



Länstyrelsen  
Västra Götaland

Rebecca Retz  
Naturvårdshandläggare  
010-2244813

E-delgivning

Beslut  
2021-01-27

Diarienummer  
526-45630-2020  
505-46873-2020

Sida  
1(9)

Lerums kommun  
[kommun@lerum.se](mailto:kommun@lerum.se)

Badföreningen Aspedoppet  
c/o alexandra.due-boje@heymanandfriends.se

Lerums Naturskyddsförening  
olle.holmstrand@telia.com

Strandskyddarna, nätverk för bevakning av  
byggnation i skärgården  
c/o [familjerattshjalpen@gmail.com](mailto:familjerattshjalpen@gmail.com)

## Beslut om upphävande av kommunal strandskyddsdispens för kallbadhus i sjön Aspen

### Beslut

Länstyrelsen upphäver Lerums kommuns beslut daterat 22 september 2020, MBN § 225, M2020-1066, 432, på fastigheten Torp 1:4 i Lerums kommun.

Länstyrelsen bifaller överklagandena av Lerums kommuns beslut daterat 22 september 2020, MBN § 225, M2020-1066, 432, på fastigheten Torp 1:4 i Lerums kommun. Beslutet upphävs.

### Beskrivning av ärendet

Den 22 september 2020 beviljade Lerums kommun strandskyddsdispens för ett nytt kallbadhus ute i vattnet vid badplatsen i sjön Aspen på fastigheten Torp 1:4 i Lerums kommun. Som tillämpliga särskilda skäl uppgavs punkt 1 och 3 i 7 kap 18 c § miljöbalken. Miljöenheten har i en tjänsteskrivelse daterad 2020-09-15 föreslagit att miljö- och byggnadsnämnden ska avslå ansökan, bland annat med motiveringen att särskilda skäl saknas.

Kallbadhuset avses att byggas på pålar ca 25 meter utanför befintlig brygga tillhörande allmän badplats och bland annat rymma bastu, nakenbad, duschar, pentry, relax och soldäck. Storleken är 400 m<sup>2</sup>, varav soldäcket på norra sidan upptar halva ytan. Däcket ska vara fritt tillgängligt för allmänheten. Resten av anläggningen ska vara tillgänglig för allmänheten mot en mindre avgift. Avgiften motiveras av risken för skadegörelse. Placeringen motiveras bland annat av att det ger ett mervärde för nyttjaren att ha direkt tillgång till vattnet på djupare område, samt att man vill undvika muddring som man bedömer skulle behövas om

kallbadhuset uppförs på grunt vatten utanför strandskyddat område. En landplacering skulle minska strandytan och förta känslan med bastubad.

Kommunen redogör för att badföreningen haft en dialog med länsstyrelsen om placeringen.

Kommunen anser att anläggningen ska ses som en förlängning av badplatsen, att den tillför positiva värden och att det enskilda intresset i detta fall väger tyngre än det allmänna, att bevara platsen med nuvarande utseende.

Den 5 oktober 2020 beslutade Länsstyrelsen om att ta upp ärendet till överprövning för att närmare granska de särskilda skäl som anförs som skäl för dispens samt åtgärdernas påverkan på strandskyddets syften.

Den 12 oktober överklagade Strandskyddarna, nätverk för bevakning av byggnation i skärgården, Lerums kommuns beslut daterat 22 september, MBN § 225. Grunden för överklagandet är att det saknas särskilda skäl. Badföreningen Aspedoppets rådighet att använda marken på fastigheten Torp 1:4 ifrågasätts.

Den 13 oktober överklagade Lerums Naturskyddsförening Lerums kommuns beslut daterat 22 september, MBN § 225. Grunden för överklagandet är att det saknas särskilda skäl att bevilja dispens.

Länsstyrelsen har haft tillgång kommunens alla handlingar i ärendet samt inkomna yttranden.

Badföreningen Aspedoppet har bemött överklagan och beslut om överprövning, bland annat med följande synpunkter:

- Badföreningen Aspedoppet och Lerums kommun anser båda att dispens från strandskyddsbestämmelserna kan beviljas eftersom platsen redan är ianspråktagen på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, 7 kap. 18 c § 1 p. miljöbalken.
- Den sökta åtgärden inte avser en privatisering av området, utan en utvidgning och modernisering av en redan befintlig allmän badplats. Kallbadhuset ska uppföras för samma ändamål som platsen redan är ianspråktagen för. Allmänheten kommer att ha fortsatt tillgång befintlig pir, brygga och hopptorn.
- Det allmänna soldäcket på 200m<sup>2</sup> med badstege är tillgängligt för allmänheten all tid på dygnet och dess placering är väl genomtänkt eftersom det är soldäcket allmänheten ser och möts av vid pirens slut. Åtgärden kommer alltså inte att ha någon negativ inverkan på det rörliga friluftslivet. Tvärtom, åtgärden kommer enbart att främja och vara till nytta för allmänheten.
- Vid bedömningen ska också beaktas att kallbadhuset kommer att vara tillgängligt och öppet för allmänheten mot en mindre avgift. Detta är en etablerad modell som fungerar väl på andra platser med kallbadhus som drivs utan vinstintresse.

