dessa berörde Natura 2000-områden (för vilka krav på specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § 1 p. MB gäller, bilaga 5). Inget av de granskade strandskyddsbesluten respektive biotopskyddsbesluten innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivning.

## 8. Beviljandegraden och möjliga förklaringar

Som framkommit i de olika delprojekten är beviljandegraden generellt sett hög för samtliga ärendetyper, (93 % naturreservat, 92 % strandskydd, 93 % artskydd, 51 % biotopskydd efter lagändringen 2014). Vi reserverar oss för att siffrorna kan behöva justeras något utifrån om det är fråga om ett helt eller delvis avslag. Det är hur som helst ingen tvekan om att beviljandegraden är hög, det framkommer framför allt efter genomgången av besluten, men det bekräftas även av enkätstudien samt direkta uppgifter från länsstyrelserna och kommunerna via mail under februari 2021. Av enkätstudien framkommer även att trenden är att dispensärendena (naturreservat, artskydd och biotopskydd) generellt sett ökat under perioden 2014–2019 och därmed får förmodas att den totala andelen beviljade dispenser också ökar (se bilaga 2, s. 79 och 84). Antalet beviljade strandskyddsdispenser har också ökat (se vidare SOU 2020:78 och Naturvårdsverket 2021; antalet åtgärder som har fått dispens har ökat med 56 procent sedan 2011). Vi har också genomfört kompletterande intervjuundersökningar med handläggare på länsstyrelser och kommuner som redovisas i det följande och som kan förklara en del av den höga beviljandegraden.

### 8.1 Hög beviljandegrad

Vad beror då den höga beviljandegraden på? En delförklaring skulle kunna vara att handläggare informerar sökande om att dispensansökan riskerar att avslås och att det kan vara bättre att dra tillbaka ansökan (eller att inte ens inkomma med någon) för att slippa betala avgift. Vi ställde upp en hypotes om att en anledning till att beviljandegraden var så hög, i samtliga fallstudier, kunde vara att de sökande fått råd om deras chanser att få bifall, innan ansökan gjordes, så att endast ”godtagbara” ansökningar lämnades in. För att undersöka denna hypotes gjordes först en intervjuundersökning i delprojektet om artskydd med en handläggare från varje utvalt län om kommunikationen som varit mellan länsstyrelsen och den sökande före det att ansökan gjordes. Handläggaren blev också tillfrågad om vad hen ansåg vara anledningen till den höga beviljandegraden för ansökningarna. Undersökningen visar att det finns stora skillnader mellan länen gällande hur mycket kommunikation som föregick det att ansökan skickades in. Den vanliga mängden kommunikation kan vara allt mellan enstaka e-postmeddelanden från potentiella sökande som undrade om det fanns formulär tillgängliga, till mer utförliga samråd. En handläggare från ett av länen uppgav att det varierade för mycket för att kunna göra någon generalisering om mängden kommunikation före ansökan och beslut. Det finns också stora skillnader angående huruvida länsstyrelsen kommenterar sannolikheten för att ansökan ska få bifall. Vissa handläggare uppger att de gärna berättar för en sökande att dennes ansökan sannolikt inte kommer att beviljas, medan andra handläggare uppger att de undviker att uttala sig om sina bedömningar innan de mottagit en fullständig ansökan. Majoriteten av de län som intervjuades anger att de ger någon form av väsentliga råd till de sökande i förväg, t.ex. så berättade handläggaren i Kalmar att

denne letat fram relevant information på artportalen och skickat det till den sökande före det att ansökan gjordes. Denna rådgivning leder sannolikt till ansökningar som har större chans att beviljas. Sammantaget ger dock intervjuerna i denna studie inte belägg för att förhandskontakter med handläggare bidrar till att ansökningar dras tillbaka, eller inte ges in.

I en senare intervjuundersökning med handläggare vid fyra länsstyrelser i fråga om naturreservat och biotopskydd respektive vid fem kommuner i fråga om strandskydd framkommer delvis en annan bild. Samtliga handläggare vid länsstyrelserna (naturreservat och biotopskydd) bekräftar att det sker förhandskontakter och att information om dispensmöjligheter (och om tillstånd vid naturreservat) lämnas, men om det handlar om ”avstyrning” eller inte är mer tveksamt. De flesta menar att det framför allt handlar om att informera men att det inte handlar om att ge några förhandsbesked. Det kan också enligt vår mening vara en svår gräns att dra mellan vad som kan betecknas som information och vad som snarare kan ses som avstyrning. När det handlar om strandskyddsdispenserna är handläggarna vid samtliga fem kommuner mer explicita i fråga om att förhandskontakter sker och att den information som ges också kan ses som en avstyrning av fall där detta aktualiseras (åtminstone är det så vid uppenbara fall enligt Värmdö kommun). Ett skäl som anges av två kommuner för denna tidiga ”bedömning” är att undvika kostnader för sökanden.

En annan delförklaring till en hög beviljandegrad, när det handlar om strandskydd, generellt biotopskydd och artskydd, skulle kunna vara att de är skyddade direkt genom författning, utan föregående bedömning av platsen (d.v.s. den specifika biotopens värde och andra lokala förhållanden, jfr ovan avsnitt 2). Med den lagstiftningstekniken fångas upp även en del områden där naturvärdena kan vara relativt obetydliga. Det gäller särskilt för strandskyddet. Mot detta ska dock ställas att de enskilda dispensbesluten vanligen inte föregåtts av besök på platsen för att värdera de lokala förutsättningarna vilket innebär att beslutsunderlaget kan vara bristfälligt.

Biotopskyddet och artskyddet (utom det som avser alla fågelarter) är i jämförelse med strandskyddet mer avgränsade till områden med särskilda naturvärden. Skyddens generella karaktär kan dock inte ensamt förklara den höga beviljandegraden. Våra granskningar bekräftar inte heller att beviljandegraden är lägre vid individuellt skydd, granskningen visar ju inte att naturreservat har en lägre beviljandegrad.

Ytterligare en omständighet att ta hänsyn till när man utvärderar beviljandegraden, är att dispensprövningen (oberoende av om grundskyddet införts med generella föreskrifter eller genom myndighets beslut i enskilt fall) alltid sker utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Det skulle kunna leda till att bedömningen sker utifrån ett snävt geografiskt synsätt; en skadad våtmark i skogen kanske inte nämnvärt försämrar naturvärdet på platsen eller i närområdet. Däremot kan våtmarken ha en viktig roll i det större skogslandskapet, t.ex. i en spridningskorridor, men frågan är om den aspekten beaktas eller ens undersöks inför avgörandet. Vid dispens från det generella biotopskyddet på jordbruksmark (t.ex. för stenmurar) krävs lagligen att biotopens roll i landskapet ska beaktas, men för övriga naturskydd som här studerats återspeglas inte det vidare perspektivet i de specifika dispensgrunderna.

Kan då den höga beviljandegraden förklaras av att alltför stor vikt läggs vid den enskildes intresse? Proportionalitetsbedömningen innebär en avvägning mellan det allmänna skyddsintresset och den enskildes intresse (7 kap. 25 § MB) och när det gäller det generella biotopskyddet finns också den enskildes intresse inbyggt i den



specifika dispensgrunden (7 kap. 11b § 1 p. MB). Undersökningarna visar inte att det i beslutsmotiveringarna lagts särskilt stor vikt vid den enskildes intresse även om utfallet totalt sett resulterat i en hög beviljandegrad. Vi kan inte utifrån våra undersökningar av beslutsmotiveringarna dra en sådan generell slutsats. Inte heller är det tydligt att en hög beviljandegrad skulle bero på att dispens ges därför att andra markägare i området fått dispens för liknande åtgärd, utifrån en tolkning av lika-behandlingsprincipen.

Avslutningsvis kan ett antagande vara att beviljandegraden också påverkas av ”osynliga beslutsgrunder” såsom partiskhet, jävsförhållanden, beslutsfattarens egna värderingar och intressen och nätverk, m.m. eller bara en allmän beredvillighet att gå den sökande till mötes. Vi har inte undersökt detta närmare. (se hänvisningar till forskning om ”implicit bias” i t.ex. <https://plato.stanford.edu/entries/implicit-bias/#OtheLink>, besökt 2021-06-02).

## 9. Vägar framåt

Studien visar att det finns brister i tillämpningen av dispensreglerna. Det begränsade antalet län som vi undersökt gör emellertid att studien snarast bör ses som en förstudie som bör efterföljas av mer omfattande undersökningar. Den höga beviljandegraden för dispenser på länsstyrelse respektive kommunal nivå som framkommit här är sannolikt en orsak till att miljömål kopplade till naturskydd och biologisk mångfald inte nås, och förändringar i styrsystemet bör därför enligt vår mening övervägas. Vi föreslår vissa förtydliganden genom lagstiftning, rättspraxis och vägledning i övrigt för att stärka naturvårdsskyddet och för att främja ett mer enhetligt och ändamålsenligt beslutfattande.

I lagstiftning alternativt genom rättspraxis bör oklarheter i hur överlappningar mellan de specifika dispensreglerna i 7 kap. (i vårt projekt vid naturreservat, strandskydd och biotopskydd) respektive artskyddsförordningen och de allmänna hänsynsreglerna redas ut, se avsnitt 2 ovan. Att hänsynsreglerna ska tillämpas i dispensärendena framgår av förarbetena men hur förhåller sig t.ex. rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § till de specifika dispensgrunderna generellt och i förhållande till 7 kap. 25 §? Är rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § överflödig i dessa situationer? Har de materiella grunderna i sektorslagstiftningen företräde enligt *lex specialis* principen som gör att 2 kap. 7 § kopplas ur? Det förefaller i så fall inte ha hör sammats i praktiken. Flera handläggare som vi intervjuat påtalar att 2 kap. 7 § har en indirekt betydelse i prövningarna även om det inte kommer till uttryck i besluten, se bilaga 4.

Det kan förefalla inte spela någon roll om en rimlighetsavvägning sker med stöd av 2 kap 7 § eller 7 kap 25 § men det som framför allt skiljer lagrummen åt är att en avvägning enligt 7 kap. 25 § också måste vara förenlig med förbudets syfte enligt 7 kap. 26 §. 7 kap. 25 § innebär att en avvägning ska ske med avseende på rimligheten av att inte meddela dispens för den enskilde. Avgörande är då om det finns verksamheter eller åtgärder som är så bagatellartade att det vore orimligt att inte meddela dispens för dessa. Eftersom den här bedömningen (till skillnad från en bedömning enligt 2 kap 7 §) hänger ihop med vad som kan anses vara förenligt med förbudets syfte, 7 kap. 26 §, behöver prövningsmyndigheterna ha kunskap om den samlade effekten av en omfattande dispensgivning i området vilket har uppmärksamats i flera rättsfall (se t.ex. RÅ 1997 ref 59 Bernes stenmurar). Mot bakgrund av att så få platsbesök görs i praktiken finns en risk att sådan kunskap i många fall saknas, se mer om det nedan.

Det finns också en osäkerhet kring vilken betydelse hushållningsbestämmelserna ska ha i dispensprövningarna, se avsnitt 2 ovan. Otvetydigt är 2 kap. 6 §, 1 st tillämplig när dispenser prövas d.v.s. kravet på att välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet, men frågan om också hushållningsbestämmelserna ska beaktas enligt andra stycket vid valet mellan platser är i vissa situationer mer osäker.

Vidare bör vägledningarna till myndigheterna ses över och eventuellt förtydligas (vi har inte systematiskt gått igenom vägledningarna för att analysera eventuella brister). Det är exempelvis angeläget att även här klargöra rollen för de allmänna hänsynsreglerna i dispensprövningen, att kompensationsåtgärder krävs vid dispens från naturreservatsföreskrifter och att naturvärdesbedömningen sker utifrån

kunskap om förhållandena i det aktuella området samt med hänsyn till kumulativa effekter och ändamålsenliga skalor. Det kan innebära att besök på platsen bör ske oftare än idag.

Vägledningarna bör syfta till att harmonisera och förtydliga beslutshandlingen, så att den blir förutsebar och därmed mer rättssäker för olika intressenter, inte minst verksamhetsutövare. Det finns som sagt betydande olikheter mellan länen i hur besluten utformats, bl.a. när det gäller vilket underlag som används och hur det används. Man ser också stora skillnader mellan beslut i ett och samma län. Skillnaderna kan normalt inte förklaras av att de yttre förutsättningarna varierar.

Av rättssäkerhetsskäl bör vidare besluten utformas så att det i högre grad framgår vilket underlag besluten baseras på. Det borde inte vara svårt att upprätta checklistor som beslutsfattare kan använda för att kontrollera att viktiga beslutsgrunder inte förbises. Vidare bör diarieföringen och besluts materialet i högre grad digitaliseras på ett enhetligt sätt både inom och mellan myndigheter, dels för att öka transparensen, dels för att underlätta för framtida forskning.

Den enskilda dispensprövningen bör inte enbart fokusera på förhållandena vid platsen för åtgärden, vid en viss tidpunkt. Beslutsunderlaget bör breddas så att även landskapets förutsättningar beaktas. Denna aspekt finns inskriven i 7 kap. 11 b § som tillämpas vid dispens för jordbruksåtgärder som kan skada en generellt skyddad biotop (ovan avsnitt 6.3), men övriga dispensregler saknar ett uttryckligt sådant krav. Målsregeln i 1 kap. 1 §, med kopplingen till biologisk mångfald och kommande generationers behov, borde främja att landskapsaspekter beaktas, men den rättsliga styrningen är för svag.

Av dispensbesluten framgår sällan att hänsyn tas till indirekta och kumulativa effekter. Med hänsyn till det stora antalet dispenser som beviljas är det rimligt att anta att den sammanlagda påverkan på naturvärden därför kan vara betydande. Utvecklandet av en landskapsplanering kan vara ett lämpligt instrument för att hantera denna brist.

Landskapsperspektivet blir tydligare om det konkretiseras i planer. De regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur ska kartlägga värdefulla naturtyper och ekosystemtjänster och även göra prioriteringar och avvägningar mellan olika intressen i landskapet för att undvika framtida konflikter (Naturvårdsverkets rapport 6874, Ebenhard m.fl., s. 92). Ett starkare genomslag för landskapsplanering förutsätter dock en rättslig reglering som styr bedömningar av enskilda fall, såsom dispensprövning enligt 7 kap. MB (se t.ex. Nyström Sandman m.fl.). Som förebild för sådan reglering kan nämnas de svenska reglerna om adaptiv vattenförvaltning (för att uppnå målen bakom ramvattendirektivet). Ett annat exempel är reglerna i USA om planering av federala skogar, som spelat en proaktiv roll genom att på ett tidigt stadium hantera förhållandet mellan skogsbruk och skydd för arters skogliga livsmiljöer och därmed kunnat motverka att de långtgående kraven i USA:s artskyddslag utlöses i enskilda fall. Frågan om en möjlig svensk landskapsplanering av skog har utretts i ett forskningsprojekt (Michanek m.fl.). Planer kan således ha flera viktiga funktioner. En är att ta fram och analysera information som beaktar ekologiska samband i ett större geografiskt område. En annan är att på ett tidigt stadium hantera potentiella intressekonflikter, göra prioriteringar och klargöra mål. Allt detta är till fördel vid efterföljande beslut om exempelvis dispens enligt 7 kap. MB. Förutsebarheten (rättssäkerheten) ökar.

## 10. Forskningsbehov

Ett landskapsperspektiv saknas i stort när det är fråga om att pröva åtgärder med avseende på de dispensgrunder och dispensprövningar som vi studerat. I linje med ovan nämnda behov av att stärka genomslaget för landskapsplanering även i t.ex. ett jordbrukslandskap bedömer vi att det finns behov av forskning kring metoder i syfte att sammanföra kunskap om enskilda dispensprövningar och sätta dem i ett sammanhang på en generell och övergripande nivå. Det har tidigare uppmärksammats att förvaltningen i högre grad skulle behöva integreras (Ebenhard 2021) för bättre måluppfyllelse av biologisk mångfald. En forskningsuppgift innebär t.ex. att analysera institutionella förutsättningar för en sådan samordning. Hit hör också att undersöka hur väl samordnad miljöprövningen är samt hur den kan förbättras för att ge ett mer effektivt skydd av den biologiska mångfalden samt öka rättssäkerheten för den enskilde. Idag kan ett och samma ärende prövas av flera olika myndigheter och det är oklart hur de olika prövningarna förhåller sig till varandra, och om det rättsliga systemet säkerställer en samlad prövning enligt miljöbalkens intentioner. Intervjuer med handläggare visar också att handläggare har olika synsätt på hur prövningarna ska/bör/får förhålla sig till varandra. Intressanta frågor att undersöka kan därför vara beslutens bindande verkan vid uppdelade prövningar samt i vilken utsträckning det rättsliga systemet säkerställer att frågor som inte prövas fångas upp i en prövning.

Vidare behövs fördjupade studier av beslutsunderlag. För att göra rätt avvägningar i prövningar måste det finnas kunskap om naturvärdena. I många av våra studerade beslut förefaller underlaget bestå i generella antaganden eller uppgifter i ansökan. En fråga för forskningen är att mer i detalj utreda hur myndigheter skaffar sig tillräcklig kunskap om arter och arters livsmiljöer, konnektivitet i landskapet m.m. inför en prövning. Till frågan om gott kunskapsunderlag hör frågor om allmänhetens delaktighet i prövningen, liksom frågor om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Bör befintliga regler i bl.a. 6 kap. MB tillämpas oftare och i vilka fall bör de tillämpas? Bör regelverket i dessa avseenden utvecklas för dispenser i naturskyddsärenden?

I den senaste utredningen om strandskyddet, SOU 2020:78, föreslås omfattande förändringar för att öka differentieringen av strandskyddet. I utredningen anges att åtgärderna bl.a. syftar till att förbättra acceptansen för strandskyddet samt minska tillämpningsproblem. För att möjliggöra för framtida förändringar i strandskyddet som både uppnår krav på flexibilitet och uppnår miljömålen, behövs dock ett utökat och förbättrat vetenskapligt underlag. Vi ser särskilt, med anledning av den granskning som genomförts i detta projekt, ett behov av mer omfattande kvalitativa och kvantitativa analyser av tillämpningen av strandskyddsprövningar i Sverige. Sådana studier bör även hantera frågor om kumulativa effekter samt skalproblematik i beslutsfattandet. En viktig del kan även vara att genomföra djupanalyser av de naturvetenskapliga underlagen i beslutsfattandet.

En annan angelägen forskningsuppgift är att analysera den rapportering som sker till EU kommissionen vartannat år gällande artskyddet och jämföra rapporteringen med den faktiska dispensgivningen som sker på myndighetsnivå. Det skulle kunna klargöra i vad mån EU-rätten tillämpas konsistent av myndigheter inom olika sektorer, hur olika intressen vägs mot artskyddsintressen och huruvida den information som förmedlas till EU kommissionen är konsistent med svenskt beslutsfattande.

# 11. Källförteckning

## Litteratur

Christiernsson A, Michanek G och Nilsson P (2015). Marine Natura 2000 and Fishery – the Case of Sweden, *Journal for European Environmental and Planning Law* 12:1, s. 22–49.

Christiernsson A (2019). Is the Swedish Brown Bear Management in Compliance with EU Biodiversity Law? *Journal for European Environmental and Planning Law* 16:3, s. 237–261.

Ebenhard T, Bergström L, Hägerhäll C, Johansson M, Lennartsson T, Sandström C, Tunón H och Öberg Ben Ammar L (2021). *Utarmning och restaurering av landekosystem, Ett svenskt perspektiv på IPBES-rapporten Land degradation and restoration*, Naturvårdsverket rapport 6948.

Epstein, Y, (2019). Biodiversity Protection:: An Environmental Issue? On Sweden's Implementation of EU Species Protection Laws in Environmental and Sectoral Legislation. *Nordic Environmental Law Journal*, 2019(1), 69–82.

Epstein, Y, Christiernsson, A, López-Bao, J. V, & Chapron, G. (2019). When is it legal to hunt strictly protected species in the European Union?. *Conservation Science and Practice*, 1(3), e18; Epstein, Y., & Chapron, G. (2018). The hunting of strictly protected species: The Tapiola case and the limits of derogation under article 16 of the habitats directive. *European Energy and Environmental Law Review*, 27(3).

Eriander L, Laas K, Bergström P, Gipperth L, Moksnes P-O. 2017. The effects of small-scale coastal development on the eelgrass (*Zostera marina* L.) distribution along the Swedish west coast – ecological impact and legal challenges. *Ocean and Coastal Management*. 148:182-194. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.08.005>

IPBES (2019). *Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'* <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-2021-01-17>.

Michanek G, Bostedt G, De Jong, J, Ekvall H, Forsberg M, Hof A, Sjögren J och Zabel von Felten A (2019). *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverket rapport 6909.

Naturvårdsverket 2009:4. *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*.

Naturvårdsverket 2012:1. *Biotopskyddsområden – Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken*.

Naturvårdsverket (2014). *7 kapitlet 11 b § miljöbalken 2014-11-13* (rapporten uppdaterades 2019).

Naturvårdsverket (2015). *Processbeskrivning bildande naturreservat, dispenser och tillstånd*. Vägledning.

Naturvårdsverket 2016:1. *Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden*, Handbok.

Naturvårdsverket (2019). Ett rikt växt- och djurliv Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019, rapport 6874.

Naturvårdsverket (2019).  
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6865-3.pdf?pid=24098> (2021-01-17).

Naturvårdsverket (2020).  
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Hansynsreglerna--kapitel-2-miljobalken/7-Rimlighetsavvagning/?id=26750#7-8-15> (2021-05-27).

Naturvårdsverket (2021).  
<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-natur/Strandskydd/>

Nyström Sandman A, Christiernsson A, Gidhagen Fyhr F, Lindegarth M, Kraufvelin P, Bergström P, Nilsson P, Fredriksson, Bergström och Hogfors H (2020). *Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden*. Naturvårdsverket rapport 6930.

Zetterberg, C (2018). Generellt skyddade biotopskyddsområden och jordbruksdispensen, *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2018:1, s. 17 ff.

Zetterberg, C (2019). ”Jordbruket, biologisk mångfald och ”land sparing””, i En mänsklig rättshistoria, Vänbok till Carl Gustaf Spangenberg, Red. Dahlén, M., och Kumlien, M., Iustus 2019.

## Förarbeten

Proposition 1972:111, bil. 2, s. 334 (Plan- och bygglagen).

Proposition 1997/98:45, del 1 och 2 (Miljöbalken).

Proposition 2001/01:130 (Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier)

Proposition 2008/09:119 (Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden).

Proposition 2013/14:141 (En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster).

Proposition 2009/10:155 (Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete).

SOU 2017:34 (Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses).

SOU 2020:78 (Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd).

## Rättsfall

NJA 2015 s. 323.

MÖD 2009:1.

MÖD 2009:10.

MÖD 2009:35.

MÖD 2011:42.

MÖD 2012-09-25 i mål M 8421-11.

MÖD 2013:13

MÖD 2013:37.

MÖD 2015-12-04 i mål M 11838-14.

MÖD 2016-06-17 i mål M 6104-15.

MÖD 2016-12-12 i mål M 6995-16).

MÖD 2016-12-13 i mål M 11144-15.

MÖD 2017-02-03 i mål M 7801-16.

MÖD 2017-06-12 i mål M 10492-16.

MÖD 2017-10-04 i mål M 6825-16.

MÖD 2017-08-23 i mål M 2667-17

MÖD 2017-11-21 i mål M 6252-17.

MÖD 2020:2.

MÖD 2020-03-04 i mål M 4244-19.

MMD (Vänersborg), 2018-11-15, mål M 2050-18.

MMD (Vänersborg), 2017-09-13, mål M 2931-17.

Förvaltningsrätten 2017-11-16, mål 1792-17.

# Bilaga 1

## Frågor om dispensärenden till länsstyrelsens naturvårdsenhet – enkätundersökning

Naturvårdsverket finansierar ett forskningsprogram om dispensprövningar av artskydd, naturreservat och biotopskydd. Ett syfte med forskningsprogrammet "Naturdispens" är att med avseende på måluppfyllelse och rättssäkerhet analysera hur dispensprövningarna går till hos länsstyrelser. För mer information, se [www.naturdispens.se](http://www.naturdispens.se).

För varje dispensstyp – artskydd, naturreservat och biotopskydd – skulle vi vilja be er att svara på följande frågor. Vänligen skicka svar till [charlotta.zetterberg@jur.uu.se](mailto:charlotta.zetterberg@jur.uu.se) senast 31 mars 2020. För frågor, vänd er gärna till densamma.

### Trender

1. Hur många dispensärenden under perioden 2014–2019 för naturreservat, artskydd resp. biotopskydd har fått avslag resp. bifall? Har antalet dispensärenden ökat under perioden? Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?

### Hänsynsreglerna

2. Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?

### Vägledning

3. Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?

### Samordning

4. Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t.ex. när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Är prövningen samordnad eller uppdelad? Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?



# Bilaga 2

## Sammanställning av enkätfrågor och -svar

### 1. Trender

Hur många dispensärenden under perioden 2014–2019 för naturreservat, artskydd resp. biotopskydd har fått avslag resp. bifall?

#### DALARNA

Dalarna	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014	42	2	3	0	29	2
2015	42	2	5	1	28	2
2016	57	5	4	0	36	2
2017	47	0	3	1	24	0
2018	57	0	8	0	37	1
2019	57	1	7	0	58	2
<b>TOTALT</b>	<b>302</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>212</b>	<b>9</b>

#### GÄVLEBORG

Gävleborg	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014	25	0	7	1	9	0
2015	25	0	1	1	8	0
2016	22	0	4	0	14	1
2017	11	0	1	0	17	2
2018	23	1	8	1	28	2
2019	35	2	6	4	27	0
<b>TOTALT</b>	<b>141</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>103</b>	<b>5</b>

#### HALLAND

Halland	Naturreservat <sup>*1</sup>		Artskydd <sup>*2</sup>		Biotopskydd <sup>*3</sup>	
Period	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014–2019*	217	16	30	3	224	14

Saknas ingående detaljer om varje år i svaret från Halland. Således finns endast uppgifter om de totala bifallen och avslagen under perioden 2014–2019. Se fotnot 1–3 för Hallands svar.

\*1. ”Dispenser naturreservat: 217 bifall och 16 avslag (ärenden som beslutats 2014-2019). Det kan dock finnas ytterligare enstaka dispenser som samprövats i andra ärenden enligt miljöbalken och som därför är svåra att söka ut i diariesystemet. Vi kan inte se någon trend i antal ärenden eller bifall/avslag.”

\*2. ”Dispenser artskyddsförordningen: 30 bifall och 3 avslag (ärenden som beslutats 2014-2019). Mellan åren 2014-2018 varierade antalet ärenden mellan 4 - 7 st om året och 2019 var det endast 1 dispensärende. Det är svårt att säga något om trender när det är så få ärenden. Även här kan det finnas ytterligare enstaka dispenser som samprövats i andra ärenden enligt miljöbalken och som därför är svåra att söka ut i diariesystemet. Det är generellt få avslag. I de flesta ansökningar om dispens från artskyddsförordningen har syftet med dispensen varit att gynna naturvård och arter, med några undantag som rört arter som befinner sig i bostadsutrymmen samt arter som berörts vid byggnation av väg/järnväg.”

\*3. ”Dispenser biotopskydd: 224 bifall och 14 avslag. Vi kan inte se några trender vad gäller antal ärenden, bifall/avslag.”

## JÖNKÖPING

Jönköping	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014	5	0	1	0	16	1
2015	10	2	4	1	18	0
2016	22	1	1	0	19	1
2017	19	3	2	0	25	1
2018	21	2	5	0	36	1
2019	20	1	3	0	62	3
<b>TOTALT</b>	<b>97</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>176</b>	<b>7</b>

I svaret från Jönköping finns även andra uppgifter med enligt tabellen nedan:

Jönköping	Naturreservat	Biotopskydd	
	Övrigt (avvisat etc)	Avskrivet, avvisat	Delvis bifall, delvis avslag
2014	1	2	1
2015	2	0	1
2016	4	1	0
2017	4	1	2
2018	0	3	1
2019	4	14	3
<b>TOTALT</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>8</b>

## KALMAR

Kalmar	Naturreservat	Artskydd	Biotopskydd
Uppgifter	Saknas	Saknas	saknas

”För byggnader har det prövats 42 ärenden inom naturreservat under perioden 2014–2019. Av dessa är 38 beviljade och 4 avslag.

För övriga naturvårdsprövningar har vi under perioden prövat flera hundra ärenden för naturreservat, artskydd och biotopskydd. För biotopskyddsärendena har vi statistik som bifogas. För övriga områden har vi tyvärr ingen möjlighet att hinna gå igenom hur många som har fått dispens respektive avslag.

I tabellerna här nedan kan ni se mängden inkomna ärenden för naturreservat och biotopskydd med flera områdesskydd respektive artskydd under perioden 2014–2019.”

2014	2015	2016	2017	2018	2019
173	130	147	130	114	174

2014	2015	2016	2017	2018	2019
9	20	7	14	11	15

Kalmar	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014						
2015						
2016						
2017						
2018						
2019						

Se här nedanför en skärmdump av excelfilen;

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R										
1	Biotopskydd 11 b							Beslutade										Övrigt biotopskydd									
2	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2014	2015	2016	2017	2018	2019													
3	Ärendestatistik							Ärendestatistik																			
4	Antal beslutade ärenden	37	38	33	21	8	12		Antal ärenden	10	20	19	18	31	33												
5	Antal avslag	3	3	4	3	2	1		Antal avslag	2	1	1	2														
6	Antal dispens	16	13	8	5	2	5		Antal dispens	8	17	18	26	28	31												
7	Antal dispens och avslag	18	22	21	13	4	6		Antal avslag och dispens	2	1			1	2												
8																											
9	Statistik antal biotoper							Antal avslag och dispens per biotop																			
10	Antal sökta biotoper	133	271	180	118	44	63		Odlingröse dispens		1		10	35													
11	Antal dispensgivna biotoper	97	188	94	80	27	46		Odlingröse avslag																		
12	Antal avslagna biotoper	36	84	86	38	17	17		Diken dispens		1	1	1	1													
13									Diken avslag																		
14	Statistik meter stenmur							Stenmur dispens																			
15	Antal meter sökta	12493	24886	16248	8330	2444	4748		Stenmur avslag	7	8	12	316	62	39												
16	Antal meter dispens	8550	14689	6951	5557	1793	1574		Åkerholme dispens		1			5													
17	Antal meter avslag	3943	10197	9297	2773	651	3174		Åkerholme avslag		1																
18									Allé dispens	4	10	7	4	2	28												
19	Statistik meter dike							Allé avslag																			
20	Antal meter sökta	2157	5921	2520	375	805	446		Övriga småvatten dispens	1	2		1	1	1												
21	Antal meter dispens	1617	3319	770	100	450			Övriga småvatten avslag																		
22	Antal meter avslag	540	2602	1750	275	355	446																				
23																											
24	Antal avslag och dispens per biotop							Antal avvisade ärenden																			
25	Odlingröse dispens	1	19	4	11	4	22			4	7	4	4	2	7												
26	Odlingröse avslag	2	6	12	7	7	3																				
27	Diken dispens	10	29	6	1	1																					
28	Diken avslag	3	10	10	1	3																					
29	Stenmur dispens	84	130	66	43	9	21																				
30	Stenmur avslag	32	72	52	15	5	14																				
31	Åkerholme dispens	1	3	3																							
32	Åkerholme avslag		1	3																							
33																											
34																											
35	Antal meter stenmur	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt	Antal biotoper	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt									
36	Sökt	12493	24886	16248	8330	2444	4748		69149	Sökt	133	271	180	118	44	63		4									
37	Dispens	8550	14689	6951	5557	1793	1574		39114	Dispens	97	188	94	80	27	46		6									
38	Avslag	3943	10197	9297	2773	651	3174		26861	Avslag	36	84	86	38	17	17		1									
39	Andel dispens	0,6844	0,5903	0,4278	0,6671	0,7336	0,3315		0,56565	Andel dispens	0,7293	0,6937	0,5222	0,678	0,6136	0,7302		1,5									
40																											
41	Antal meter dike																										
42	Sökt	2157	5921	2520	375	805	446		12224																		
43	Dispens	1617	3319	770	100	450			6256																		
44	Avslag	540	2602	1750	275	355	446		5968																		
45	Andel dispens	0,7497	0,5605	0,3056	0,2667	0,559	0		0,51178																		
46																											
47	Kommentarer																										
48	2016 och 2019 har fler ärenden med större åkrar kommit in än tidigare år varför det inte har kunnat medges lika mycket dispens. Dessutom är det flera mycket långa stenmurar som har sökts dispens för och dels kostar de mer och ta bort och dels har de generellt högre värden än de kortare murarna eftersom de ofta ligger i större åkrar.																										
49	Under statistik meter stenmur och för diken saknas ett antal meter eftersom det inte gick att få tag i på ett enkelt sätt i ärendet. De flesta av de metrarna ska dock till dispens																										
50	Ett antal ärenden där vi avslagit hela muren men tillåtit att ändarna tas bort. De står bland de avslagna murarna.																										

## NORRBOTTEN

”Vi har tyvärr inte någon möjlighet i nuläget att prioritera arbetet med den enkät ni skickat till oss. Det handlar i första hand om fråga 1 som innebär en för stor arbetsinsats i förhållande till andra arbetsuppgifter. Jag bifogar två excellistor som ni kan använda för att själva göra den efterfrågade analysen. Listorna är sammanställda av Anna Lindblom på vår administrativa enhet och innehåller alla ärenden i grupperna 521 och 522 exklusive begäran om yttrande i mål från domstolen. Det går bra att kontakta Anna om ni har några frågor.”

\*\*Se de två bifogade Excel-filerna för statistiken och de efterfrågade uppgifterna.

År	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014						
2015						
2016						
2017						
2018						
2019						

## NYKÖPING

Nyköping	Naturreservat	Artskydd	Biotopskydd
Uppgifter	Saknas	Saknas	saknas

”När det gäller fråga 1 (om trender) bedömer Länsstyrelsen att det för närvarande inte finns möjlighet att ge underbyggda svar på de frågorna. Att ge underbyggda svar skulle kräva en omfattande genomgång av beslut fattade under en period av sex år och Länsstyrelsen har för närvarande inte de resurser som skulle krävas för att göra denna genomgång.

Avseende fråga 1 hänvisas ni till Länsstyrelsens diarium för att antingen begära ut de efterfrågade besluten eller för att få tillgång till Länsstyrelsens ärendehanteringssystem.”

## SKÅNE

Skåne	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
521	669	41	6	1	739	87
522	5	0	69	3	0	0
<b>TOTALT</b>	<b>674</b>	<b>41</b>	<b>75</b>	<b>4</b>	<b>739</b>	<b>87</b>

## STOCKHOLM

Stockholm	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Period						
2014–2019*	486	24	103	5	271	9

\* ”Under perioden 2014-2019 har vi fattat beslut om 24 st avslag respektive 486 st bifall i naturreservat, 5 st avslag respektive 103 st bifall i ärenden som rör artskydd (både fridlysning och CITES) samt 9 st avslag respektive 271 st bifall i ärenden som rör generellt biotopskydd.”

## VÄSTERBOTTEN

Västerbotten	Naturreservat			Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall/avslag*	Bifall	Avslag/övrigt	Bifall	Avslag
År							
2014	50	6	3				
2015	45	1	1				
2016	33	4	0				
2017	34	2	1				
2018	53	4	2				
2019	58	3	1				
<b>TOTALT</b>	<b>273</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>45</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>4</b>

**Artskydd:** ”Totalt har vi haft 24 st ansökningar om dispens från generella biotopskyddet. Alla utom ett som avvisats och tre som fått meddelande att dispens inte krävdes, fick bifall med villkor. Jag kan inte se några trender annat än att en viss kommun uppmärksammat att de behöver söka dispens för alléer och därför lämnat in fler sådana än tidigare. De uppmärksammades på det i samband med ett tillsynsärende.”

**Biotopskydd:** ”För artskyddet har vi haft totalt 52 st ansökningar om dispens. 1 utan åtgärd, 1 återkallelse, 3 avvisas, 2 meddelande. När det gäller artskydd finns också samrådsärenden (10 st) där vi utifrån en förfrågan kan beskriva försiktighetsmått som gör att AFO inte utlöses. Det har handlat om vägbreddning, björnide, detaljplaneläggning, trumbyte, insamling av lav, huggormsexkursion mm.”

## ÖREBRO

Örebro	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
2014–2019	137	5	31	1	259	19

## Översiktstabell

Hur många dispensärenden under perioden 2014–2019 för naturreservat, artskydd resp. biotopskydd har fått avslag resp. bifall?

Översikt 2014–2019	Naturreservat		Artskydd		Biotopskydd	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Dalarna	302	10	30	2	212	9
Gävleborg	141	3	27	7	103	5
Halland	217	16	30	3	224	14
Jönköping*1	97	9	16	1	176	7
Kalmar	-	-	-	-	-	-
Norrbottn	-	-	-	-	-	-
Nyköping	-	-	-	-	-	-
Skåne	674	41	75	4	739	87
Stockholm	486	24	103	5	271	9
Västerbotten*2	273	20	45	7	20	4
Örebro	137	5	31	1	259	19
<b>TOTALT</b>	<b>2327</b>	<b>128</b>	<b>357</b>	<b>30</b>	<b>2004</b>	<b>154</b>

\* 1 Se under Jönköping ingående för extra data om ärendena. (sidorna 5–6).

\* 2 Se under Västerbotten ingående för exakt data om ärendena. (sidorna 9–10).

## Har antalet dispensärenden ökat under perioden?

### DALARNA

”...att ärendemängden totalt har ökat de senaste åren.”

**Slutsats:** Ärendemängden har totalt ökat under perioden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Dalarna	Ja	

### GÄVLEBORG

” Se redovisning ovan.” Länsstyrelsen hänvisar alltså till tabellen för Gävleborg för denna fråga.

**Slutsats:** Enligt tabellen ovan bedömer jag att ärendemängden har ökat något under perioden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Gävleborg	Ja	

## HALLAND

”**Dispenser naturreservat:** Vi kan inte se någon trend i antal ärenden eller bifall/avslag.

**Dispenser artskyddsförordningen:** Mellan åren 2014–2018 varierade antalet ärenden mellan 4–7 st om året och 2019 var det endast 1 dispensärende. Det är svårt att säga något om trender när det är så få ärenden. Även här kan det finnas ytterligare enstaka dispenser som samprövats i andra ärenden enligt miljöbalken och som därför är svåra att söka ut i diariesystemet. Det är generellt få avslag. I de flesta ansökningar om dispens från artskyddsförordningen har syftet med dispensen varit att gynna naturvård och arter, med några undantag som rört arter som befinner sig i bostadsutrymmen samt arter som berörts vid byggnation av väg/järnväg.

**Dispenser biotopskydd:** Vi kan inte se några trender vad gäller antal ärenden, bifall/avslag.”

**Slutsats:** Svårt att bedöma en eventuell ökning av dispensärenden under perioden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Halland		Nej, få ärenden. Ingen ökning.

## JÖNKÖPING

”**Naturreservat:** Antal ärenden ökade markant mellan år 2014 - 2016. Antal ärenden har varit mer eller mindre konstant mellan år 2016-2019. Den relativa andelen avslag har legat konstant på låga nivåer.

**Biotopskydd:** Antal dispensärenden har ökat markant.

**Artskydd:** Fåtal ärenden så svårt att se några trender förutom fler dispenser för exploatering under senare år.”

**Slutsats:** Antal ärenden har ökat för naturreservat och biotopskydd. Svårt att se trend inom artskydd.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Jönköping	Ja, speciellt – biotopskydd	

## KALMAR

”För byggnader ... [är] Prövningarna ungefär lika många varje år inom perioden. För övriga naturvårdsprövningar har vi under perioden prövat flera hundra ärenden för naturreservat, artskydd och biotopskydd. För biotopskyddsärendena har vi statistik som bifogas. För övriga områden har vi tyvärr ingen möjlighet att hinna gå igenom hur många som har fått dispens respektive avslag. Flera ärenden är dessutom både och i en och samma prövning.

Tyvärr har vi ingen statistik över trenderna för avslag och bifall.”

**Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Kalmar	-	-

## NORRBOTTEN

”Vi har tyvärr inte någon möjlighet i nuläget att prioritera arbetet med den enkät ni skickat till oss. Det handlar i första hand om fråga 1 som innebär en för stor arbetsinsats i förhållande till andra arbetsuppgifter. Jag bifogar två excellistor som ni kan använda för att själva göra den efterfrågade analysen. Listorna är sammanställda av Anna Lindblom på vår administrativa enhet och innehåller alla ärenden i grupperna 521 och 522 exklusive begäran om yttrande i mål från domstolen. Det går bra att kontakta Anna om ni har några frågor.”

**Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Norrbotten	-	-

## NYKÖPING

”När det gäller fråga 1 (om trender) bedömer Länsstyrelsen att det för närvarande inte finns möjlighet att ge underbyggda svar på de frågorna. Att ge underbyggda svar skulle kräva en omfattande genomgång av beslut fattade under en period av sex år och Länsstyrelsen har för närvarande inte de resurser som skulle krävas för att göra denna genomgång.

Avseende fråga 1 hänvisas ni till Länsstyrelsens diarium för att antingen begära ut de efterfrågade besluten eller för att få tillgång till Länsstyrelsens ärendehanteringssystem.”

**Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Nyköping	-	-

## SKÅNE

”Antalet dispenser gällande biotopskydd och artskydd ökar över tiden och beror främst på:

- Exploatering och ökat byggande.
- Utfall i MÖD som fastställde att även alléer i tätorter är biotopskyddade.
- Bredbandsutbyggnad i hela landet.
- Utbyggnad av infrastruktur som vägar, ledningar, transformatorstationer.
- Ett ökat intresse att genomföra organiserad eller kommersiell verksamhet i skyddade områden (naturturism, landsbygdsutveckling, ekoturism, motor-, MTB- och löpartävlingar och andra arrangemang som innebär högt markslitage eller störning av djurlivet).
- Ökad urbanisering som leder till ökat antal intressekonflikter eftersom det blir vanligare att sökanden önskar etablera verksamhet eller vidta åtgärder påverkar mark- och vattenanvändning inom skyddade områden eller livsmiljöer som hyser hotade arter.

När det gäller antalet dispenser inom naturreservat syns en svag uppgång över tiden på grund av ett ökat antal naturreservat i länet. Majoriteten av dessa dispensbeslut avser vägar, bredband, GC-vägar och egna åtgärder inom naturvårdsförvaltningen.”

**Slutsats:** antalet dispenser gällande biotopskydd och artskydd ökar under perioden. Dispenser gällande naturreservat har en svag ökning under perioden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Skåne	Ja, speciellt biotopskydd & artskydd	

## STOCKHOLM

”Vi ser att det finns en trend till att antal ärenden ökat under perioden men andelen avslag bedöms dock inte ha ökat.”

**Slutsats:** Antal ärenden har ökat. Andelen avslag bedöms inte ha ökat under perioden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Stockholm	Ja	

## VÄSTERBOTTEN

**Artskydd & biotopskydd:** ”Jag kan inte se några trender annat än att en viss kommun uppmärksammat att de behöver söka dispens för alléer och därför lämnat in fler sådana än tidigare. De uppmärksammades på det i samband med ett tillsyns-ärende.”

**Naturreservat:** ”Se ovan.” Länsstyrelsen hänvisar alltså till tabellen för Västerbotten för frågan.

**Slutsats:** Länsstyrelsen kan inte se någon ökning av artskydds- och biotopskydds-ärenden och dispenser. Genom att studera tabellen om naturreservat kan det konstateras att det inte har skett någon märkbar ökning. Jämför 2014 var det 59 fall totalt, medan det var 62 fall totalt 2019, med ett ganska jämnt antal ärenden mellan 37-62 under perioden 2014-2019.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Västerbotten		Nej

## ÖREBRO

”Ökande trend vad gäller antal ansökningar om reservatsdispens. Svagt ökande trend vad gäller antal biotopskyddsärenden. Svagt minskande trend gällande artskyddsärenden.

Trend för avslag/bifall gäller främst biotopskydd, sk 7:11 b-ärenden, där det har gått lite upp och ner beroende på att handbok, beräkningsverktyg och praxis har utvecklats under tiden.”

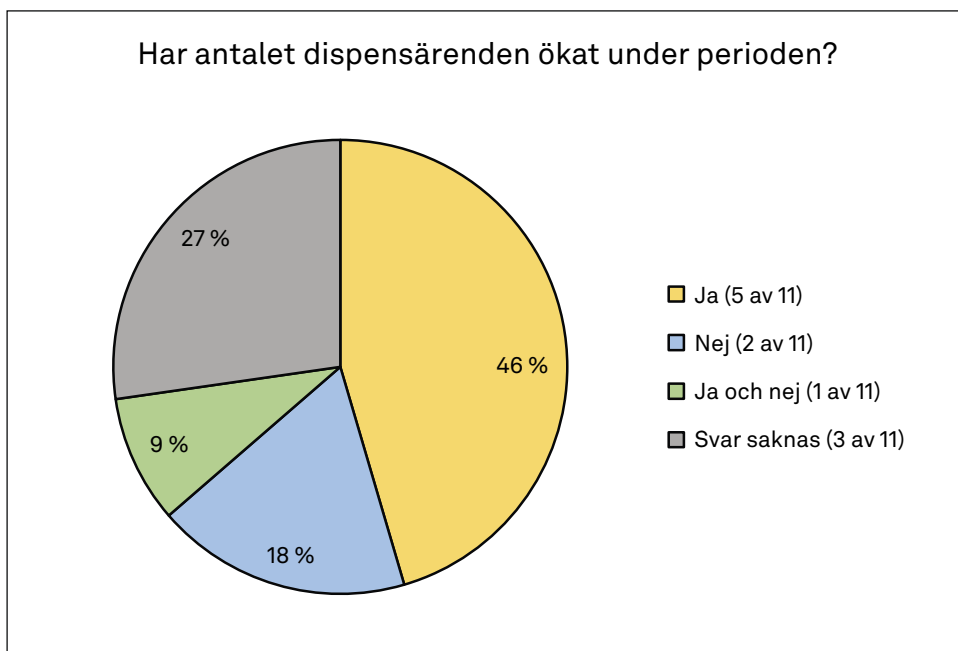


**Slutsats:** Ökade antal sökningar om reservatsdispens. Svagt ökande av biotopskyddsärenden. Svagt minskande ärenden om artskyddsärenden.

Perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>
<b>Örebro</b>	Ja, för naturreservat, svag ökning av biotopskyddsärenden	Nej, färre artskyddsärenden

## Översiktstabell och cirkeldiagram

Översikt perioden 2014–2019	Har antalet dispensärenden ökat under perioden?	
Länsstyrelse	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>
<b>Dalarna</b>	Ja	
<b>Gävleborg</b>	Ja	
<b>Halland</b>		Nej, få ärenden. Ingen ökning.
<b>Jönköping</b>	Ja, speciellt - biotopskydd	
<b>Kalmar</b>	-	-
<b>Norrbottn</b>	-	-
<b>Nyköping</b>	-	-
<b>Skåne</b>	Ja, speciellt biotopskydd & artskydd	
<b>Stockholm</b>	Ja	
<b>Västerbotten</b>		Nej
<b>Örebro</b>	Ja, för naturreservat, svag ökning av biotopskyddsärenden	Nej, färre artskyddsärenden



## Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?

### DALARNA

”Det är svårt att utläsa trender eller om det är någon speciell ärendegrupp som ökar mer än andra. Däremot vet vi att ärendemängden totalt har ökat de senaste åren.”

**Slutsats:** Svårt att utläsa trend. Totalt har ärendemängden dock ökat.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Dalarna	(ärendemängden har totalt ökat)	Svårt att utläsa övriga trender

### GÄVLEBORG

”Se redovisning ovan.” Länsstyrelsen hänvisar alltså till tabellen för Gävleborg för frågan.

**Slutsats:** Enligt tabellen ser jag en trend att majoriteten av ärendena får bifall, medan endast få fall avslås.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Gävleborg	(Egen analys) – vanligare med bifall* <sup>1</sup>	

\* 1 Länsstyrelsen svarade nämligen ”se redovisning ovan” på denna fråga, varför en egen analys genomfördes.

### HALLAND

**Dispenser naturreservat:** 217 bifall och 16 avslag (ärenden som beslutats 2014–2019). Det kan dock finnas ytterligare enstaka dispenser som samprövats i andra ärenden enligt miljöbalken och som därför är svåra att söka ut i diariesystemet. Vi kan inte se någon trend i antal ärenden eller bifall/avslag.

**Dispenser artskyddsförordningen:** 30 bifall och 3 avslag (ärenden som beslutats 2014–2019). Mellan åren 2014–2018 varierade antalet ärenden mellan 4–7 st om året och 2019 var det endast 1 dispensärende. Det är svårt att säga något om trender när det är så få ärenden. Även här kan det finnas ytterligare enstaka dispenser som samprövats i andra ärenden enligt miljöbalken och som därför är svåra att söka ut i diariesystemet. Det är generellt få avslag. I de flesta ansökningar om dispens från artskyddsförordningen har syftet med dispensen varit att gynna naturvård och arter, med några undantag som rört arter som befinner sig i bostadsutrymmen samt arter som berörts vid byggnation av väg/järnväg.

**Dispenser biotopskydd:** 224 bifall och 14 avslag. Vi kan inte se några trender vad gäller antal ärenden, bifall/avslag.”

**Slutsats:** Ingen trend kan ses i naturreservat. Svårt att säga något om trender i artskyddsärenden, då det är få ärenden – är dock generellt få avslag. Länsstyrelsen kan inte heller se några trender vad gäller antal ärenden, bifall/avslag i biotopskyddsärenden.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Halland	Få ärenden om artskydd, generellt få av dessa som avslås.	Ser inte trender i naturreservat/biotopskydd

## JÖNKÖPING

**”Naturreservat:** Inga tydliga trender kan utläsas angående antal avslag i relation till bifall.

**”Biotopskydd:** Kan inte se några trender vad gäller avslag eller bifall (att fler har avskrivits eller avvisats 2019 tyder inte på någon trend eftersom antalet ärenden samtidigt var betydligt fler).

**”Artskydd:** Fåtal ärenden så svårt att se några trender förutom fler dispenser för exploatering under senare år.”

**”Slutsats:** Inga tydliga trender kan utläsas i ärenden om naturreservat och biotopskydd. Svårt att se trender inom artskydd, dock möjligt att se en trend i fler dispenser för exploatering under senare år.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Jönköping	Flera dispenser för exploatering – artskydd	Inga tydliga trender för naturreservat och biotopskydd

## KALMAR

”Tyvärr har vi ingen statistik över trenderna för avslag och bifall.”

**”Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Kalmar	-	-

## NORRBOTTEN

”Vi har tyvärr inte någon möjlighet i nuläget att prioritera arbetet med den enkät ni skickat till oss. Det handlar i första hand om fråga 1 som innebär en för stor arbetsinsats i förhållande till andra arbetsuppgifter. Jag bifogar två excellistor som ni kan använda för att själva göra den efterfrågade analysen. Listorna är sammanställda av Anna Lindblom på vår administrativa enhet och innehåller alla ärenden i grupperna 521 och 522 exklusive begäran om yttrande i mål från domstolen. Det går bra att kontakta Anna om ni har några frågor.”

**”Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Norrbotten	-	-

## NYKÖPING

”När det gäller fråga 1 (om trender) bedömer Länsstyrelsen att det för närvarande inte finns möjlighet att ge underbyggda svar på de frågorna. Att ge underbyggda svar skulle kräva en omfattande genomgång av beslut fattade under en period av sex år och Länsstyrelsen har för närvarande inte de resurser som skulle krävas för att göra denna genomgång.”

**Slutsats:** Statistik och tillräckliga uppgifter saknas i nuläget för att besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Nyköping	-	-

## SKÅNE

”Antalet dispenser gällande biotopskydd och artskydd ökar över tiden och beror främst på:

- Exploatering och ökat byggande.
- Utfall i MÖD som fastställde att även alléer i tätorter är biotopskyddade.
- Bredbandsutbyggnad i hela landet.
- Utbyggnad av infrastruktur som vägar, ledningar, transformatorstationer.
- Ett ökat intresse att genomföra organiserad eller kommersiell verksamhet i skyddade områden (naturturism, landsbygdsutveckling, ekoturism, motor-, MTB- och löpartävlingar och andra arrangemang som innebär högt markslitage eller störning av djurlivet).
- Ökad urbanisering som leder till ökat antal intressekonflikter eftersom det blir vanligare att sökanden önskar etablera verksamhet eller vidta åtgärder påverkar mark- och vattenanvändning inom skyddade områden eller livsmiljöer som hyser hotade arter.

När det gäller antalet dispenser inom naturreservat syns en svag uppgång över tiden på grund av ett ökat antal naturreservat i länet. Majoriteten av dessa dispensbeslut avser vägar, bredband, GC-vägar och egna åtgärder inom naturvårdsförvaltningen.”

**Slutsats:** Trenden är en ökning av dispenser gällande biotopskydd och artskydd. Vilket främst beror på; 1) Exploatering & ökat byggande; 2) MÖD praxis; 3) Bredbandsutbyggnad; 4) Infrastruktur; 5) Organiserad / kommersiell verksamhet i skyddade områden; 6) Urbanisering. Trender för naturreservat är en svag uppgång av ärenden på grund av ett ökat antal naturreservat i länet.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Skåne	Ja, ökning av dispenser för biotop- och artskydd. Även en svag uppgång av naturreservatsärenden.	

## STOCKHOLM

”Vi ser att det finns en trend till att antal ärenden ökat under perioden men andelen avslag bedöms dock inte ha ökat.”

**Slutsats:** Finns trend i att antal ärenden har ökat.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Stockholm	Antal ärenden har ökat totalt.	

## VÄSTERBOTTEN

**Artskydd & biotopskydd:** ”Jag kan inte se några trender annat än att en viss kommun uppmärksammat att de behöver söka dispens för alléer och därför lämnat in fler sådana än tidigare. De uppmärksammades på det i samband med ett tillsyns-ärende.”

**Naturresevat:** ”Jag kan inte se någon särskild trend förutom att antalet ansökningar varierar från år till år men överlag så ligger det ändå inom samma spann (30–50 ansökningar om år). Bifall och avslag följer därefter.”

**Slutsats:** Kan inte se några trender i ärenden gällande artskydd och biotopskydd. Dock trend med flera ansökningar om dispens för alléer. Kan inte se någon särskild trend i naturresevat. Dock detaljen att det överlag varierar ansökningar från år till år.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Västerbotten	Flera ansökningar om dispens för alléer.	Inga övriga noterade trender för artskydd och biotopskydd samt naturresevat

## ÖREBRO

”Ökande trend vad gäller antal ansökningar om reservatsdispens. Svagt ökande trend vad gäller antal biotopskyddsärenden. Svagt minskande trend gällande artskyddsärenden.

Trend för avslag/bifall gäller främst biotopskydd, sk 7:11 b-ärenden, där det har gått lite upp och ner beroende på att handbok, beräkningsverktyg och praxis har utvecklats under tiden.”

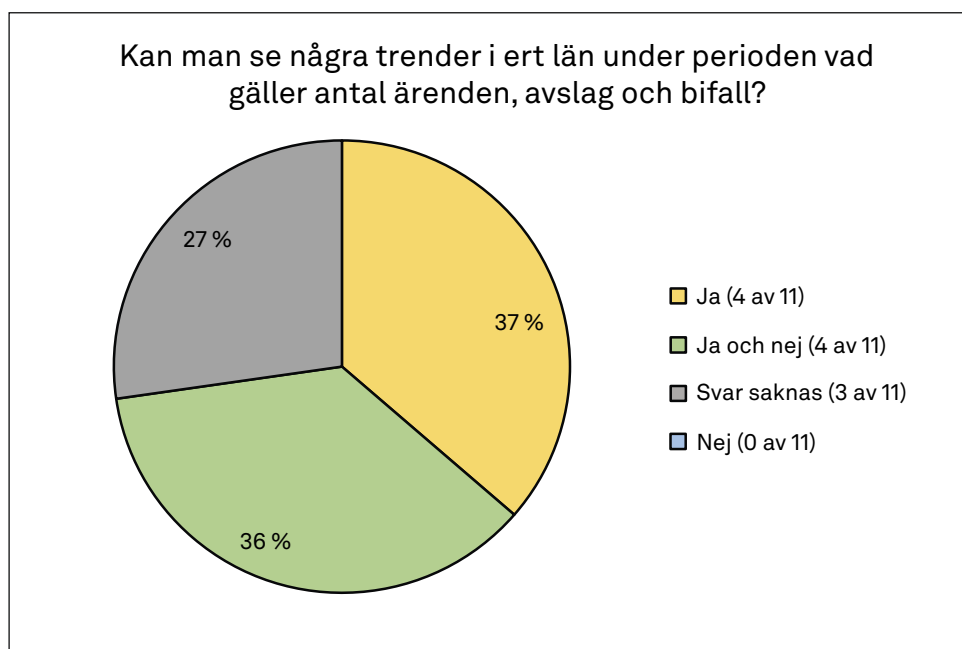
**Slutsats:** Ökad trend med ansökningar om reservatsdispens. Svagt ökad trend med biotopskyddsärenden och minskad trend med artskyddsärenden. Avslag & bifallstrend i biotopskydd, där det har gått upp och ner i antal ärenden.

Perioden 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Örebro	Ökad trend med ansökningar om reservatsdispens. Svagt ökad trend med biotopskyddsärenden. Minskad trend med artskyddsärenden. Avslag & bifallstrend i biotopskydd har gått upp och ned.	

## Översiktstabell och cirkeldiagram

Översikt 2014–2019	Kan man se några trender i ert län under perioden vad gäller antal ärenden, avslag och bifall?	
Länsstyrelse	Ja	Nej
Dalarna	(ärendemängden har totalt ökat)	Svårt att utläsa övriga trender
Gävleborg	(Egen analys) – vanligare med bifall <sup>*1</sup>	
Halland	Få ärenden om artskydd, generellt få av dessa som avslås.	Ser inte trender i naturreservat/ biotopskydd
Jönköping	Flera dispenser för exploatering – artskydd	Inga tydliga trender för naturreservat och biotopskydd
Kalmar	-	-
Norrbottn	-	-
Nyköping	-	-
Skåne	Ja, ökning av dispenser för biotop- och artskydd. Även en svag uppgång av naturreservatsärenden.	
Stockholm	Antal ärenden har ökat totalt.	
Västerbotten	Flera ansökningar om dispens för alléer.	Inga övriga noterade trender för artskydd och biotopskydd samt naturreservat
Örebro	Ökad trend med ansökningar om reservatsdispens. Svagt ökad trend med biotopskyddsärenden. Minskad trend med artskyddsärenden. Avslag & bifallstrend i biotopskydd har gått upp och ned.	

\* 1 Länsstyrelsen svarade nämligen "se redovisning ovan" på denna fråga, varför en egen analys genomfördes.



## 2. Hänsynsreglerna

Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?

### DALARNA

”Ja vi arbetar alltid utefter hänsynsreglerna.”

**Slutsats:** Ja, alltid.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Dalarna	Ja, arbetet görs alltid utefter hänsynsreglerna.		

### GÄVLEBORG

”Det har varit ett antal olika handläggare på dessa ärendetyper under åren varav ett flertal inte jobbar här längre. Jag kan inte svara på hur dessa har förhållit sig till hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken. För egen del skulle jag vilja att du utvecklade frågan något då jag inte är säker på att jag förstår vad du menar.”

**Slutsats:** Kan inte besvara frågan.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Gävleborg			Kan ej besvara frågan

### HALLAND

”Ja”

**Slutsats:** Ja.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Halland	Ja.		

### JÖNKÖPING

”**Samtliga:** Ja, det ställs krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa tydligt vad som ska göras och varför, vilka försiktighetsmått som kan vidtas för att förhindra skada, vilka kompensationsåtgärder som kan vidtas. I relevanta ärenden görs även en avvägning av val av plats.”

**Slutsats:** Ja. Det ställs krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa vad som ska göras och varför, vilka försiktighetsmått som vidtas och vilka kompensationsåtgärder som kan vidtas. I relevanta ärenden görs även en avvägning av val av plats.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Jönköping	Ja. Det ställs krav på redovisning av vad som ska göras och varför samt vilka försiktighetsmått och kompensationsåtgärder som kan vidtas. I relevanta ärenden görs även en avvägning av val av plats.		

## KALMAR

”Ja även om det inte går att utläsa av besluten ingår hänsynsreglerna i stort sett i de mallar vi utgår ifrån.”

**Slutsats:** Ja, även om det inte går att utläsa av besluten.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
<b>Kalmar</b>	Ja, även om det inte går att utläsa av besluten.		

## NORRBOTTEN

”Ja, vi tillämpar hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i enskilda dispensbeslut.”