- Kallbadhuset är till för allmänheten och att det inte alls är avsett att nyttjas för privat bruk. Det är alltså inte fråga om att utvidga en privat hemfridszon på ett sådant sätt att det negativt påverkar det allemansrättsligt tillgängliga strandskyddsområdet. Idén och syftet med kallbadhuset är att skapa en mötesplats och på så vis öka attraktionskraften till och skapa positiva värden för den allmänna badplatsen och Lerums kommun.
- Ett kallbadhus måste typiskt sett för sin funktion ligga vid vattnet eftersom syftet med kallbadhus är att bada. Eftersom kallbadhuset också ska ses som en förlängning av den befintliga bad- och brygganläggningen kan den också jämföras med en brygga –vilken är en sådan anläggning som enligt praxis för sin funktion måste ligga vid vattnet.
- De enskilda och de allmänna intressena är samstämmiga eftersom den sökta åtgärden enbart avser att tillgodose allmänhetens tillgång till strandområdet och ökade möjligheter till rekreation. I sammanhanget kan jämföras med att det enligt förarbetena till strandskydds-bestämmelserna bör kunna tas hänsyn till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i närområdet, prop. 2008/09:119, s. 105.
- Med hänsyn till vattendjupet är det mindre ändamålsenligt att placera kallbadhuset inom detaljplanelagt område där strandskyddet är upphävt. En sådan placering hade påverkat djur- och växtlivet mer eftersom föreningen hade behövt muddra kontinuerligt – något man kan undvika genom den föreslagna placeringen.
- Det faktum att området redan är ianspråktaget av sedan länge etablerade anläggningar i form av en pir, en flytbrygga och ett hopptorn innebär att den sökta åtgärden inte heller kommer att medföra någon beaktansvärd påverkan på livsvillkoren för djur- och växtarter. Det ska dock noteras att kallbadhusets placering kommer att innebära att flytbryggan kommer att ersättas med en pålad brygganläggning fram till kallbadhuset.

Miljö- och byggnadsnämnden har inkommit med följande yttrande:

Miljö- och byggnadsnämnden (nämnden) vidhåller det som framgår av nämndens beslut den 22 september 2020. Nämnden anser att det finns särskilda skäl för åtgärden. Vidare vill nämnden framhålla att en placering av kallbadhuset utanför strandskyddat område innebär att det krävs muddring för att genomföra åtgärden. Muddring innebär en större olägenhet för miljön och har en negativ påverkan på Aspens badplats.

## Motivering till beslutet

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att föreningen Strandskyddarna samt Naturskyddsföreningen uppfyller förutsättningarna i 16 kap. 13 § miljöbalken, överklagandet ska därför prövas.

Platsen ligger vid sjön Aspens östra strand inom strandskyddat område. Innanför den vattenyta där kallbadhuset avses placeras är strandskyddet upphävt i gällande

detaljplan, där finns i dag en allmän badplats med en lång brygga/pir som sträcker sig ut på strandskyddat område. Öster om stranden finns bland annat villabebyggelse och en idrottsanläggning. Strax söder om badplatsen mynnar Säveån ut i sjön.

Sjön Aspen har höga värden både för växt- och djurliv och friluftsliv. Den är utpekad som riksintresse för naturvård samt utgör tillsammans med Säveån och Sävelången ett större naturligt vattensystem med mångformig, artrik miljö. I Lerums kommuns naturvårdsprogram förklaras sjön ha högsta natur- och friluftsklass. Stränderna är på flera ställen exploaterade men det finns också många oexploaterade avsnitt.

Kommunen har bedömt att platsen är *ianspråktagen på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften*, (7 kap 18 c § punkt 1 miljöbalken), som särskilt skäl för strandskyddsdispens.

För att punkt 1 ska vara tillämplig behövs att platsen tagits i anspråk så att allmänheten inte längre har tillträde till den. Det kan till exempel handla om en tomtp plats där allemansrätten inte gäller. En allmän badplats med brygga och hopptorn i nära anslutning innebär inte att ytan för kallbadhuset är ianspråktagen så att allmänheten inte längre kan vistas där, så som avses med "ianspråktaget" i lagstiftningen. I 7 kap 15 § miljöbalken står att anläggningar eller anordningar inte får utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Att uppföra anläggningen innebär enligt Länsstyrelsens mening en förändring på platsen som innebär en minskad tillgänglig yta för det rörliga friluftslivet.