**Slutsats:** Ja.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
<b>Norrbottnen</b>	Ja		

## NYKÖPING

”Hänsynsreglerna tillämpas genomgående i de enskilda besluten. En sammanfattning av innebörden i 2 kap 2 § och 3 § läggs in under information i de enskilda besluten.

Hänsynsreglerna ingår även i den samlade bedömning som görs inför fattandet av de enskilda besluten och kan därmed föranleda krav på försiktighetsmått och villkor för att minimera påverkan och undvika negativ påverkan.”

**Slutsats:** Ja, tillämpas genomgående i de enskilda besluten. Ingår även i en samlad bedömning.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
<b>Nyköping</b>	Ja, tillämpas genomgående i de enskilda besluten. Ingår även i en samlad bedömning.		

## SKÅNE

”Hänsynsreglerna tillämpas parallellt med Nagoyamålen, miljömålen och friluftslivsmålen. Vidare tas hänsyn till barnperspektiv, lika rättigheter, jämställdhet och Agenda 2030 även om det inte alltid går att utläsa av besluten.”

**Slutsats:** Ja. Hänsynsreglerna tillämpas parallellt med Nagoyamålen, miljömålen och friluftsmålen. Hänsyn tas även till barnperspektiv, lika rättigheter, jämställdhet och Agenda 230.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
<b>Skåne</b>	Hänsynsreglerna tillämpas parallellt med Nagoyamålen, miljömålen och friluftsmålen. Hänsyn tas även till barnperspektiv, lika rättigheter, jämställdhet och Agenda 230.		



## STOCKHOLM

”Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas alltid i våra prövningar då det är en grundförutsättning i miljöbalken.”

**Slutsats:** Ja, tillämpas alltid, en grundförutsättning i MB.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Stockholm	Ja, tillämpas alltid.		

## VÄSTERBOTTEN

**Artskydd & biotopskydd:** ”Ja de tillämpas vi anser att ärendena är en precisering av 2 kap.”

**Naturresevat:** ”Nej det gör de inte.”

**Slutsats:** Ja de tillämpas vid ärenden om artskydd och biotopskydd. Nej, de tillämpas inte vid ärenden om naturresevat.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Västerbotten	Ja, i ärenden om artskydd och biotopskydd.	Hänsynsreglerna tillämpas inte i ärenden om naturresevat.	

## ÖREBRO

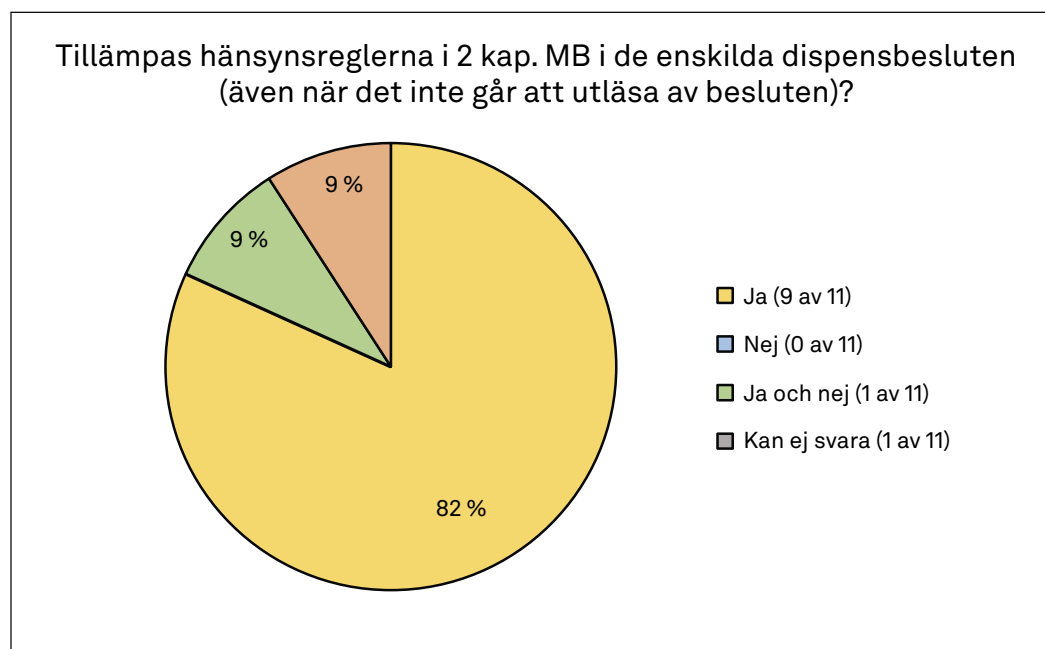
”Ja, hänsynsreglerna finns med i bakhuvudet i de flesta ärenden.”

**Slutsats:** Ja, hänsynsreglerna finns med i bakhuvudet i de flesta ärenden.

Perioden 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Örebro	Ja, finns med i bakhuvudet i de flesta ärenden		

## Översiktstabell och cirkeldiagram

Översikt 2014–2019	Tillämpas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de enskilda dispensbesluten (även när det inte går att utläsa av besluten)?		
Länsstyrelse	Ja	Nej	Övrigt svar
Dalarna	Ja, arbetet görs alltid utefter hänsynsreglerna.		
Gävleborg			Kan ej besvara frågan
Halland	Ja.		
Jönköping	Ja. Det ställs krav på redovisning av vad som ska göras och varför samt vilka försiktighetsmått och kompensationsåtgärder som kan vidtas. I relevanta ärenden görs även en avvägning av val av plats.		
Kalmar	Ja, även om det inte går att utläsa av besluten.		
Norrbottnen	Ja		
Nyköping	Ja, tillämpas genomgående i de enskilda besluten. Ingår även i en samlad bedömning.		
Skåne	Hänsynsreglerna tillämpas parallellt med Nagoyamålen, miljömålen och friluftsmålen. Hänsyn tas även till barnperspektiv, lika rättigheter, jämställdhet och Agenda 230.		
Stockholm	Ja, tillämpas alltid.		
Västerbotten	Ja, i ärenden om artskydd och biotopskydd.	Hänsynsreglerna tillämpas inte i ärenden om naturreservat.	
Örebro	Ja, finns med i bakhuvudet i de flesta ärenden		



### 3. Vägledning

Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?

#### DALARNA

”Handböcker, förarbeten, praxis, dokument från kurser används alltid i vår handläggning och de ligger till grund för alla våra beslut. Vi använder oss också av framtagna samarbetsytor för olika ärendegrupper samt olika handläggarstöd.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Dalarna		A, N, B	A, N, B	A, N, B	Dokument från kurser. Användandet av framtagna samarbetsytor för olika ärendegrupper samt olika handläggarstöd.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

#### GÄVLEBORG

”Det varierar naturligtvis beroende på ärendets karaktär. I någon form används samtliga av de uppräknade rättsliga vägledningarna i länsstyrelsens löpande arbete med dispensprövning.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Gävleborg	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

#### HALLAND

”**Naturreservat:** I första hand Naturvårdsverkets vägledning om tillstånd och dispenser samt praxis.

”**Artskydd:** Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen, EU kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt praxis.

”**Biotopskydd:** I första hand Naturvårdsverkets vägledning och praxis.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Halland	A		A, N, B	A, N, B	

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## JÖNKÖPING

**Naturreservat:** Naturvårdsverkets vägledning ”Dispenser och tillstånd” fr. juni 2015 samt vägledningen ”Hantering av gällande beslut” fr juni 2015.

**Biotopskydd:** Naturvårdsverkets handbok ”Biotopskyddsområden – vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken, 2012:1.”, Naturvårdsverkets vägledning ”Tillämpning av 7 kapitlet 11 b § miljöbalken 1998:808”, förarbeten till biotopskyddsbestämmelserna.

**Artskydd:** Artskyddshandboken från Naturvårdsverket samt annan vägledning från Naturvårdsverket.

**Samtliga:** Praxis såsom domar från mark- och miljööverdomstolen.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Jönköping		B	A, N, B	A, N, B	Annan vägledning från Naturvårdsverket.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## KALMAR

”Handböcker från bland annat Naturvårdsverket och praxis används vid prövning.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Kalmar			A, N, B	A, N, B	

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## NORRBOTTEN

”Handböcker och praxis i första hand, ibland läser vi förarbeten och ibland tar vi hjälp av myndighetens jurister och Naturvårdsverket.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Norrbottnen		A, N, B	A, N, B	A, N, B	Ibland tar vi hjälp av myndighetens jurister och Naturvårdsverket.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## NYKÖPING

”Den vägledning som används i beslutsfattandet är: miljöbalken med tillhörande förordningar, naturvårdsverkets handböcker, vägledande domar och avgöranden samt gällande föreskrifter för de olika naturreservaten.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Nyköping			A, N, B	A, N, B	Miljöbalken med tillhörande förordningar. Gällande föreskrifter för de olika naturreservaten.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## SKÅNE

”Vägledningar, handböcker och allmänna råd från Naturvårdsverket används i den mån dessa finns och är aktuella. Även vägledningsmaterial som tagits fram inom Miljösamverkan Sverige. Ibland behöver man backa tillbaka och läsa förarbeten och propositioner. Domstolsavgöranden i bl a MMD och MÖD är vår främsta källa för att hålla oss uppdaterade med absolut senaste inom rättstillämpningen. Vi har löpande bevakning.

Härutöver finns mål och vägledningsmaterial från FN och EU gällande konventionen om biodiversitet, Nagoya (Aichi-målen), Natura 2000 och artskydd.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Skåne	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	Allmänna råd från Naturvårdsverket. Även från Miljösamverkan Sverige. Vägledningsmaterial från FN och EU gällande konventionen om biodiversitet, Nagoya (Aichi-målen), Natura 2000 och artskydd.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## STOCKHOLM

”Samtliga angivna vägledningar som nu listat (EU-dokument, förarbeten, handböcker och praxis) används vid prövning. För artskyddsärenden är det särskilt praxis då handböckerna från Naturvårdsverket ännu inte i sin helhet har uppdaterats.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förfaranden	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Stockholm	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## VÄSTERBOTTEN

**Artskydd & biotopskydd:** ”Miljöbalken, Handböcker, Praxis, EU-praxis, samverkansytor.”

**Naturreservat:** ”Lagar och förordningar, praxis, förarbeten, handböcker och litteratur samt samverkansytor.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Västerbotten	A, B	N	A, N, B	A, N, B	A, B: Miljöbalken, samverkansytor. N: Lagar och förordningar, litteratur samt samverkansytor.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## ÖREBRO

**Naturreservat:** handbok, i vissa fall praxis.

**Biotopskydd:** handbok, praxis.

**Artskydd:** handbok, praxis, EU-dokument.

Vi bollar även med andra Länsstyrelser.”

Perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Örebro	A		A, N, B	A, N, B	Diskussioner med andra Länsstyrelser.

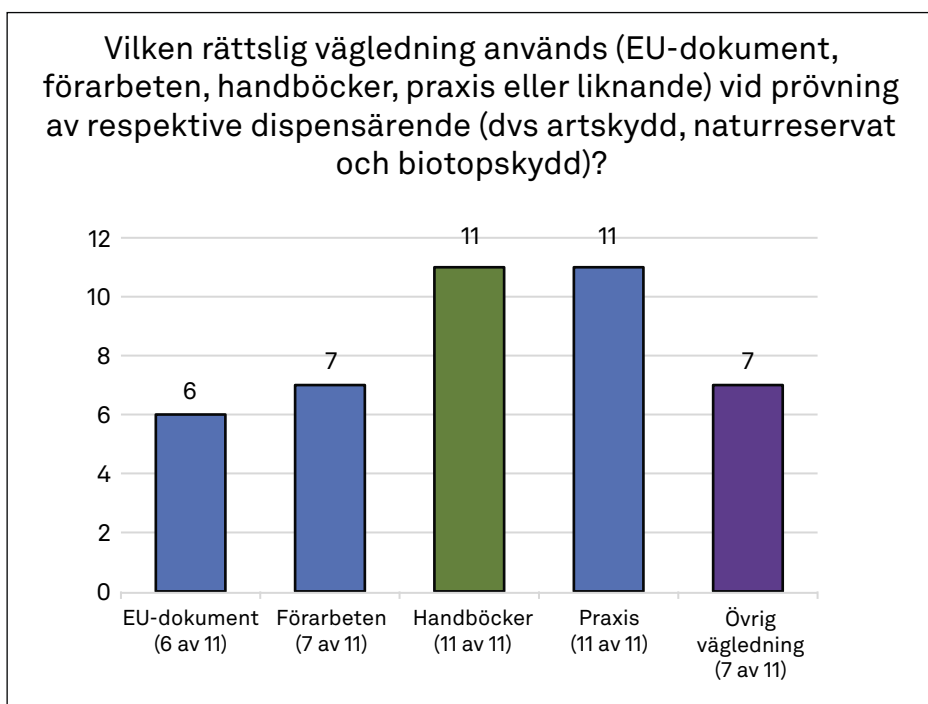
\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.

## Översiktstabell och diagram

Översikt perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Länsstyrelse	EU-dokument	Förarbeten	Handböcker	Praxis	Övrig vägledning
Dalarna		A, N, B	A, N, B	A, N, B	Dokument från kurser. Användandet av framtagna samarbetsytor för olika ärendegrupper samt olika handläggarstöd.
Gävleborg	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	
Halland	A		A, N, B	A, N, B	
Jönköping		B	A, N, B	A, N, B	Annan vägledning från Naturvårdsverket.
Kalmar			A, N, B	A, N, B	
Norrbottn		A, N, B	A, N, B	A, N, B	Ibland tar vi hjälp av myndighetens jurister och Naturvårdsverket.

Översikt perioden 2014–2019	Vilken rättslig vägledning används (EU-dokument, förarbeten, handböcker, praxis eller liknande) vid prövning av respektive dispensärende (dvs artskydd, naturreservat och biotopskydd)?* Se förklaring om förkortningarna nedan				
Nyköping			A, N, B	A, N, B	Miljöbalken med tillhörande förordningar. Gällande föreskrifter för de olika naturreservaten.
Skåne	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	Allmänna råd från Naturvårdsverket. Även från Miljösamverkan Sverige. Vägledningsmaterial från FN och EU gällande konventionen om biodiversitet, Nagoya (Aichi-målen), Natura 2000 och artskydd.
Stockholm	A, N, B	A, N, B	A, N, B	A, N, B	
Västerbotten	A, B	N	A, N, B	A, N, B	A, B: Miljöbalken, samverkansytor. N: Lagar och förordningar, litteratur samt samverkansytor.
Örebro	A		A, N, B	A, N, B	Diskussioner med andra Länsstyrelser.

\* Förkortningar för respektive ärende ovan: Artskydd = A; Naturreservat = N; Biotopskydd = B.



## 4. Samordning

Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?

### DALARNA

”I största möjligaste mån försöker vi sampröva ärendena. Ett typiskt exempel är terrängkörning på barmark inom naturreservat.”

**Slutsats:** Sampröva av ärendena.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Dalarna	Samprövar ärendena i största möjliga mån.	

### GÄVLEBORG

”Gällande de dispenstyper vi här diskuterar så brukar prövningen vara uppdelad i de fall det har förekommit sådana ärenden. Avseende din sista fråga så kan jag inte besvara den. Känner inte till att vi haft sådana ärenden i någon större omfattning. Vi är olika handläggare som handlägger biotop/naturreservat och artskydd. Parallella ärenden kan ha passerat utan min kännedom.”

**Slutsats:** Prövningen uppdelad i de fall det har förekommit sådana ärenden.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Gävleborg		En uppdelad prövning mellan de dispenstyper som diskuterats. (Alltså dispenser för artskydd, biotopskydd och naturreservat).



## HALLAND

”Vi samordnar normalt ansökan om biotopskyddsdispens med en anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § MB samt anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap. MB samt strandskyddsdispens kopplat till dessa ärenden. Likaså samordnar vi normalt ansökan om dispens från naturreservat med strandskyddsdispens och artskyddsdispens.”

**Slutsats:** Samordnar normalt ärenden.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	<b>Samordnad prövning</b>	<b>Uppdelad /övrig prövning</b>
Halland	Samordnar normalt ansökan om <i>biotopskyddsdispens</i> med en anmälan om samråd enligt MB 12:6; samt anmälan om vattenverksamhet enligt MB 11 kap. samt strandskyddsdispens kopplat till dessa ärenden. Samordnar normalt ansökan om <i>dispens från naturreservat</i> med strandskyddsdispens och <i>artskyddsdispens</i> .	

## JÖNKÖPING

”**Samtliga:** Prövningen samordnas genom att samma handläggare handlägger ärendena. Vi strävar efter att ärendena hanteras i samma beslut, men det kan ibland krävas att vi fattar två beslut för samma åtgärd, om det inte går att få ihop på ett tydligt sätt.”

**Slutsats:** Prövningen samordnas normalt genom att samma handläggare handlägger ärendena. Ibland görs ärendena klara i samma beslut, men det kan ibland krävas att fatta två beslut för samma ärende.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	<b>Samordnad prövning</b>	<b>Uppdelad /övrig prövning</b>
Jönköping	Prövningen samordnas genom att samma handläggare handlägger ärendena. Strävan är att ärenden hanteras i samma beslut.	Ibland kan det krävas att fatta två beslut för samma åtgärd, om det inte går att få ihop det på ett tydligt sätt.

## KALMAR

”I ärenden där dispens behövs för prövningar enligt 7, 8, 11 och 12 kap. miljöbalken prövas detta oftast i samma beslut.”

**Slutsats:** prövas oftast i samma beslut i ärenden där dispens behövs för prövningar enligt 7, 8, 11 och 12 kap. MB.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Kalmar	I ärenden där dispens behövs för prövningar enligt 7, 8, 11 och 12 kap. miljöbalken prövas detta oftast i samma beslut.	

## NORRBOTTEN

”När olika prövningar ligger på samma enhet på myndigheten skrivs beslut om olika dispenser i samma dokument. I vissa fall när prövningar ligger på olika enheter, t ex reservatsdispens och vattenverksamhet, blir det olika beslut (och dokument) som dock skickas samtidigt till den sökande.”

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Norrbottnen	När olika prövningar ligger på samma enhet på myndigheten skrivs beslut om olika dispenser i samma dokument.	I vissa fall när prövningar ligger på olika enheter, t ex reservatsdispens och vattenverksamhet, blir det olika beslut (och dokument) som dock skickas samtidigt till den sökande.

## NYKÖPING

”För åtgärder som strider mot flera bestämmelser försöker vi om möjligt att hantera detta samlat i ett och samma beslut. Hanteringen ser likartad ut oberoende av om sökanden själv lämnat in ansökningarna eller om Länsstyrelsen begär in ansökningarna.

Vill förtydliga att detta är hur situationen ser ut nu och hur det sett ut de senaste tre åren. Ingen av de handläggare som hanterar dessa ärenden idag har varit med sedan 2014.”

**Slutsats:** Försöker om möjligt hantera ärenden i ett och samma beslut.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Nyköping	För åtgärder som strider mot flera bestämmelser försöker vi om möjligt att hantera detta samlat i ett och samma beslut.	

## SKÅNE

”Prövningen sker samordnat antingen i samma beslut eller mellan enheter inom länsstyrelsen i tid och rum. Vi har en intern rutin för fördelning av ansvar mellan enheterna och en intern rutin för uttag av avgifter vid prövning inom naturvården.”

**Slutsats:** Prövningen sker samordnat antingen i samma beslut eller mellan enheter inom Länsstyrelsen i tid och rum.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskydds-förordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Skåne	Prövningen sker samordnat antingen i samma beslut eller mellan enheter inom länsstyrelsen i tid och rum.	

## STOCKHOLM

”När flera lagar/förordningar berörs samordnas prövningen och målet är att sökanden ska få ett beslut från Länsstyrelsen. Då det i huvudsak är samma handläggare som prövar ansökningar mot de aktuella bestämmelserna så är det ingen större skillnad om en ansökan enbart berör en bestämmelse jämfört med flera.”

**Slutsats:** Målet är att sökanden ska få ett beslut från Länsstyrelsen. Ingen större skillnad om en ansökan enbart berör en bestämmelse jämfört med flera.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskydds-förordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Stockholm	När flera lagar/förordningar berörs samordnas prövningen och målet är att sökanden ska få ett beslut från Länsstyrelsen. Då det i huvudsak är samma handläggare som prövar ansökningar mot de aktuella bestämmelserna så är det ingen större skillnad om en ansökan enbart berör en bestämmelse jämfört med flera.	

## VÄSTERBOTTEN

**Artskydd & biotopskydd:** ”Får vi in en ansökan där NN söker utifrån flera olika lagstiftningar löser vi det antingen genom att internremissa rätt instans och skriva ett gemensamt dokument (med flera diarienummer) eller så ger vi dispens för det vi råder över och upplyser sökanden att det också krävs kontakt med annan instans. Kan vi inte förstå utifrån handlingarna att det också krävs annat tillstånd ger vi bara för det som söks för.”

**Naturreservat:** ”Så långt som möjligt samordnas handläggningen av ansökningar som sker för samma sak men som berörs av olika lagbestämmelser, ex som reservatsdispens och artskydds-förordningen. Oftast löser vi detta genom att internremissa. Annars ger vi dispens för det som vi råder över och upplyser om att det också krävs annat tillstånd.”

**Slutsats:** Artskydd & biotopskydd; Internremissa rätt instans och skriva ett gemensamt dokument (med flera diarienummer) eller en dispens med information om att det krävs kontakt med annan instans. Naturreservat: Samordning så långt som möjligt. Om olika lagbestämmelser berörs genomförs internremiss. Annars ges dispens för det som länsstyrelsen råder över och upplyser därefter om det krävs annat tillstånd.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	<b>Samordnad prövning</b>	<b>Uppdelad /övrig prövning</b>
<b>Västerbotten</b>	<p><i>Artskydd och biotopskydd:</i> Får vi in en ansökan där NN söker utifrån flera olika lagstiftningar löser vi det antingen genom att internremissa rätt instans och skriva ett gemensamt dokument (med flera diarienummer) eller så ger vi dispens för det vi råder över och upplyser sökanden att det också krävs kontakt med annan instans.</p> <p><i>Naturreservat:</i> Så långt som möjligt samordnas handläggningen av ansökningar som sker för samma sak men som berörs av olika lagbestämmelser, ex som reservatsdispens och artskyddsförordningen. Oftast löser vi detta genom att internremissa.</p>	<p><i>Artskydd och biotopskydd:</i> Kan vi inte förstå utifrån handlingarna att det också krävs annat tillstånd ger vi bara för det som söks för.</p> <p><i>Naturreservat:</i> I situationer där det krävs andra tillstånd ger vi dispens för det som vi råder över och upplyser om att det också krävs annat tillstånd.</p>

## ÖREBRO

”Ett fåtal ärenden. Vi eftersträvar samordnad prövning. Skulle inte säga att det blir någon skillnad i utfall.”

**Slutsats:** Eftersträvar samordnad prövning. Ingen skillnad i utfall.

Perioden 2014–2019	<i>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser? Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</i>	
Länsstyrelse	<b>Samordnad prövning</b>	<b>Uppdelad /övrig prövning</b>
<b>Örebro</b>	Eftersträvar samordnad prövning.	

## Översiktstabell

Översikt perioden 2014–2019	<b>Hur hanteras fall där en person behöver dispens enligt olika bestämmelser?</b> Det gäller situationer där flera krav gäller samtidigt, t ex när en åtgärd strider mot såväl föreskrifter i ett naturreservat som mot förbud enligt artskyddsförordningen. <b>Blir det någon skillnad ifall personen ansökt om dispens enligt de olika bestämmelserna eller bara enligt någon av dessa?</b>	
Länsstyrelse	Samordnad prövning	Uppdelad /övrig prövning
Dalarna	Samprövar ärendena i största möjliga mån.	
Gävleborg		En uppdelad prövning mellan de dispenstyper som diskuterats. (Alltså dispenser för artskydd, biotopskydd och naturreservat).
Halland	Samordnar normalt ansökan om <i>biotopskyddsdispens</i> med en anmälan om samråd enligt MB 12:6; samt anmälan om vattenverksamhet enligt MB 11 kap. samt strandskyddsdispens kopplat till dessa ärenden. Samordnar normalt ansökan om <i>dispens från naturreservat</i> med strandskyddsdispens och <i>artskyddsdispens</i> .	
Jönköping	Prövningen samordnas genom att samma handläggare handlägger ärendena. Strävan är att ärenden hanteras i samma beslut.	Ibland kan det krävas att fatta två beslut för samma åtgärd, om det inte går att få ihop det på ett tydligt sätt.
Kalmar	I ärenden där dispens behövs för prövningar enligt 7, 8, 11 och 12 kap. miljöbalken prövas detta oftast i samma beslut.	
Norrbottn	När olika prövningar ligger på samma enhet på myndigheten skrivs beslut om olika dispenser i samma dokument.	I vissa fall när prövningar ligger på olika enheter, t ex reservatsdispens och vattenverksamhet, blir det olika beslut (och dokument) som dock skickas samtidigt till den sökande.
Nyköping	För åtgärder som strider mot flera bestämmelser försöker vi om möjligt att hantera detta samlat i ett och samma beslut.	
Skåne	Prövningen sker samordnat antingen i samma beslut eller mellan enheter inom länsstyrelsen i tid och rum.	
Stockholm	När flera lagar/förordningar berörs samordnas prövningen och målet är att sökanden ska få ett beslut från Länsstyrelsen. Då det i huvudsak är samma handläggare som prövar ansökningar mot de aktuella bestämmelserna så är det ingen större skillnad om en ansökan enbart berör en bestämmelse jämfört med flera.	
Västerbotten	<i>Artskydd och biotopskydd:</i> Får vi in en ansökan där NN söker utifrån flera olika lagstiftningar löser vi det antingen genom att internremissa rätt instans och skriva ett gemensamt dokument (med flera diarienummer) eller så ger vi dispens för det vi råder över och upplyser sökanden att det också krävs kontakt med annan instans. <i>Naturreservat:</i> Så långt som möjligt samordnas handläggningen av ansökningar som sker för samma sak men som berörs av olika lagbestämmelser, ex som reservatsdispens och artskyddsförordningen. Oftast löser vi detta genom att internremissa.	<i>Artskydd och biotopskydd:</i> Kan vi inte förstå utifrån handlingarna att det också krävs annat tillstånd ger vi bara för det som söks för. <i>Naturreservat:</i> I situationer där det krävs andra tillstånd ger vi dispens för det som vi råder över och upplyser om att det också krävs annat tillstånd.
Örebro	Eftersträvar samordnad prövning.	

# Bilaga 3

## Intervjufrågor naturreservat och strandskydd

### Allmänt om processen

- Beskriv hur ett beslut om dispens från naturreservat normalt handläggs. Vem deltar i de olika faserna i beslutsprocessen?

### Särskilda skäl och intresseavvägningar

- Vilka rättskällor och andra vägledningsdokument används som stöd för beslut om dispens, t.ex. vad gäller tolkning av ”särskilda skäl”?
- Vilka underlag används för att bedöma dispensens förenlighet med naturreservatets syfte? På vilken geografisk skala görs dessa bedömningar? Är det vanligt med platsbesök?
- Är det vanligt att föreskrifterna är föråldrade och/eller syftet med reservatet är oklara/otydliga?
- Hur säkerställs att den samlade påverkan inom ett naturreservat inte blir för stor?

### Allmänna hänsynsreglerna

- Tillämpas de allmänna hänsynsreglerna vid prövning av dispens? Varför/varför inte?
- Vilken betydelse får de allmänna hänsynsreglerna för beslut om dispenser?

### Krav på kompensationsåtgärder

- Ställs krav på kompensationsåtgärder vid beviljandet av naturreservatsdispens?
- Kan ett åtagande av en sökande om att vidta kompensationsåtgärder utgöra en grund för beviljande av dispens?

## Intervjufrågor Strandskydd (kommuner och länsstyrelser)

### Allmänt om processen

- Beskriv hur ett beslut om dispens från strandskydd normalt handläggs. Vem deltar i de olika faserna i beslutsprocessen?

### Kumulativa effekter och skalor

- På vilken geografisk skala bedöms åtgärdens påverkan på naturmiljön? Beaktas kumulativa effekter?

## Miljö kvalitetsnormer

- Tillämpas miljö kvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?

## Anmälan om vattenverksamhet (endast länsstyrelser)

- Beaktas en kommunalt beslutad strandskyddsdispens vid anmälan om vattenverksamhet? Kan/brukar länsstyrelsen förelägga med förbud eller restriktioner för att ”fånga upp” eventuella brister i en strandskyddsprövning?
- Kan/brukar länsstyrelsen ta över prövningen av strandskyddsprövningen när prövning av strandskydd sker på kommunal nivå i första instans även om inte något annat områdesskydd är inkopplat och det inte heller handlar om dispens för försvar, allmän väg och järnväg?
- Anser du att en samlad prövning, anmälan och strandskyddsdispens, hos länsstyrelsen skulle leda till ett mer effektivt beslutsfattande? Varför/varför inte?

# Bilaga 4

## Intervjufrågor Naturreservat (Stockholms Länsstyrelse)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Miljöhandläggare (offentlig roll)/Handläggare av naturvårdsfrågor (specifikt)

Mattias.jansson@lansstyrelsen.se

### Presumtiva avslag (obs också ställa till länsstyrelserna avseende biotopskydd)

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Ja, det beror ju på vem som söker. Är det någon som är van att söka behöver det ju inte ske någon kontakt innan. Annars brukar sökande komma in med frågor på telefon om vad som krävs för underlag inför ansökan. Men personer har ju även ett ansvar att själv bilda sig en uppfattning om vad det är som krävs, hur naturreservatsföreskrifterna ska tolkas och vad som kan vara särskilda skäl.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?

I bästa fall så får man ju bort en del ansökningar i och med den initiala kontakten med sökanden där man ser att de inte kommer få dispens eller där det saknas särskilda skäl. Man söker oftast inte för onödiga saker. När det gäller tillstånd är syftet med regleringen att det normalt ska kunna gå att ge tillstånd, men att man kanske behöver styra det lite bland. Då är det vanligt att det blir tillstånd. Men för dispenserna handlar det om att man har särskilda skäl.

- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?

Ja, det skulle jag vilja säga.

- Hur sker denna avstyrning?

Att vi informerar dem om vad som står i föreskrifterna och vad som är särskilda skäl. När sökandena får reda på det kanske de underlåter att söka. Vi informerar inte om vad som är särskilda skäl på webben utan vad som kan vara förbjudet, då det är där tyngdpunkten ska ligga. Det ska liksom inte stå "kom och köp dispens".



- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?

Ja, det kan hända. Det försöker vi ju att avhålla oss ifrån i de fall... ja vi lämnar ju inget förhandsbesked på något sätt utan det är ju sökanden som ansvarar. Men ibland fordras det ju lite vägledning om hur det hela kan landa, men vi försöker vara tydliga med att det här är inte någonting som är bindande på något sätt. Vi skriver helst inte ut "snabbedömningar" i mejl, utan uttrycker oss mer försiktigt är noggranna med att det inte kan ses som ett besked.

**Gällande biotopskydd:** Det är ju också mera bifall än avslag, av samma skäl som vid naturreservat. Gör man en ansökan som har en prövningsavgift så gör man det bara när man har tänkt igenom det hela och kanske har sina särskilda skäl som är tillämpliga. Sen hur det går till inför en ansökan så är reglerna lite mera svårbegripliga, varför vi behöver hänvisa till Naturvårdsverkets vägledningar som finns på webben. Det är svårt för oss att säga om åtgärden omfattas av biotopskydd, utan oftast får sökanden läsa på själva. Skulle de få in detaljerad beskrivning, t.ex. på mejl, med foton så skulle vi som länsstyrelse också kunna göra en mer omfattande bedömning men vi är tydliga med att det är sökande som har ansvar att göra bedömningen om de behöver söka. I övrigt är det samma som svaren på naturreservaten.

## Krav på kompensationsåtgärder (lagkrav enligt 7 kap. 7 § 4 st. MB)

- Ställs krav på kompensationsåtgärder vid beviljandet av naturreservatsdispens?

Tja, det beror ju lite på. När det gäller naturreservat är det väl inte lika vanligt om man jämför med biotopskydd, eller vad gäller strandskydd för den delen heller, där det är mer nära till hands att ställa villkor om kompensation, t.ex. genom återplantering eller att man ska hålla fria passager. Vad gäller naturreservatsföreskrifterna handlar det ju om åtgärder som påverkar reservatets värden och vissa saker är då förbjudna. När vi ger dispens handlar det oftast om smååtgärder som inte gör någon större skada och då ser vi sällan att det finns något som behöver kompensation. Vi undviker större skador och oftast är det inte fråga om det. De som söker naturreservatsdispenser arbetar också oftast förebyggande, så att skador inte ska uppstå.
- Kan ett åtagande av en sökande om att vidta kompensationsåtgärder utgöra en grund för beviljande av dispens?

Nej, det kan det inte. Där måste man göra en skillnad på kompensation och förebyggande åtgärder. Enligt Naturvårdsverket vägledning är inte kompensation en grund för dispens utan för att lindra dispensen.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB vid dispensprövningar eller prövning av naturreservats-tillstånd?

Jo men det gör vi väl indirekt. I 7:25 finns det ju också en bedömning om intresseavvägning och sen när vi ställer villkor så får inte de heller vara orimliga. 16:2 påverkar ju hur vi får förena dispenser med villkor och där finns det regler om att villkor inte får vara orimligt, precis som man vid tillsyn inte får gå för långt med rättelse utan det måste vara vägd mot skadan och kostnaden som det innebär att förebygga skadan. Just 2:7 är väl inte något vi specifikt brukar hänvisa till men det är samma tänk.

- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?

Besvarad genom ovanstående fråga.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispens- eller tillståndsprövning från reservatsföreskrifter?

Nej, det är inte så vanligt att vi gör den bedömning.

- Vem har ansvaret för att bedöma om en MKB behövs? Ni som myndighet eller sökanden?

Det är ju delat ansvar naturligtvis. Har inte sökanden gjort den bedömningen har vi ett ansvar att styra upp det.

- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?

Ja, det är ju det underlag som kommer in i ansökan.

- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?

Ja, ganska vanligt ändå. Det handlar ju om att det kan behöva kompletteringar av andra orsaker också som ger en mer fullständig bild av vad det handlar om, både avseende plats och påverkan på naturpåverkan men som också kan vara underlag för om det behövs en MKB.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter i dispensprövningarna? Om så, på vilket sätt.

Det skulle kunna beaktas i större utsträckning kan jag tycka, men det är svårt. Dels är det svårt att göra den bedömningen om när en åtgärd borde hindras med hänsyn till kumulativa effekter. Dels är det svårt att avgöra om vad som har hänt under en period som kan läggas till de kumulativa effekterna. Ibland kan det vara relevant men inte i varje dispensansökan. Det kanske är vanligare att det beaktas i stadsplanering, just när det handlar om dispens från områdets skydd t.ex. tätortsutveckling, när det

naggar på riksintressen för miljövårdens intressen, där ”de små stegens tyranni” behöver läggas in till en kumulativ bedömning. Det beaktas inte heller tillräckligt vid stora exploateringar. Kan dra en liknelse till naturreservat trots att det är mer uppenbart vid riksintressen.

- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på ekologiska skalor, med utgångspunkt i det aktuella ekosystemet eller på landskapsnivå?

Vi bedömer ju den på alla nivåer. Är det förbjudet enligt reservatsföreskrifterna att göra någonting, är det ju förbjudet oavsett vilken nivå som åtgärden påverkar. Det är minst i tvåsteg man tittar på denna fråga. Det första är om det finns särskilda skäl. Det andra är bedömningen om hur naturvärden påverkas. Då får vi medge en dispens om värdet av det som ska göras kan anses överväga skadan. Om åtgärden medför skada på nationell nivå är det naturligtvis svårare att få dispens, för oavsett om det finns särskilda skäl är ju skadan så stor. Medan om det bara anses vara en lokal skada kanske sökandes intresse ges större vikt, men avvägningen görs ju ändå oavsett hur litet naturvärdet är. Vi försöker att titta på hur åtgärden påverkar ekosystemet och titta på underlag för ekologiska samband, både för människor och för djur- och växter och friluftsaspekter. Man kan ju ersätta en del värden till ekosystemtjänster, t.ex. har vi en ganska ny regional handlingsplan för grön infrastruktur. Vi har ju också landstingets regionala utvecklingsplan för Stockholms län (RUFSS) som används i högre utsträckning som vi fortfarande tar rätt så mycket fasta på, och det finns fortfarande ganska mycket uppdaterat material där som ska gälla till 2050.

## Intervjufrågor Naturreservat (Västra Götaland länsstyrelse)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Naturvårdshandläggare, Martin Svensson (utbildad biolog)  
Martin.Svensson@lansstyrelsen.se

### Presumtiva avslag (obs också ställa till länsstyrelserna avseende biotopskydd)

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Det händer att vi har kontakt med sökanden innan dispensen formellt sökts. Inte vanligt för större företag, såsom Vattenfall. Men annars vanligt att privatpersoner ringer eller mejlar och frågar om det krävs dispens.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Sådana som kommer in är sådana där det oftast finns skäl till dispens, och de som inte kommer in kanske det inte ens finns skäl. De som söker vidtar tillräckligt med försiktighetsåtgärder. Det ska ju till särskilda skäl, och det ska inte gå att göra på något annat sätt. Det finns ju ganska mycket privatbostäder inne i naturreservat, som fanns där innan reservatet bildades. När det kommer till ärenden att dra ledningar till bostäder finns det oftast särskilda skäl. T.ex. regeringen tycker att det är viktigt med fibernät och de på länsstyrelsen anser även att kommunala avlopp, framför enskilda, är ett särskilt skäl.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?  
Det kan förekomma. Om vi som handläggare ser att det är omöjligt att bevilja dispens så informerar vi om det. Men de har ju alltid rätt att söka dispens, men det bra att vara tydlig från början om hur sannolikheten är att de beviljas. De måste ju ha särskilda skäl för att få dispens.
- Hur sker denna avstyrning?  
Via mejl eller telefon.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Nej, det ska inte göras någon bedömning via telefon eller e-post, utan enda sättet att få dispens är via en ansökan. Först då kan vi göra en ordentlig bedömning. Vi ska aldrig ge några indikationer på telefon om dispens kan meddelas eller inte. Snarare vanligt att de frågar om det krävs dispens eller inte för ärendet.  
**Biotoper:** Biotop behandlas på samma sätt. Men det är något vanligare att sökandena kontaktar länsstyrelserna innan för att höra om biotoperna är skyddade. Det är ingen idé att de söker dispens får åtgärder som inte kräver inte dispens, om det är helt uppenbart. Men i biotopfallen är det ibland gränsfall. Är det en skyddad biotop i en allé eller inte? Vill man ha ett tydligt besked från länsstyrelsen så måste man ansöka dispens, vi kan inte lova saker på telefon.

## Krav på kompensationsåtgärder

- Ställs krav på kompensationsåtgärder vid beviljandet av naturreservatsdispens?  
Jag skulle nog inte säga att det är jättevanligt. Vi har tagit upp den frågan till diskussion och det borde kanske krävas det oftare. För biotoper krävs det ju alltid kompensationsåtgärder, men för reservaten är det inte lika tydligt, kanske för att det är åtgärder där det inte bedöms som möjliga att kompensera (t.ex. nedgrävningar för ledningar eller orienteringstävling).

- Kan ett åtagande av en sökande om att vidta kompensationsåtgärder utgöra en grund för beviljande av dispens?

Nej, så ska man inte tänka. En kompensation ska inte vara ett skäl för en dispens. De åtgärder där det krävs dispens är ju i grund förbjudna åtgärder, så då ska det finnas särskilda skälet. Fokuset ska ligga på de särskilda skälen.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar eller prövning av naturreservats-tillstånd?

De ska vara rimliga försiktighetsmått som krävs för att skydda naturen, som inte är orimligt svårt att leva upp. Är nog snarare en mer indirekt prövning än en direkt hänvisning till paragrafen. Ingen djupare reflektion över hur 2:7 förhåller sig till 7:25.

- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispens- eller tillståndsprövning från reservatsföreskrifter?

Jag skulle inte säga att det är så jätteviktigt.

- Vem har ansvaret för att bedöma om en MKB behövs? Ni som myndighet eller sökanden?

Vi som myndighet har ju att bedöma att det behövs en MKB. Oftast sammanfaller naturreservat med natura 2000. Krävs det Natura 2000-tillstånd, och det är betydande miljöpåverkan, krävs det också en MKB.

- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?