Kallbadhuset kan, förutom att det upptar en yta som tidigare är obebyggd, ha en avhållande effekt på allmänheten för de som inte är intresserade av bastubad med mera, i ett område som annars präglas av fri tillgänglighet.

Kommunen har även angivit som särskilt skäl att *anläggningen för sin funktion måste ligga vid vattnet och att behovet inte kan tillgodoses utanför området* (7 kap 18 c § punkt 3 miljöbalken), som särskilt skäl för strandskyddsdispens.

Länsstyrelsen bedömer att omständigheten i punkt 3 inte är tillämpligt som särskilt skäl för dispens. Kallbadhuset behöver inte för sin funktion ligga vid vattnet. Enligt domar i Mark- och miljööverdomstolen räknas exempelvis inte en bastu som något som för sin funktion måste finnas vid vattnet, se mål M 2277-15. Badhuset ska ju förutom bastu, ha en relaxavdelning, pentry med mera som inte heller för sin funktion måste ligga vid vatten. Att det är trevligt att kunna bada direkt på djupt vatten innebär inte att funktionen inte kan tillgodoses även i närheten av vattnet. Eftersom det finns ett område nära föreslagen plats där strandskyddet är upphävt borde det vara möjligt att tillgodose behovet av kallbadhuset utanför strandskyddat område. Detta bör rimligen kunna genomföras med någon utformning som inte innebär stor miljöpåverkan.

Vid bedömning av omständigheten i punkt 3 så måste dessutom alltid en noggrann prövning göras mot strandskyddets båda syften. Stor restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, särskilt i tätortsområden. Den valda platsen är enligt Länsstyrelsen ett sådant område. En 400 m<sup>2</sup> stor anläggning bedöms, trots planerad ändring av en befintlig flytbrygga till pålad brygga på platsen, innebära en

negativ effekt på växt- och djurlivet genom den skuggning den medför. Länsstyrelsen menar att man även bör beakta de kumulativa effekter som kan uppstå när vattenområden exploateras i områden med värden för natur och friluftsliv.

Kommunen skriver i beslutet att kallbadhuset bör ses som en förlängning av befintlig badplats och att det tillför positiva värden för kommunen och turismen.

Detta utgör inte ett särskilt skäl för dispens. Länsstyrelsen bedömer att det inte heller kan betraktas som en åtgärd som behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området, det vill säga den omständighet som anges i punkt 4 (7 kap 18 c § punkt 4 miljöbalken).

Föreningen menar också att kallbadhuset erbjuder allmänheten goda möjligheter till strandnära rekreation, att det gynnar strandskyddets syften, och har i ansökan hävdat att det är ett angeläget allmänt intresse att uppföra det.

Länsstyrelsen menar att den allemansrättsliga tillgången till strandområden främst tryggas på så sätt att områdena genom lagstiftningen skyddas från olika former av exploatering genom bebyggelse och uppförande av anläggningar.

Man får också beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap 18 c § punkt 5 miljöbalken). Åtgärder som kan komma ifråga är till exempel sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastruktur-anläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluftsliv-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att det finns en omständighet som man får beakta.

Länsstyrelsen bedömer utifrån underlaget att kallbadhuset inte är ett angeläget allmänt intresse så som avses i lagstiftningen. Det har heller inte visats att det finns ett behov av anläggningen för allmänhetens skull, eller att vald plats är den enda lämpliga. Den allmänhet som vill ta ett bad gör det redan i dag vid badplatsen. Länsstyrelsen bedömer att det främst är frågan om ett enskilt intresse från föreningens sida att uppföra kallbadhuset.

Kommunen gör bedömningen att strandskyddets syften inte motverkas. Länsstyrelsen delar alltså inte den bedömningen eftersom en yta som i dag är fullt tillgänglig för allmänheten kommer att ianspråktagas, och att anläggningen försämrar för växt- och djurliv på platsen.

Vid prövning av dispens ska hänsyn tas även till enskilda intressen. Länsstyrelsen anser att det allmänna intresse som strandskyddet representerar väger tyngre än det enskilda intresset att uppföra ett kallbadhus på en plats som i dag är tillgängligt för allmänheten. Det vill säga länsstyrelsen anser att den inskränkning i enskild rätt som en nekad dispens innebär i detta fall inte går längre än vad som behövs för att tillgodose syftet med förbudet i strandskyddet. Utgångspunkten för denna intresseavvägning är att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda livsvillkor för

djur- och växtliv är mycket starkt. Den allemansrättsliga tillgången till naturen är grundlagsfäst i 2 kap. 15 § *regeringsformen*. Av betydelse är också att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet kan enskilda dispenser sammantaget ändå få en betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och växt- och djurliv (se prop. 1997/98, del 1, s. 321 ff.).