Kan krävas en naturvärdesinventering av sökanden. Är dock inte så vanligt att det är med i ansökningarna. Men kan ibland begära in det från större bolag, inte vanligt att vi söker det från privatpersoner. Vi har ju ett ansökningsformulär där sökanden får beskriva vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas, kartor bifogas och platsbesök görs. Så oftast bedöms huruvida en MKB behövs baserat på sökandes handlingar. Är de inte tillräckligt bra begär vi in komplettering.

- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?

Ganska vanligt att vi begär komplettering av handlingar. Uppskattningsvis 30–50 procent av fallen, inte helt ovanligt. Att en ansökan inte är komplett kan oftast bero på okunskap. Många privatpersoner har inte ansökt om dispens tidigare vilket vi måste ha overseende med.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter i dispensprövningarna? Om så, på vilket sätt.  
Man ska ju tänka på kumulativa effekter, det får man väga in såklart. Säg att man beviljar en dispens, om man tillåter en viss åtgärd blir det ju svårt att göra en annan bedömning för samma typ av åtgärd på samma plats på ett helt annat sätt. Man ska ju behandla alla ansökningar lika. Ibland skrivs det uttryckligen i beslutet, ibland inte. Är nog inte så jättevanligt att det skrivs uttryckligen.
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på ekologiska skalor, med utgångspunkt i det aktuella ekosystemet eller på landskapsnivå?  
Det vanligaste är att det bedöms utifrån det aktuella ekosystemet på regional nivå. Det är inte så ofta det sker på en nationell nivå, utan snarare en lokal. Är såklart lite olika fall till fall, men oftast bedöms det utifrån den specifika platsen. Beror också lite vad det är för miljö som påverkas. Är det något väldigt ovanligt, t.ex. fridlyst, kanske man kollar på en större nivå.

## Intervjufrågor Naturresevat (Skåne länsstyrelse)

[naturvardshandlaggare.skane@lansstyrelsen.se](mailto:naturvardshandlaggare.skane@lansstyrelsen.se)  
Camilla Svensson  
010-2241630

Måndagar och fredagar: 13.00–15.00  
Övriga dagar: 09.30–11.30

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?  
Naturvårdshandläggare – handlägger ärenden om skyddade områden och arter.

### Presumtiva avslag (obs också ställa till länsstyrelserna avseende biotopskydd)

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?  
Ja, det beror på. Vanligen så är det sökanden som tar initiativ till kontakten. Ibland hör folk av sig i förväg och frågar om de behöver dispens och vilka områdesskydd som finns på platsen. Ibland får vi också in ansökan om dispens och tillstånd utan att de hör av sig innan.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Jag har inte något rakt svar där. Det man kan säga är att om vi har kontakt med sökanden i förväg kan vi informera om det redan tidigt i kontakten – både gällande om ärendet beräknas medföra dispens eller inte, där vi inte ser särskilda skäl. Vill dom ändå komma in med en ansökan så är det viktigt att de anger vilket särskilt skäl de anser sig ha.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?  
Ja, precis. Men jag vet inte avstys är rätt ord men vi informerar om vi ser att det skulle vara svårt att meddela tillstånd eller dispens och så är det upp till dem om de fortfarande vill ansöka.
- Hur sker denna avstyrning?  
Det är ju i så fall att vi har kontakt innan det upprättas ett ärende. Alltså att det blir kontakt genom telefon eller mejl. Sen så har sökanden alltid möjlighet att själv dra tillbaka ärendet efter att det har upprättats. I vissa fall kan vi ju ta kontakt med sökanden och meddela om vi ser att vi inte kan lämna ett tillstånd utifrån det underlag vi har nu, och då kan de inkomma med mera. Och skickar de inte in det vi begär i tid så avslutar vi ju ärendet.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?  
Det kan vara så ja.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Nej, det skulle jag inte säga. Det är snarare att vi svarar på om en åtgärd behöver dispens eller inte. Det vi gör är att informera om att det är en förbudslagstiftning och vad de kan komma att behöva för att få dispens eller tillstånd.  
**Gällande Biotopskydd:** Det skiljer sig inte från Länsstyrelsen sida hur vi tar kontakt med sökanden, men ibland kan kunskapsnivån skilja sig mellan naturreservats- och biotopskyddsprövningar. Jag upplever det som att privatpersoner söker dispenser för biotopskydd och att det därför finns mindre förkunskap om vad som är förbjudet. Men jag skulle ändå säga att antalet frågor i förväg är lika stora i båda fallen. Däremot kan det bli ganska mycket kontakt under tiden i biotopskyddsärende om vilket underlag som behövs. Det är inte inte direkt vanligt att sökanden drar tillbaka sin ansökan vid biotopskydd, det skulle jag inte säga utgör en väsentlig del.

## Krav på kompensationsåtgärder (lagkrav enligt 7 kap. 7 § 4 st. MB)

- Ställs krav på kompensationsåtgärder vid beviljandet av naturreservatsdispens?  
Ja, vanligen skulle jag säga, när det gäller dispenser. Sen så beror det på åtgärden också. Om vi bedömer att åtgärden egentligen inte medför någon påverkan på reservatets syften så ställer vi inte alltid krav på kompensationsåtgärder, t.ex. om det gäller flytt av en badhytt en meter. Men vid åtgärder med större påverkan ställer vi vanligen krav på kompensationsåtgärden.
- Kan ett åtagande av en sökande om att vidta kompensationsåtgärder utgöra en grund för beviljande av dispens?  
Inte kompensationsåtgärder i sig utan det krävs särskilda skäl.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar eller prövning av naturreservats-tillstånd?  
Inte så vanligt att vi skriver ut det. Vi skriver ju vanligtvis med de huvudsakliga paragraferna som vi har prövat ärendet mot i beslutet men inte samtliga. Man ska ju såklart pröva åtgärder mot alla delar i 2–4 kap MB, men då brukar vi inte ha med en regel specifikt i beslutstexten om den inte är av vikt i just det beslutet. Men det är alltid något vi har med i prövningen i bakhuvudet, men inget som vi markerar i beslutet om det inte har stor vikt i just i det fallet.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
Ja, det är klart att man väger in att villkoret inte ska vara för betungande för den enskilde. Men sen är det såklart att om vi ser att skadan skulle bli för stor i jämförelse med vilka kompensationsåtgärder som kan meddelas så kan vi rimligtvis inte tillåta åtgärden heller.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispens- eller tillståndsprövning från reservatsföreskrifter?  
Det är inte vanligtvis någonting vi kräver in för mindre åtgärder om det t.ex. handlar om kabeldragning i befintlig väg utan naturvärden, men om det gäller större prövningar som påverkar större naturvärden kan vi kräva in det. Speciellt när det förutom ett naturreservat är ett natura 2000 område också.



- Vem har ansvaret för att bedöma om en MKB behövs? Ni som myndighet eller sökanden?  
Det är handläggaren i slutändan. Om sökanden redan har gjort en MKB och skickat in den så är ju det positivt. Men om vi bedömer att det krävs för att göra en bedömning så kräver vi in det.
- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?  
Det kan variera så mycket beroende på ärendet. I vissa fall så ska man göra åtgärden på en yta där det inte finns några dokumenterade naturvärden eller där inga befintliga naturvärden påverkas, t.ex. kabeldragnings i väg utan naturvärden. Då räcker oftast foton, kunskap från våra reservatsförvaltare, kartor och reservatsföreskrifterna. Ibland behövs det mer underlag från sökanden.
- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?  
Det beror så mycket beroende på vilken typ av ärende de är. Om det är en mindre åtgärd så finns det inte så mycket behov av det, men om det är en större åtgärd gör vi ofta det. T.ex. en naturvärdesinventering eller utredning om olika lokaliseringalternativ eller förslag på försiktighetsåtgärder. Ibland behöver man ju också titta på om det finns skyddsvärda arter som kan påverkas.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter i dispensprövningarna? Om så, på vilket sätt.  
För våra skyddade områden så tänker vi definitivt kumulativt, dels för att områdena är skyddade för att kunna bli tryggade på långt sikt och vi anstränger oss också för att vara konsekventa och upprätthålla lika-behandlingsprincipen. Varje ärende har alltid sina egna omständigheter men det är bra om sökandena vet ungefär vad de kan förvänta sig. I slutändan handlar det ju också om en form av rättssäkerhet att alla ska vara lika inför lagen. Det händer ju också att vi får in ansökningar om t.ex. en tävling eller ett arrangemang och kan ge en dispens för ett år, men om vi ser att effekterna blev för stora så kanske vi säger nej nästa gång (t.ex. orienteringstävlingar). Man kan säga att vi tittar både kumulativt bakåt och framåt i tiden och tittar på vilka värden som har funnits bakåt i tiden och även vill att det ska se ut så framöver.
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på ekologiska skalor, med utgångspunkt i det aktuella ekosystemet eller på landskapsnivå?  
Egentligen både på regional och nationell. T.ex. biotopskyddet är ju inrättat för att det är skyddsvärt i hela landet. Naturreservat är ju inrättade av länsstyrelserna lokalt men om de också är Natura 2000 så finns det ju verkligen ett nationellt perspektiv. Så man skulle kunna säga att vi väger in både regionala och nationella perspektiv i besluten. Ekologiska skalor har alltid sin plats i dispensprövningen och så länge som åtgärden är förenlig med reservatets syfte så beaktas det ju. Det finns ju dock undantag om reservatet

är gammalt och inrättat för friluftssyften, då kanske inte naturskyddet är lika involverat i reservatsföreskrifterna. Det finns ju t.ex. reservat där man har förbjudit täktverksamhet men inte åtgärder som skadar djur- eller natur och då måste vi ju förhålla oss till naturreservatsföreskrifterna för att dessa ska vara tydliga. Men där har vi ju en dialog med de som förvaltar skyddade områden och som bildar nya naturreservat på andra enheter på länsstyrelsen. Och vi tittar ju också om det behövs andra tillstånd eller dispenser enligt MB, t.ex. biotop- eller strandskydd.

## Intervjufrågor Naturreservat (Norrbotten länsstyrelse)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Anna Spångö, naturvårdshandläggare  
Anna.Spango@lansstyrelsen.se

### Presumtiva avslag (obs också ställa till länsstyrelserna avseende biotopskydd)

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?  
Praktiska frågor om hur blanketten fylls i, vilket material som ska bifogas (kartor) och handläggningstid. Inte vanligt att sökanden ringer upp och frågar om de kan få dispens.
- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Vi har mycket turism i Norrbotten och därför är det många åtgärder om t.ex. skotrar som kör ut till olika byar. Vi ser turism som ett särskilt skäl, så det måste nog vara en anledning. Det är mest företag och forskare som söker, där vi bedömer deras anledningar som särskilda skäl. Inte så vanligt att privatpersoner söker dispenser från naturreservatsföreskrifter.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?  
Vi säger aldrig att någon kan få eller inte få dispens på förhand, det får vi inte göra. Men det är ganska vanligt att sökanden hör av sig, t.ex. är det många samebyar som söker dispens för terrängkörning och markförstörelseåtgärder.
- Hur sker denna avstyrning?  
Det är ingen avstyrning som sker.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?

- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Nej, inga snabbedömningar görs. Vi måste oftast skicka ut ärendet på remiss till samebyar och andra berörda, kulturmiljöintressenter osv och ärendena bereds alltid i arbetsgruppen innan där vår chef fattar det slutgiltiga beslutet.

## Krav på kompensationsåtgärder (lagkrav enligt 7 kap. 7 § 4 st. MB)

- Ställs det krav på kompensationsåtgärder vid beviljandet av naturreservatsdispens?  
Beror lite på. Ibland gällande terrängkörningarna. Ibland får de avslag på vissa sträckor där det är markskador. Då får dom köra först när dom har gjort markförstärkningsåtgärder. Det är dock inte så vanligt med kompensationsåtgärder överlag.
- Kan ett åtagande av en sökande om att vidta kompensationsåtgärder utgöra en grund för beviljande av dispens?  
Nej, det skulle jag inte säga. De måste ha särskilda skäl.  
Det är det vi går på.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar eller prövning av naturreservatstillstånd?  
Vi gör ju det indirekt, men vi skriver inte det i beslutet. Det vi mest går på särskilda skäl. Det är stränga krav på särskilda skäl vid naturreservatsdispenser jämfört med andra dispens typer.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
Inte vanligtvis. Vid t.ex. el-ledningarna i skyddade områden kan vi rekommendera alternativa platser utan att tänka på kostnaderna för företaget. Då tänker inte vi på om det innebär att det blir dyrare för dem.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispens- eller tillståndsprövning från reservatsföreskrifter?  
Om det blir en Natura 2000-prövning så behövs det oftast en MKB.
- Vem har ansvaret för att bedöma om en MKB behövs? Ni som myndighet eller sökanden?  
Vi brukar ha ganska tidigt samråd med sökanden. Vi måste ju ha tillräckligt underlag för att kunna avgöra om det behövs en MKB.

- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?  
Kartor och naturvärdesinventeringar presenteras oftast vid samråd.  
I dessa samråd kan även kompensationsåtgärder komma in.
- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?  
Ja, det är ganska vanligt. Även gällande företag. Framförallt gällande elledningar, då det är vanligt att de inte har utrett tillräckligt. Skoterföretag får ju för tre år i taget, vilket gör att de vet vad som väntas av dem och är mer vana vid ansökningsförfarandet.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter i dispensprövningarna? Om så, på vilket sätt.  
Ja, det är vanligt. T.ex. Kebnekaise är ett regleringsområde där man inte får köra skoter och där vi inte dispens till alla som söker eftersom vi vill hålla nere trafiken. När det kommer till just skotrar så motiverar vi oftast avslag med kumulativa effekter. I bifallsbeslut skrivs det inte ut på samma sätt, men vi diskuterar ofta kumulativa effekter innan i arbetsgruppen. Det är ju lite turism och lite vetenskap i områdena, det är ju inte så mycket annat, vilket gör att kumulativa effekter i dessa fall inte tar så stor plats i prövningen.
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön?  
Är det på regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på ekologiska skalor, med utgångspunkt i det aktuella ekosystemet eller på landskapsnivå?  
Vi måste titta över hela landet på arter som omfattas av art- och habitatdirektivet. När det kommer till arter som inte omfattas av direktivet är det svårt att svara på. Gamla träd vill vi ju skydda baserat på ekologiska faktorer. Vi har ju ganska mycket gammelskog här uppe, så de vill vi ju skydda så långt som möjligt. Men det är ju mycket etableringar (gruvor, järnväg) här uppe nu, och då är det såklart svårt att skydda alla naturvärden. I övrigt är vi remissinstans avseende t.ex. den nya järnvägen i Kiruna. Annars prövas gruvor av MÖD.

## Presumtiva avslag för biotopskydd

**Malin Kronholm Bergqvist.** Naturvårdshandläggare (utbildad biolog).  
010-2255337.

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?  
Det är ju oftast kommunen, eller t.ex. Trafikverket, som skickar in ärendet direkt till oss, oftast gällande trädffällning i någon allé. I de fallen får vi oftast ansökningarna direkt från dem. Om det är någon privatperson så händer det däremot att de ringer upp och undrar *om de behöver* söka dispens och vad som gäller. I dessa fall händer det att vi avvisar ärenden för att det inte

omfattas av biotopsskyddsbestämmelserna, t.ex. att det inte är fem träd i rad eller att det inte når upp till andra kriterium, eller att åtgärden inte förväntas skada biotoperna. Ibland kan man bedöma det på förhand.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Det vanligaste som finns i Norrbotten är björk-allé. 95 % eller mer utgör riskträd för människor eller egendom och då får man ju ta ned dem, t.ex. för att de kan falla över vägen eller där folk vistas (antingen grenar eller hela trädet). Björkar har ju också en begränsad livslängd. Förs ju också alltid en diskussion om man kan göra på något annat sätt.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?  
Ja, precis om det är tydligt att det inte är en allé exempelvis eller om det inte är skyddsvärda biotoper. Det är det vi utgår ifrån.
- Hur sker denna avstyrning?  
Telefon och mejl. Har vi inte tillräckligt underlag får de ju skicka in.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?  
Ja, det händer ju. Det vi kan göra på telefon är ju att vi får en fastighetsbeteckning, eller så får de beskriva vad det är för typ av biotop.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Nej, vi föregår ju inte beslut. Det aktar vi ju oss för att säga. Det man kan göra i så fall är ju att avgöra om biotopen omfattas av biotopsskyddsbestämmelserna. Så en snabbedömning kan ske om dispens behövs eller inte, men inte om dispens kan meddelas.

**Övrigt:** Tror att den här typen av biotoper är mer komplex i södra Sverige. Där finns det ju mycket jordbrukslandskap, men det finns inte så mycket där uppe. Har inte heller lika mycket lövträd. Det allra vanligaste björk-alléer som inte har samma livslängd som lövträd. Björkar är ju värdefulla med såklart, men jag tror att det är viktigt att ha med de geografiska aspekterna.

## Intervjufrågor Strandskydd (Trelleborg kommun)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?  
Byråinspektör (arbetar med naturfrågor, vattenfrågor och strandskydd).

## Presumtiva avslag

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Ibland så ringer dom om kollar lite va. Dom undrar lite hur dom ska ansöka om dispens, och då hänvisar vi till hemsidan där det finns en blankett. Och ibland ansöker dom ju om andra saker, t.ex. bygglov och då får bygglovs-handläggarna ringa upp och säga att dom också behöver strandskydd.
- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?

Ja, i alla fall dom ärendena jag handlägger så talar jag ju om utifall det är stor risk att det blir avslag och då kanske inte dom vill gå vidare med att göra en dispensansökan för det kostar ju pengar och då avbryter dom. Då är det ju inte lönt. Och de som har möjlighet, de fortsätter i processen.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?

Ja, precis.
- Hur sker denna avstyrning?

Antingen att dom ringer eller att vi kollar på ansökan och gör en initial bedömning och ringer upp och förklarar hur det ligger till.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?

Ja, precis. I vissa fall är det att de ringer och frågar om det krävs dispens och då kan vi avstyra.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?

Ja, i vissa fall är det ju så. Vi måste ju tala om för dom vad gäller. Sen så har de ju alltid möjlighet att pröva sitt ärende, det måste man ju påtala. Men jag tror att många inte vill det, p.g.a. det kostar pengar. Om det är ett kombinerat ärende med bygglov och strandskydd och det blir avslag på bygglov så drar man ju också tillbaka sin ansökan om strandskydd.

## Miljö kvalitetsnormer

- Tillämpas miljö kvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?

Nej, inte direkt inte. Vi har ju inte så mycket bryggor. Det skulle jag inte säga att vi gör. Miljöpåverkan är ju så liten, det skulle ju vara om det skulle vara större ärenden. Det vanligaste är ju att man sätter ner någon påle i botten vid bryggor och det innebär ju inte någon större miljöpåverkan. Vid vattenverksamhet tar ju länsstyrelsen över och där kanske det prövas.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar?  
Det finns ju i bakgrunden, vi sneglar alltid på proportionalitetsprincipen. Kraven får inte vara större än vad som är rimligt. Men det är inte i det dagliga arbetet.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
Det måste ju vara rimliga villkor annars blir det ju ett avslag. Är villkoren orimliga att leva upp till är det ju inte möjligt att bevilja strandskyddsdispens.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispensprövning?  
Nej, det är inte vanligt i sig. Det kan jag inte säga. I sammanhanget med strandskydd begär man inte in det. Det är snarare i större ärendet, när det handlar om planer där t.ex. strandskyddet kan upphävas. Där kommer MKB in. Jag har aldrig varit med om att sökande har lämnat in MKB i samband med strandskydd och vi har inte heller begärt in det. Det har aldrig varit en sån stor åtgärd vid enbart strandskyddsärenden att det har krävts.
- Vem har ansvaret för att visa om en MKB behövs eller inte? Ni som myndighet eller sökanden?  
Behöver vi en utredning så begär ju vi in det. Så det är ju myndigheten som ska kräva det, om det är ett stort ärende.
- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?  
Ansökningshandlingar. Vi tittar på innehållet i dem och kollar på om det behövs en utredning. Oftast handlar ju strandskydd om altan och då är det ett ganska litet ärende. Skulle de vilja ta bort träd kanske vi skulle titta på vilka arter som finns i trädet och gjort en utredning efter det, t.ex. platsbesök eller MKB.
- *Ev. tilläggsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?  
Ja, det händer väl. Det är inte ovanligt att de får komplettera sin ansökan. Oftast beror det på att ansökan inte är fullständig. Det är det vanligaste. Inte så vanligt för att undersöka påverkan på naturvärdena.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter ofta i dispensprövningarna?  
Lite kanske, men man bedömer ju varje ärende för sig. Men i viss mån kanske man tittar på det. Men man för ju bedöma varje ärende i sig, så är det ju.
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på kommunal, regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på vattenförekomst, avrinningsområde eller annan ekologisk skala?  
Främst är det ju lokal nivå såklart, men finns det en fridlyst art så kanske man ser till lite större nivå. Men främst är det den lokala nivån. Ekologiska skalor finns med i bedömningen men det är lite olika där, men vi kommunicerar åtgärder som kan antas påverka växtlivet med vår kommunekolog. Jag tror det är viktigt att få fram så mycket kunskap som möjligt.

## Intervjufrågor Strandskydd (Strömstad kommun)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?  
Miljö- och hälsoskyddsinspektör (arbetar med strandskydd)

### Presumtiva avslag

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?  
Det är ganska vanligt att folk hör av sig inför en ansökan och undrar hur möjligheterna ser ut. Jag vet inte om det är typiskt för mindre kommuner. Sen har vi ju arkitekter som är i bygg-branschen som vet hur det är innan och som därför skickar in direkt. När vi har fått in ansökan så brukar vi titta igenom så fort som möjligt att vi har det underlag vi behöver eller om vi behöver ha in någon komplettering. Det är ju inte helt ovanligt att ansökan gäller en komplementbyggnad inom en befintlig tomt, och då finns ju förutsättningar för dispens och då blir det inte så mycket kontakt med sökanden innan dispensen ges. Ser det däremot ut att bli ett avslag så kommunicerar vi ju med den enskilda. Vi måste ju kommunicera negativa beslut. Då gör vi det via mejl enligt rutin och det är bra att ha det skriftligt. Då har sökanden möjlighet att justera sin ansökan efter det, så de behöver inte skicka in på nytt.
- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Vi har faktiskt funderat på det och diskuterat det lite grann. Det var någon tidning, om det var Bohuslänningen eller vad det var, där de skrev att Strömstad kommun beviljade flest dispenser i Västra Götaland. Då ringde massa journalister och frågade. Men vi har faktiskt upplevt att vi inte var



mera generösa utan snarare tvärtom. Då angav vi att vi även i gråzoner hellre säger att det krävs en dispens än att det inte krävs en, vilket kan göra att åtgärder som vissa kommuner bedömer inte behöver bli prövade blir prövade hos oss. Sen är det även vanligt att attfallshus och komplementbyggnader uppförs i kommunen på redan befintliga tomter och då finns ju oftast dispensskäl. Det kan också förklaras av att vi har den här kontakten med sökanden innan, där vissa ansökningar avstys om chansen till dispens bedöms som liten.

- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?

Ja, se ovan. *Det kan också förklaras av att vi har den här kontakten med sökanden innan, där vissa ansökningar avstys om chansen till dispens bedöms som liten.*

- Hur sker denna avstyrning?

Dom ringer eller mejlar innan dom söker dispens. För inkomna ansökningar där vi inte bedömer sannolikheten som hög så brukar vi mejla och säga det och ge sökanden möjlighet att justera ansökan. Vi kan också förklara att det kan bli en ganska dyr process om de går vidare med ansökan enligt den utformningen.

- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?

Ja, det blir ju oftast så i alla fall. De flesta som hör av sig och får beskedet att chanserna är extremt små upplever jag låter bli att söka, om man försöker förklara rättsläget och inte bara tar det ur luften. Då kan man ju fråga sig hur bra det är, men samtidigt så vill man ju inte att folk... ja dom måste ju få veta vad som gäller. Det är däremot såklart negativt att en del inte får sin sak prövad. Men ibland när de har överklagat sitt ärende till överinstans så kan man se lite konstiga domslut som gagnar den enskilde på ett sätt som inte är kommunpraxis. Jag tycker framförallt att man kan se det lite längre bak i tiden.

- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?

Ja, så kan man säga.

## Miljö kvalitetsnormer

- Tillämpas miljö kvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?

Nej, det är vi jättedåliga på. Vi har ju många fall som handlar om bryggor, där det i regel blir avslag eftersom det saknas särskilt skäl. Sen så anses ju bryggor generellt sätt påverka djur- och växtliv och det har man även det som stöd vid ett avslag. Jag kan ju inte säga att det är ett skäl att inte ta med en avvägning mot miljökonsekvensnormer...men det blir oftast samma utfall ändå genom att åtgärden bara prövas mot djur- och växtliv. Det ger sig ändå.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar eller prövning av naturreservatstillstånd?  
Oftast är det inte så kostsamma åtgärder som krävs genom villkor, utan det kan vara sådär säg t.ex. att en brygga får vara x cm. Då skriver ju ut det i beslutet. Det kan handla om placering av fönster så att det inte ska verka i privatiserande syfte. Men det är ju sånt som inte kostar så mycket. Så den avvägningen känns som att vi gör väldigt sällan och jag kan inte heller säga att vi skulle behöva göra den särskilt ofta. Men det är klart att den ska vara med om det berör större åtgärder, t.ex. kabeldragning osv. för då kan man ju tänka sig en åtgärd som är mycket dyrare. Men då är det vanligt att sökanden räknar med att det kommer kosta. Vår bedömning är att vi inte behöver göra det annat än i undantagsfall. Däremot tillämpas 7:25.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
Se ovan.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispensprövning?  
Nej, jag kan bara på rak arm komma på ett ärende som vi har handlagt där man har behövt ta fram en MKB (intervjupersonen hade jobbat där i ca 10 år). Eller ja, en MKB ska ju omfatta så mycket mer... detta gällde en större brygga där man behövde redovisa en naturvärdesbedömning.
- Vem har ansvaret för att visa om en MKB behövs eller inte? Ni som myndighet eller sökanden?  
Jag har ingen aning faktiskt.... jag tror att det är vi som kan göra den bedömningen om det behövs. Jag tror det är så. Vid vattenverksamhet så tror jag däremot att det är upp till den som ska göra något att ta fram en MKB och ha samråd. Så jag är lite osäker...men jag tror att vi skulle kunna kräva in det om vi tycker att "det här skulle kunna få en tänkbar påverkan på en massa saker (naturvärden)" som vi inte kan bedöma upp och ner utan underlag.
- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?  
Ja, vi tar ju inte det (MKB) som ett steg i vår rutin för handläggning för strandskyddsärenden. Utan som sagt det blir ju i undantagsfall. Det har väl kanske mycket att göra med att många gånger så är det just det särskilda skälet som saknas och då behöver man inte grotta ner sig i påverkan på djur- och växtlivet för det räcker att det inte finns ett särskilt skäl och att man kan anta att det får en betydande påverkan baserat på ett antal rättsfall. I regel blir det ju att man bedömer det på ansökningshandlingarna och jag kan inte tänka mig att en MKB behövs för annat än en omfattande åtgärd, där det kanske skulle behövas en detaljplan eller vara en tillståndspliktig verksamhet av något slag. Skulle kunna gissa att det är en med överlappande ansökan med andra dispenser.

- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?  
Nej, det är inte särskilt vanligt att vi begär in mer information för att kunna avgöra miljöpåverkan. Vi använder ju vårt kartverktyg<sup>3</sup> mycket för att kunna se om det t.ex. finns ålgräs på platsen. Så länge det är tydligt vad som ska placeras på platsen och vad som finns på platsen så brukar inte vi kräva att sökanden ska redovisa vad som finns på platsen. Vi försöker väl att inte lägga för mycket på sökanden där utan att lämna det som en möjlighet. Det finns möjlighet i ansökan att redogöra för ytterligare information om man vill, men om man vill behöver man inte för vi gör ju ändå bedömningen. Men säg att det är en biolog som lämnar in en ansökan och som faktiskt skulle kunna påverka bedömningen, då är det ju med att informationen kommer med. Men oftast har man ju inte den kunskapen som sökanden, och då tycker vi att det är bättre att vi gör bedömningen på det underlaget vi har, vilket främst är kartan där det finns en del naturvärden inlagt. I vår kommun har det också gjorts en habitatsinventering om hassel-löv, och sen har vi skyddsvärda träd och ålgräs och vi har också plockat fram information från Länsstyrelse. Sen har ju vi turen att strandskyddet finns utmärkt i karta i Strömstad, så vi slipper gå från bara lagtexten.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter ofta i dispensprövningarna?  
Nej, det är absolut kumulativa effekter som vi hänger upp saker och ting på. För det är ju väldigt oftast så att tittar man på det enskilda ärendet så blir ju nästan allt försumbart. Mest är det i bakhuvudet när vi fattar beslut, men i vissa fall har vi skrivit ut det i beslutstexten när sökanden har lämnat synpunkter på beslut till avslag. Då kanske man skriver ut det till att motivera avslag, man skulle gott kunna ha det som en standard-skrivning i avfallsbeslut.
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på kommunal, regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på vattenförekomst, avrinningsområde eller annan ekologisk skala?  
Det är klart att det blir ju mycket att man relaterar till hur det ser i vår kommun för man känner ju såklart till hur saker ser ut i vår kommun. Men sen har vi ju såklart lite i bakhuvudet om vad man nationellt ser som ett bekymmer, t.ex. exploatering av grunda områden. Om jag ska säga något så är det väl att bedömningen görs utifrån hur det ser ut i vår kommun samt att det generellt på regional nivå i Västkusten är ett högt exploateringstryck. Därför försöker vi vara restriktiva och vi upplever att politikerna är med oss i det. Vi tar också med hur det ser ut i den norska skärgården och där kan man se att de inte var lika tidigt ute som vi var med strandskyddet och att det är mycket mer exploaterat vid kusterna där. Så vill vi inte bli.

---

<sup>3</sup> Intervjupersonen uppgav på förfrågan att detta kartverktyget inbegrep information om naturvärden som finns på kommunens olika platser. Hen visste inte om andra kommuner hade samma verktyg.

Jag är ju inte renodlad biolog så jag kan känna att det blir svårt att bedöma mot ekologiska skalor, men vi har en kommunekolog som tur är på kommunen. Men vi har inte riktigt kommit igång med något bra samarbete än och det har varit en del sjukskrivningar, men det spelar oftast inte så stor roll för det går att hantera ändå. Men det skulle varit bra med ytterligare biologisk och ekologisk kunskap. Där har vi väl fått en del kritik från vissa håll att vi nöjer oss med att hänvisa att det saknas särskilda skäl. Ja visst det räcker ju för ett avslag men det kan ju överprövas i överinstans och då måste vi pröva biologin och då studsar det ju tillbaka senare. Men det finns ju också skäl att resonera åt andra hållet att man inte ska lägga ner tid på att utreda om det ändå inte finns särskilda skäl. Annars har vi naturvårdsverkets handbok som t.ex. säger att man normalt sett kan utgå från att naturvärdena är låga på tomter.

**Övrigt:** Tips om att vi borde intervjua Lantmäteriet (efter att jag berättade om syftet med projektet). Intervjupersonen angav att det i fastighetsbildningslagen står att en fastighet inte får bildas om naturvärdena hotas, om fastigheten kan antas hota strandskyddet m.m. men att det hela är väldigt luddigt och att det är mycket upp till Lantmäteriet att bestämma om de ska samråda med kommunen och länsstyrelsen eller inte. Bristen på samråd leder till att många ärenden där kommunen tycker att Lantmäteriet har avstyckat tomter i strid med strandskyddslagstiftningen. Då hänger det på att kommunen överklagar. Också risk att fastighetsägaren hamnar i kläm när det inte görs rätt från första början.

## Intervjufrågor Strandskydd (Gävle kommun)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Kommunekolog (Bygglovshandläggarna har delegation att handlägga att strandskydd inom etablerade tomter, men så fort det är utanför en etablerad tomtplats så blir det kommunekologerna som tar över ärendet. Kommunekologer tar också hand om mindre ärenden, där det inte är bygglovsplikt utan endast strandskydd.).

### Presumtiva avslag

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Vi har ju så att ofta blir vi kontaktade innan folk ansöker om att få göra en åtgärd, t.ex. har vi bygglovsrådgivning. Annars ringer och mejlar folk oftast och har frågor innan de lämnar in en ansökan om strandskyddsdispens.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?  
Jag tror att bygglovsrådgivningen fångar upp åtgärder som kan kräva strandskyddsdispens och då kan vi på kommunen säga att "om du gör så här istället så kommer du få dispens". Bygglovshandläggarna kan inte avgöra strandskydd på delegation, utan då måste nämnden avgöra och ibland kanske de tycker att de har dömt lite väl hårt och ändrar beslutet till ett bifall. Men vi kommunekologer kan fatta beslut på delegation, men i vissa politiska intressanta ärenden tas upp till nämnden. Dock inte så vanligt att vi ger positiva beslut på förhand. Ibland överprövar Länsstyrelsen besluten, och vi kan tycka att de ibland är otroligt hårda i vissa fall. Vi är lite kritiska till att de har blivit så strikt i onödan om strandskyddets intressen inte tjänas på det.
- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?  
Ja, precis. Ibland ringer folk också upp mig och säger att de vill stycka av en tomt osv, men då kan vi säga att det troligtvis inte kommer bli en dispens. Men vissa söker ändå för att de vill få de prövat.
- Hur sker denna avstyrning?  
Dom ringer, mejlar eller så sker det genom bygglovsrådgivning. Många på bygglovsrådgivningen hänvisar då till oss kommunekologer som kan svara på deras frågor om strandskydd, där vi kan meddela om ärendet troligtvis inte förväntas få dispens.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?  
Ja, precis. Så kan det vara i vissa fall ja. Men sen kan man ju inte säga exakt, prövningen görs ju inte över telefon. Utan det är mera att berätta om hur strandskyddslagstiftningen ser ut. I de flesta fall har de ingen aning om hur strandskyddslagstiftningen fungerar, folk har mycket felaktiga uppfattningar åt båda hållen. Vissa tror att det är enklare att få dispens än vad det faktiskt är, andra tror att det är svårare.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Ja, oftast går det ju att berätta hur läget är. Är området planlagt? Har vi haft någon liknande ärenden? Då kanske vi vet att grannen fick dispens men att Länsstyrelsen upphävde det, och då kan det vara onödigt att meddela dispens för en liknande åtgärd. Vi kan innan deras ansökan kommit in få in dem på ett annat spår för att öka chanserna att de kommer få dispens.

## Miljö kvalitetsnormer

- Tillämpas miljö kvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?

Nej, det är inte direkt så att vi tittar på miljö kvalitetsnormer. Men indirekt vägs det ju in. Vi tänker ju t.ex. på om någon vill anlägga en hästhage inte bara på fri passage utan också att gödsel inte ska läcka ut i vattendrag, både på grund av miljön men även badmöjligheterna. Då tänker vi på att det ska vara en tillräcklig bred zon mellan hagen och vattendraget som kan fånga upp ämnen.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar?

Ja men lite gran så, men det är verkligen inte i första hand. Utan det kanske är vanligare i tillsyn när det kommer till hur långt det ska gå i rättelsekrav. Men visst är det lite så, många saker ju går att lösa på många olika sätt. Men i det tidiga stadiet när folk ringer in så kan man redan där ge tips på hur det kan bli bättre. Proportionalitetsprincipen måste ju hela tiden vara med. Men i första hand är det ju strandskyddets syften som väger tyngst. Men när det inte påverkar strandskyddets syften och sökanden kan göra på olika sätt kan man ju tänka till från början hur det kan bli bäst och billigast så att den enskilde får den nyttan de vill, kanske inte exakt så de ville men så nära som möjligt utan att tumma på strandskyddets syften.

- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?

Jaa... jag vet inte om jag är så medveten om det då. Då är det mera att det ska bli så bra för strandskyddets syften. Kostnaden kanske är mer indirekt.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispensprövning?

Det har vi aldrig krävt in eller tänkt på i samband med strandskyddsdispens. MKB behövs ju oftast för större projekt där det behövs göras en detaljplan. Då kanske detaljplanen inte bara berör strandskyddets intressen utan även berör andra intressen. Det är ganska sällan som strandskyddsfrågan är den största frågan vid MKB:s för vi försöker verkligen styra bort att människor exploaterar inom strandskyddsområden. I vissa fall kan det hända att man måste återställa naturvärden inom strandskyddsområden, men det föranleder inte en MKB.

- Vem har ansvaret för att visa om en MKB behövs eller inte? Ni som myndighet eller sökanden?

Det är i kommunen i samråd i länsstyrelsen i planprocessen, där det görs behovsbedömningen/bedömning av betydande miljöpåverkan. Vi har jättebra rutiner och checklistor för hur vi arbetar med detta, där vi lyfter allt vi vet om platsen som ska exploateras, bl.a. dess ekosystemstjänster och strandskyddet. Och så görs det ju en bedömning om det kommer behövas en MKB. Länsstyrelsen fattar sista beslut om MKB i detaljplaneprocessen, där strandskydd kan finnas med. Länsstyrelsen kan hota med att upphäva planen om det inte finns enighet med kommunen gällande strandskyddet. I en plan hade en verksamhetsutövare gjort åtgärder som föranledde att det blev strandskyddstillsyn. Då prövade vi det först i detaljplan utan att förelägga med rättelse, vilket Länsstyrelsen inte höll med om. Detta slutade i en kompromiss.

- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?

Ansökningshandlingarna, detaljplan och tillhörande inventeringar (t.ex. naturvärdesinventering och hydrologiska undersökningar när det är nära vatten), platsbesök osv. Det är allt möjligt som ligger till grund.

- *Ev. tilläggsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?

Eftersom MKB bara aktualiseras i detaljplaneprocess så hanteras det i planprocessen, och då är vanligt att ytterligare information begärs in. Det är ju sökandes ansvar att komma in med handlingar för att visa att de kan genomföra åtgärden. Behövs det en MKB så behövs ju en detaljplan upprättas eller åtgärden prövas mot planen. Oftast är inte strandskyddspliktiga åtgärder prövade i planen, och då blir det ju avslag. I vissa fall sker ju fältbesök för att kolla om platsen har värden för växt- och djurliv och hur allemansrättsligt tillgänglig den är. Sker platsbesök så räcker oftast det i samband med ansökningshandlingen. När det är privatpersoner som vill bygga någonting kan det vara bra att kontakta någon stugförening för att höra hur platsen nyttjas i dagsläget. Väldigt olika fall till fall vad som bedöms behövas.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter ofta i dispensprövningarna?

Jag gör alltid det och det är det som gör det hela så klurigt. Jag tänker alltid "vad händer om alla skulle tycka att detta är en bra idé?". Man får lov att tänka framåt väldigt långt tid. T.ex. minns jag ett fall då en förening sökte dispens för att uppföra fiskebryggor för allmänheten så att de skulle kunna komma så nära strandkanten som möjligt för att fiska. Då hade de inte förväntat sig att få något villkor om detta, men jag meddelade faktiskt att de som villkor för dispensen måste ansvara för att plocka bort bryggan om de slutar att underhålla den. Vi kan inte ha en situation där det finns massa icke-underhållna bryggor på sikt, då detta kan bli farligt för djur- och växtliv och människor på långt sikt.

- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på kommunal, regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på vattenförekomst, avrinningsområde eller annan ekologisk skala?

Det är ju mest på lokal nivå, och utifrån den specifika platsens naturvärden och omgivningen. Om ett naturområde är det sista i kommunen som uppfyller någon form av konnektivitet så kanske det vägs in. Men det är ju ändå i ganska begränsad skala som vi ser det. Vi ser ju lokalt, inte till hela Sverige.

Dock så ser vi till de ekologiska sambanden även t.ex. utanför tomtgränsen genom hur det påverkar näraliggande miljöer och ekologiska samband. T.ex. minns jag ett fall där jag tittade på det ekologiska sambandet mellan strandskyddet och näraliggande jordbruksmark och därför blev det villkor att det skulle vara 15 m avstånd till jordbruksmarken. Då bevarades den gröna slätregionen mellan fastigheterna som sträckte sig ner till ån.

## Intervjufrågor Strandskydd (Luleå kommun)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Byggnadsinspektör (handlägger strandskydd).

### Presumtiva avslag

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Det är ganska vanligt att sökande tar kontakt i fråga om bygglov, och att jag som handläggare i samband med det behöver påtala att det förutom bygglovet också kan behövas strandskyddsdispens. Egentligen är vi lite för otillgängliga för att kunna svara på frågor i den utsträckningen. Jag skulle säga att det ändå är ganska ovanligt att det kommer in ansökningar spontant där jag inte haft kontakt med sökanden innan.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?