Av Högsta domstolens dom HD 2020-12-29 Mål nr T 6460-19 framgår det att en dispensprövning också ska innefatta en mer övergripande intresseavvägning. Domstolen anger också att det är tydligt att vid denna avvägning måste de intressen som bär upp strandskyddet tillmätas mycket stor vikt. Av 7 kap. 26 § följer att dispens får ges bara om det är förenligt med strandskyddets syften. Paragrafen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens även inom ramen för en intresseavvägning.

Länsstyrelsen anser inte att det finns några omständigheter som vid en proportionalitetsbedömning kan leda till ett undantag från strandskyddsreglerna.

Sammanfattningsvis finner Länsstyrelsen att inga särskilda skäl enligt 7 kap 18 c-d § miljöbalken bedöms vara tillämpliga. Någon annan omständighet som kan utgöra särskilt skäl för dispens föreligger inte heller. Dispensen ska därför upphävas.

Strandskyddarna har ifrågasatt Badföreningen Aspedoppets rådighet att ianspråkta en yta på fastigheten Torp 1:4 vilken kommunen äger.

Ett beslut om strandskyddsdispens ger inga rättigheter gentemot andra som äger mark- eller vattenområden eller som har rättigheter där. Frågan behandlas därmed inte vidare i detta beslut.

## **Bestämmelser som beslutet grundas på**

### **Strandskyddets omfattning och syfte**

Platsen för planerat kallbadhus i sjön Aspen omfattas av strandskydd. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (7 kap. 13-14 §§ miljöbalken).

Inom detta får inte:

1. nya byggnader uppföras
2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar
4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter (7 kap. 15 § MB).

Kommunen får i det enskilda fallet medge dispens från förbudet om det finns särskilda skäl. Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man endast beakta 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 eller bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse (7 kap 18 c § miljöbalken).

Bestämmelserna i 7 kap. 18 d och e §§ miljöbalken anger ytterligare omständigheter som får beaktas som särskilda skäl för dispens inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken. Den aktuella platsen ligger dock inte inom ett sådant område.

Vid prövning av dispens ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § miljöbalken).

Dispens får endast ges om det är förenligt med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken).

De generella strandskyddsbestämmelserna infördes 1975. Anläggningar och anordningar som är uppförda före 1975 behöver därför ingen strandskyddsdispens för att vara lagliga. Förutsättningen för att detta ska gälla är att anläggningarna inte ändrats i omfattning eller utformning samt att de oavbrutet funnits på platsen sedan 1975.

### **Länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut**

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut att ge dispens från strandskyddet om det finns skäl att anta att

1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet om det inte finns förutsättningar för dispens (19 kap. 3 b § MB).

### *Övrigt*

Aspen ingår i ett värdefullt vattensystem tillsammans med Sävån och Sävelången med högt naturvärde och bland annat en genuin stam av atlantlax.

Sjön omfattas av riksintresse för naturvård enligt 3 kap 6 § miljöbalken (NRO-14-148, Sävån, Näås och Öjared). Riksintressen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.

Det finns även miljö kvalitetsnormer för sjön med koppling till Natura 2000 habitat- och fågeldirektivet.

I Lerums kommuns naturvårdsprogram bedöms Aspen ha naturvärdesklass 1 (högsta) och friluftsklass 1 (högsta) motiverat av att sjön är en stor, djup och fiskrik sjö med stor påverkansgrad, men hög biologisk funktion och raritetsvärden.

## **Du kan överklaga beslutet**

Detta beslut kan överklagas hos Vänersborgs Tingsrätt, Mark- och miljödomstolen. Se bilaga med överklagandehänvisning.

## **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av enhetschef Eva Olsen med naturvårdshandläggare Rebecca Retz som föredragande. Anna Roslund från rättsenheten har medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## **Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

## **Bilagor**

1. Överklagandehänvisning



## Du kan överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med länsstyrelsens beslut, kan du skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

### Hur överklagar jag beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska du lämna eller skicka din skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Västra Götaland antingen via e-post; [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller med post; Länsstyrelsen Västra Götaland, 403 40 Göteborg.

### Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag du fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

### Ditt överklagande ska innehålla

- vilket beslut som du överklagar, beslutets datum och diarienummer,
- hur du vill att beslutet ska ändras, samt
- varför du anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar som du anser stödjer din överklagan så bör du bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om du behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

### Ombud

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

### Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta länsstyrelsen via e-post, [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller via växeltelefonnummer 010-224 40 00. Ange diarienummer 42806-2020.