Det är väldigt sällan som sökanden går vidare med en ansökan som handläggaren bedömer kommer få avslag. I 99 procent går nämnden på det avdelningarna kommit fram till. I de fall vi handläggare tänker meddela ett avslag är det vanligt att vi ringer upp sökanden och berättar vad vi kommer att komma fram till. Då skickas förvaltningens yttranden ut och de flesta sökande vill då inte att beslutet ska skickas vidare till nämnden. De avslag som väl finns handlar mest om folk som har byggt först och frågat sen.

- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?

Ja, men så är det ju. Kommer de in under rådgivning så frågar de ju om det är möjligt att få dispens. Tror man att de inte kommer få dispens måste man ju vara ärlig. Finns det inte särskilda skäl så får de ju inte dispens.



- Hur sker denna avstyrning?  
Sökanden ringer eller mejlar. Men man måste ju vara tydlig med att de alltid har rätt att få saken prövad.
- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?  
Ja, precis. Då frågar de bara hur stor chans det är att de kommer få dispens. Och bedöms de inte ha skäl så måste man ju säga det rakt ut. Ibland är det ju tomter som är avstyckade på 60-talet och de vill kolla möjligheten att få bygga där nu.
- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?  
Nej, det är ju mer bara att de frågar vad vi tror och då får vi ju vara ärliga. Om vi inte ser något särskilt skäl måste vi ju vara ärliga och säga det.

## Miljökvalitetsnormer

- Tillämpas miljökvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?  
Det gör vi nog inte. Dom flesta dispenser vi har handlar ju egentligen om ersättningsbyggnader och bryggor på redan ianspråkta tomter. Länsstyrelsen hanterar ju större muddringsverksamheter. I alla ärenden hos oss så får ju kommunekologen yttra sig, men då de flesta ärenden vi har är inom etablerade tomtplatser är det sällan att kommunekologen har några synpunkter där.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas mot kostnaderna, vid dispensprövningar?  
Nej, inte direkt.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
När det är etablerade tomtplatser är det ju sällan att man sätter något villkor. Vanligare med villkor för allemansrätten, att det inte ska verka privatiserande. I ett fall behövdes det strandskyddsdispens för att bryta en väg och då fick sökanden villkor att det skulle göras en viss period så att åtgärden inte skulle störa fågelhäckning. Det var någon period i juni som de inte fick göra det, utan det skulle göras i sensommaren. Kostnaden där är ju densamma.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispensprövning?  
Det skulle jag nog inte skulle säga är vanligt. Jag har inte krävt in någon. 90 procent av våra ansökningar handlar om ersättningsbyggnader inom befintlig tomtplats. Där det är i fråga om större projekt och där det kan krävas en MKB gör man nog en detaljplan istället.
- Vem har ansvaret för att visa om en MKB behövs eller inte? Ni som myndighet eller sökanden?  
Det vet jag faktiskt inte. Det är ingenting som jag någonsin krävt in. När de skulle riva ute i rök-hallen och skulle plocka bort en pir hade sökande själv tagit fram en MKB. Men de flesta privatpersoner vet ju inte ens vad en MKB är.
- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande?  
Det har jag nog inte bra svar på. Jag tycker ju själv inte att det behövs när det handlar om fritidshus, vilket är vår vanligaste ärendetyp för strandskydd.
- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in?  
Nej, det skulle jag nog inte säga är vanligt. Inte för att fastställa om en MKB behövs eller inte.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter ofta i dispensprövningarna?  
Nog försöker man få se den ansökte åtgärden i lite större sammanhang och på långt sikt. Nu är jag tillbaka i det här igen, men nästan alla dispenser vi hanterar är ju i redan ianspråktaga fritidstomter. Det kommer i princip inga ansökningar om fritidshus i strandskyddat område som inte redan är ianspråktaget. I dessa fall får vår kommunekolog alltid yttra sig, men åtgärden bedöms inte påverka naturvärdena sämre varken kort- eller långsiktigt.  
  
I Älvsbyns kommun i Norrbotten finns det fler områden där folk skulle kunna få strandskydd på även icke-ianspråktaga områden, men här i Luleå byggs det redan så mycket. Troligtvis vet folk vet att det inte finns några särskilda skäl till att få dispens i strandskyddade områden i Luleå. Dom flesta är ganska medvetna om vilka de särskilda skälen för strandskyddsdispens kan vara, men det händer någon gång då och då att någon hör av sig och funderar. Det finns i och för sig några områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden i Luleå kommun, men där har inga ansökt om dispens.

- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på kommunal, regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på vattenförekomst, avrinningsområde eller annan ekologisk skala?

Vi tänker ganska lokalt. Vi har vår ekolog till bedömningen om ekologiska skalor. Och alla ärenden är om etablerade områden och då bedömer ekologen oftast att åtgärden inte har någon betydelse på verkan långt eller kort sikt. Han brukar sällan ha några synpunkter.

## Intervjufrågor Strandskydd (Värmdö kommun)

### Allmänt om processen

- Vad har du för funktion/roll?

Miljöinspektör (jobbar enbart med strandskyddsfrågor).

### Presumtiva avslag

- Hur ser kontakten ut mellan den sökande och myndigheten innan själva dispensprövningen görs?

Det börjar ju med att man får in en ansökan om strandskyddsdispens och sen så gör vi ju direkt en utredning om själva fastigheten och åtgärden som dom söker för. Ibland så genomför vi också platsbesök och bollar åtgärden tillsammans med kollegor. Det är ganska vanligt att sökande ringer eller mejlar innan för att få svar på frågor om vilka åtgärder de får göra. Vi försöker svara så gott vi kan men vi får ju inte agera som konsulter. Vi brukar inte svara på frågor om de förväntas få dispens om det inte är alldeles självklart, t.ex. p.g.a. flygfoton. Det är väldigt sällan som vi säger att det inte kommer gå igenom, det får vi inte säga.

- Varför är det flera dispensärenden som beviljas än avslås?

Kan vara flera anledningar. Ena är väl att många vet ungefär vad som gäller inom strandskydd så att de bara söker för det de tror kommer gå igenom. Säg att man har en huvudbyggnad, då är det ganska vanligt att man får uppföra en komplementbyggnad. Det är också ganska vanligt att sökanden också kommer in med mer material, så att ansökan till slut.

- Avstys vissa ansökningar att prövas på förhand genom den tidigare kontakten mellan sökanden och länsstyrelsen/kommunen?

Jag brukar inte avstyra, men om jag bedömer att det är ganska självfallet att de kan få dispens så säger jag det. Jag kan säga att jag bedömer att det blir svårt, men du får aldrig nej.

- Hur sker denna avstyrning?

- *Ställa vid behov*; Förstår jag det rätt att ni inte har mottagit några ansökningshandlingar i dessa ärenden, utan endast haft en tidig kontakt i form av mejl eller liknande?

- Gör ni snabbedömningar i förväg om dispens, t.ex. säger åt sökanden att det inte går att få dispens?

Vi ger inga muntliga dispenser.

## Miljö kvalitetsnormer

- Tillämpas miljö kvalitetsnormer vid beslut om strandskyddsdispenser för åtgärder i vatten, såsom t.ex. anläggandet av bryggor. Varför/varför inte?  
Nej, inget sånt görs. Kanske eventuellt vid större anläggningar. Länsstyrelsen arbetar ju med vattenverksamhet, så ibland så får dem in större frågor. Vissa ärenden delegeras till från Länsstyrelser till kommuner, men jag har inte varit med om att miljö kvalitetsnormer tillämpas i beslut om strandskyddsdispenser. Vi verken gör eller får in någon MKB. I alla fall inte det jag varit med om.

## Rimlighetsavvägning

- Tillämpas 2 kap. 7 § MB, enligt vilken nyttan med försiktighetsåtgärder ska vägas kostnaderna, vid dispensprövningar eller prövning av naturreservatstillstånd?  
Jag har för mig att det är med som en beslutspunkt. Hänsynsreglerna finns absolut med som beslutsunderlag. § 3 är med på beslutsunderlag. § 7 finns inte med tyvärr.
- Gör ni en avvägning mellan nyttan och kostnaderna när ni prövar möjligheterna till dispens, t.ex. genom villkor?  
Jag har ju standardvillkor, t.ex. att komplementbyggnader inte får ha vissa attribut som gör att de skulle kunna uppfattas som en huvudbyggnad. Gällande bryggor så brukar vi villkora med att den ska vara allemansrättsligt tillgänglig och att bryggor inte ska anläggas vissa perioder för att de kan störa fisklek. Även om man inte skriver in det i ärendet så görs det en bedömning mellan enskilda intressen och allmänna intressen.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

- Hur ofta bedöms en MKB (enligt § 23 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. FOM) behövas vid en dispensprövning?  
Jag har inte vart med om det om jag har varit helt ärlig, men jag är den minst erfarna handläggaren (1,5 halvt år, men det är ganska tillräckligt för att veta). Om en åtgärd bedöms ha en betydande miljöpåverkan så brukar vi inte bevilja det. Förändring av djur- och växtlivet ingår också i strandskyddet, och om det påverkar dem orimligt mycket brukar vi inte bevilja ansökningarna eller inte.
- Vem har ansvaret för att visa om en MKB behövs eller inte? Ni som myndighet eller sökanden?  
Det är oftast sökande. Om de vill anlägga en specifik brygga som de inte brukar bevilja så har de ansvar att bevisa, utifrån vad de klarar av. Utifrån

det gör vi en egen bedömning och vi brukar fråga andra kommuner, länsstyrelser, kontakta vår egen kommunekolog och kolla på praxis om vad som brukar beviljas.

- Om MKB inte anses behövas, vilka beslutsunderlag kräver ni från den sökande? Ansökningshandlingarna. Om de inte räcker får vi begära in mera handlingar eller begära in informationen från ekologer eller biolog. Alla handläggare har inte den expertisen. Ibland tar vi extern hjälp eller internt inom kommunen. Men det är svårt att hålla koll på vilken miljöpåverkan som respektive åtgärd krävs. Möjligtvis skulle utbildning för handläggarna och tid att läsa sig in på allt kunnat underlätta. Skulle kunna vara bättre för oss att ha de naturvetenskapliga och biologiska kunskaperna om hur miljön påverkas.
- *Ev. tillägsfråga:* Hur ofta begärs ytterligare information från den sökande in? Det är ganska vanligt att man begär in komplettering. Oftast inte gällande miljöpåverkan, utan att det saknas en handling.

## Kumulativa effekter och skalor

- Beaktas kumulativa effekter ofta i dispensprövningarna?  
Vi gör ju det i samband med en ansökan. För att när det gäller strandskyddet, som började gälla 1975, så går vi ju tillbaka till; hur såg det ut då, hur ser det ut nu? Vi gör så gott vi kan och försöker ha ett långsiktigt tänk trots att det aldrig går att veta hur det kommer se ut på sikt. Säg att någon vill anlägga t.ex. en stor huvudbyggnad på en skogsstig som är allemansrättsligt tillgängligt eller en stor muddring. Vilka effekter kommer detta ha på långt sikt? Hur ser underhållsskyldigheten ut? Är det bra att (återkommande) muddra på långt sikt?
- På vilken nivå bedömer ni den ansökta åtgärdens påverkan på naturmiljön? Är det på kommunal, regional eller nationell nivå? Eller bedöms åtgärdens påverkan baserat på vattenförekomst, avrinningsområde eller annan ekologisk skala?  
På platsen är det vanligaste. Oftast är det området närmast eller närliggande områden som påverkas, t.ex. när det kommer till muddring kanske vi ser till hela viken – brukar hänvisa till att långsiktiga muddringar inte är bra för miljön. Vi kan ju inte neka strandskydd i Värmdö för att det påverkar miljön i Helsingborg. Inte så ofta att det bedöms ekologisk. Vi har bara delegation på strandskyddet, och det säger ju bara att man ska tillförsäkra allemansrätten och djur- och växtlivet så vi försöker avgränsa oss. Miljöinspektörerna, som arbetar med andra frågor på kommunerna, kanske arbetar med sådana frågor. Vi strandskyddshandläggare är ju mera begränsade. Men vi tar ju hänsyn till marint liv vid anläggande av bryggor och har villkor för att värna det.

# Bilaga 5

## Sammanställning av beslut som berör MKB

### Metod

Genom att ha granskat samtliga beslut om naturreservats- och strandskyddsdispenser har syftet varit att ta reda på vilka beslut som berört miljökonsekvensbeskrivningar. Detta har gjorts genom en snabbsökning på ”MKB” samt ”miljökonsekvensbeskrivning”. Många beslut från 2016 och tidigare är dock inskannade vilket innebär att det inte har varit möjligt att snabbsöka i dem. I dessa fall har besluten istället lästs igenom manuellt.

### Resultat

#### GENERELLA FYND)

Efter granskningen visade det sig att inget av beslut om strandskyddsdispensen nämnde ordet ”MKB” eller ”miljökonsekvensbeskrivning”. Vad avser besluten om naturreservats-dispenser var det däremot 6 beslut som berörde miljökonsekvensbeskrivningar. Av dessa härrörde ett beslut från Stockholms län, ett från Skåne län samt två från Norrbotten län. Det går på så vis att utmärka en viss vag skillnad i att Norrbottens länsstyrelse tycks beakta miljökonsekvensbeskrivningar mer än andra granskade län. I samtliga fall anges det oftast att länsstyrelsen har beslutat att godkänna inlämnad MKB eller att ett av villkoren är att de försiktighetsmått som framgår för MKB:n ska följas. I samtliga fall då MKB har upprättats har det också varit fråga om Natura 2000-område. Nedan kommer det dock presenterat hur varje enskilt fall har beaktat miljökonsekvensbeskrivningar.

#### SPECIFIKA BESLUT)<sup>4</sup>

##### **Länsstyrelsen Stockholm beslut 2020-03-16, 521-13331-2019**

Ärendet avser Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbunds ansökan om dispens och tillstånd från reservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna samt anmälan av vattenverksamhet för att få anlägga ett dämme på en fastighet i Riddersholms naturreservat samt att få muddra vattendraget mellan Norr- och Södersundet i naturreservatet. Länsstyrelsen meddelade dispens från reservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna samt tillstånd till att muddra. Riddersholm är även ett Natura 2000-område enligt 7 kap. 28 § miljöbalken och tillstånd krävs därför enligt 28a § för att få vidta åtgärder och verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Den ansökta åtgärden berör den utpekade livsmiljön ”fuktängar” och även markområden som saknar utpekad naturtyp. Ansökan om tillstånd ska då innehålla en beskrivning av åtgärdens konsekvenser för att bevara området. I beslutet anges att om det enligt 6 kapitel miljöbalken krävs en specifik

---

<sup>4</sup> Se samtliga av dessa uppladdade på box-mappen här,  
<https://stockholmuniversitet.app.box.com/folder/136434526555>

miljöbedömning, ska ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt det kapitlet och att miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen ska innehålla de uppgifter som framgår av 6 kap. 35 § miljöbalken, med beaktan av vad som framgår av 6 kap. 37 § miljöbalken (se s. 7). Därutöver anges inte miljökonsekvensbeskrivningar något mer. Mot bakgrund av detta kan det sammanfattas som att beslutet endast upplyser sökanden om att en specifik MKB kan behövas i samband med ansökan om Natura 2000-tillstånd.

### **Länsstyrelsen Skåne beslut 2016-09-13, 521-13692-20161283**

Ärendet berör en ansökan om att få genomföra geotekniska undersökningar samt brunnsboring och propumpning inom naturreservatet Fjärestad-Gantofta samt Rååns dalgång på tre fastigheter i Helsingborgs kommun. Länsstyrelsen meddelade dispens från reservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna, samt tillstånd enligt 7 kap 28a § miljöbalken för åtgärder inom Natura 2000-område. Länsstyrelsen meddelar också att de med stöd av 6 kap 9 § miljöbalken godkänner inlämnad miljökonsekvensbeskrivning (s. 1). Något mer om miljökonsekvensbeskrivning nämns inte. En trend som kan ses är dock att miljökonsekvensbeskrivningar behandlades i samband med Natura 2000-områden.

### **Länsstyrelsen Norrbottens beslut 2015-02-06, 521-13421-14, 521-12587-13 & 522-13518-14**

Vattenfall Eldistribution AB har ansökt om tillstånd enligt 7 kap. 28a miljöbalken samt dispens och tillstånd från reservatsföreskrifterna och dispens från artskyddsförordningen för ombyggnad av en kraftledning enligt Hornavan-Sädvajaure och Tjeggelvas Natura 2000-områden och naturreservat i Arjeplogs kommun. Länsstyrelsen meddelar att de godkänner sökandes miljökonsekvensbeskrivning och med stöd av 7 kap. 28a miljöbalken meddelar tillstånd (s.1). Verksamheten prövas efter Natura 2000-bestämmelserna. Det framgår även av redogörelsen för ärendet att det efter samråd med myndigheter, sakägare och allmänheten har framkommit att Naturvårdsverket anser att minskning av arealen av en utpekad naturtyp är problematisk, trots att bortfallet rent arealmässigt är litet i förhållande till Natura 2000-området som helhet. Naturvårdsverket anser också att ett alternativt utförande som undviker eller minimerar permanenta intrång i utpekade naturtyper bör redovisas i MKB:n och att MKB:n på ett tydligare sätt bör redovisa hur de delområden som är direkt berörda av den planerade åtgärden påverkas. Vidare har länsstyrelsen bedömt att den planerade verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och sökanden har upprättat en MKB och redovisat tre alternativ för verksamheten (s. 2). Länsstyrelsen konstaterar i beslutet att alla tre alternativ som bolaget presenterat i MKB:n innebär ett intrång i Natura 2000-områdena i naturtypen västlig taiga. Skillnaden mellan det intrång som det förordade alternativ innebär jämfört med de två andra förslagen bedöms inte vara så pass stor att det finns anledning för Länsstyrelsen att inte tillåta att verksamheten utförs enligt bolagets förslag. Länsstyrelsen bedömer att de skydds- och försiktighetsåtgärder som har angetts i inlämnad MKB och villkoren i besluten medför att de livsmiljöer som avses att skyddas inte skadas, samt att utpekade arter inte utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av dem i området (s. 5). Med andra ord kan ärendets hantering av MKB sammanfattas som att en MKB krävdes enligt Natura 2000-bestämmelserna och att Länsstyrelsen godkände MKB:n trots att det innebär ett intrång i Natura 2000-områdenas naturtyp västlig taiga.

**Länsstyrelsen Norrbottens beslut 2016-01-27, 521-15607-15,  
521-3526-15, 522-727-16**

Jukkasjärvi sockens belysningsförening har ansökt om tillstånd och dispens för anläggning och underhåll av en 20 kV kraftledning inom Rautas Natura 2000-område. Länsstyrelsen meddelar att de godkänner inlämnad MKB och meddelar enligt 7 kap. 28a miljöbalken tillstånd för anläggningen och underhållet (s. 1). Det meddelas också villkor om att verksamheten i huvudsak ska bedrivas i enlighet med vad som har angetts i ansökan och MKB:n (s. 1). Länsstyrelsen gör också bedömningen att de skydds- och försiktighetsåtgärder som har angetts i MKB:n och villkoren i beslutet medför att de livsmiljöer som avses att skyddas inte skadas och att arterna inte utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arterna i området (s. 4). Med andra ord fungerade MKB:n som ett underlag för länsstyrelsens bedömning om huruvida den ansökta åtgärden bedömdes äventyra en gynnsam bevarandestatus för påverkade arter.



Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

# Dispens från förbud att skada naturen

## Slutrapport

Rapporten handlar om hur dispens från naturreservat, strandskydd, artskydd och det generella biotopskyddet tillämpas av ett urval av länsstyrelser, samt hur kommuner tillämpar strandskydd.

Studien visar att det är vanligt att dispenser beviljas, trots att syftet med en dispens är att utgöra ett undantag. Den visar också på en stor variation i dispensbesluten såväl mellan länen som inom länen, vilket inte stämmer med likabehandlingsprincipen. Det är ofta svårt att utläsa hur bedömningar har genomförts, och på vilket underlag.

Forskarna rekommenderar en rad åtgärder inom myndigheternas vägledning. Exempelvis bör de allmänna hänsynsreglerna roll i dispensprövningen förtydligas. Beslutshandlingen bör harmoniseras, blir förutsebar och därmed mer rättssäker.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag vilket syftar till att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov.