

Strandskyddet

En översyn av tillämpningen i tre kommuner i Uppsala län



Examensarbete i biologi, 20 poäng på D-nivå
Länsstyrelsen i Uppsala län och
Institutionen för stad och land, SLU

Anna Pettersson

Strandskyddet, En översyn av tillämpningen i tre kommuner i Uppsala län

Länsstyrelsens meddelandeserie 2006:16

Dnr. 519-11259-06

Författare: Anna Pettersson

Tryck: Länsstyrelsens reprocentral 2006

Omslagsfoto: Anna Pettersson

Beställningsadress:

Länsstyrelsen

Hannesplanaden 3

751 86 Uppsala

Tfn. 018-19 50 00

ISSN 1400-4712

Förord

Stränder och strandnära områden intill kuster, sjöar och vattendrag har ofta höga biologiska värden. Dessa områden är också attraktiva för människor att bo och vistas i. I ett expansivt län som Uppsala län är exploateringsintressena i strandnära miljöer starka. Länsstyrelsen följer därför inom ramen för den regionala miljöövervakningen exploateringsutvecklingen längs länets kuster och i Mälaren. Länsstyrelsen hanterar också frågor rörande strandskydd enligt miljöbalkens 7 kapitel § 13-18. Strandskyddet kan också vara delegerat till kommunerna vilket är fallet i fem av sju kommuner i Uppsala län.

Länsstyrelsen tog hösten 2005 initiativ till genomförandet av ett examensarbete om strandskyddet för att få ökad kunskap bl.a. om hur strandskyddsbestämmelserna används i olika kommuner. Uppgifterna ska också kunna tjäna som underlag för länsstyrelsen i arbetet med att vägleda kommunerna i deras arbete med strandskyddet.

Föreliggande arbete är utfört av Anna Pettersson som en avslutande 20-poängsuppgift inom ramen för Naturresursprogrammet (160 poäng) på SLU i Uppsala. Anna Pettersson svarar för innehållet i rapporten som också har godkänts av länsstyrelsen.

Leif Sandin
Miljövårdsdirektör

Yvonne Aldentun
Naturvårdsdirektör

Strandskyddet

En översyn av tillämpningen i tre kommuner i Uppsala län

The shore protection
**An overview of how it is applied in three municipalities in the
county of Uppsala**

Examensarbete i biologi, 20 poäng på D-nivå

Anna Pettersson

Länsstyrelsen i Uppsala län och

Institutionen för stad och land, SLU

Handledare: Yvonne Aldentun, Länsstyrelsen i Uppsala och Anders Hedlund, SLU

Examinator: Hans-Georg Wallentinus

2006



Förord

Det här examensarbetet är skrivet som en avslutande del av Naturresursprogrammet på SLU i Uppsala och leder till en magisterexamen i biologi. Programmet är en fyraårig (160 poäng) tvärvetenskaplig utbildning med möjlighet till egna val. Jag har valt en inriktning mot miljö med fördjupning inom miljörett och miljökonsekvensbeskrivningar. Jag tycker att det är väldigt intressant att hitta lösningar för samhällsutveckling i kombination med miljöhänsyn.

Min önskan var att göra ett examensarbete där resultaten skulle vara intressanta och användbara för många. När jag fick erbjudandet från Yvonne Aldentun på Länsstyrelsen i Uppsala att undersöka strandskyddet, så tackade jag ja. Denna undersökning kändes både väldigt intressant för mig personligen och aktuell med tanke på de kommande ändringarna i lagstiftningen. Arbetet gjorde att jag fick chansen att förena mina intresseområden miljö i kombination med samhällsutveckling och miljörett.

Under arbetets gång har jag fått insikt i myndighetsarbete både på Länsstyrelsen och på kommunerna. Jag har dessutom erhållit goda kunskaper om strandskyddsbestämmelserna och de möjligheter och svårigheter som följer med denna lagstiftning. Min förhoppning är att Länsstyrelsen ska ha nytta av detta examensarbete och kunna använda det för att förbättra arbetet med och efterföljandet av strandskyddsbestämmelserna.

Jag skulle vilja tacka alla som har hjälpt mig i mitt arbete. Speciellt vill jag tacka Yvonne Aldentun, Länsstyrelsen i Uppsala, för bra och handgriplig handledning, Kerstin Lagerlöf, Länsstyrelsen i Uppsala, för miljörettslig handledning och Anders Hedlund, SLU Uppsala för bra handledning i arbetets slutfas. Tack Helena Näsström för hjälp med kartorna över kommunerna. Tack till examinator Hans-Georg Wallentinus, SLU Uppsala. Jag vill också tacka alla som ställt upp på intervjuer på kommunerna eller på annat sätt varit mig behjälplig i detta arbete.

Uppsala 13 mars, 2006.

Anna Pettersson

Innehållsförteckning

1. Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.1.1 Historik	15
1.1.2 Strandskyddets syften	15
1.1.3 Lagstiftning och beslutanderätt	16
1.1.4 Dispensbeslut och upphävande av strandskydd	17
1.1.5 Kriterier för särskilda skäl	19
1.1.6 Brister som påvisats i andra utredningar	21
2. Syfte och mål	23
3. Material och metod	24
3.1 Metod	24
3.2 Avgränsning	25
4. Beskrivning av kommunerna	26
5. Resultat	29
5.1 Intervjuer	29
5.1.1 Håbo kommun	29
5.1.2 Uppsala kommun	30
5.1.3 Östhammars kommun	33
5.2 Enskilda beslut	35
5.3 Detaljplaner	45
6. Slutsatser	48
6.1 Intervjuer	48
6.2 Enskilda beslut	49
6.3 Detaljplaner	50
7. Diskussion	52
7.1 Metodkritik	52
7.2 Jämförelse med andra utredningar	53
7.3 Förslag till förändringar	54
7.3.1 Dokumentation	54
7.3.2 Kommunikation och information till sökanden	54
7.3.3 Innehåll i en strandskyddsdispens	55
7.3.4 Ändringar och förtydliganden i lagstiftning	55
7.3.5 Övrigt	55
7.4 Förslag till fortsatta studier	56
8. Källförteckning	57
Bilaga 1	I
Bilaga 2	III
Bilaga 3	IV
Bilaga 4	VI
Bilaga 5	VII

Sammanfattning

De första bestämmelserna om strandskydd infördes 1950. Syftet var då att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv”. Genom åren har skyddet skärpts och ett generellt strandskydd infördes 1975 vilket betydde att alla stränder var skyddade inom 100 meter från strandlinjen. Ett nytt syfte tillkom 1994 som innebar att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”.

Naturvårdsverket gjorde på uppdrag av regeringen år 2001 en utredning av strandskyddsbestämmelserna. Den påvisade att det fanns stora brister i de dispensbeslut som granskades, bl.a. fanns brister i kartmaterialet och brister i underlag för att bedöma en anläggning eller byggnads inverkan på syftet med strandskyddet. Bristerna var särskilt stora vad gäller strandskyddets andra syfte att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”. Utredningen visade också på brister angående det särskilda skälet till dispens som saknades i många fall eller inte stämde överens med förarbetena till Miljöbalken. I författningsförslaget till ett förnyat strandskydd anges brister i tillämpningen som det mest angelägna eftersom det på sikt kan leda till en underminering av strandskyddets syften. Med hänvisning till detta så inriktar sig därför granskningen av dispensbesluten främst på bristerna i tillämpningen.

Det övergripande syftet med studien har varit att få kännedom om hur strandskyddsbestämmelserna har hanterats i tre kommuner i Uppsala län. Studien är indelad i tre delar. Den största delen har bestått i att granska enskilda dispensbeslut för tre olika kommuner i Uppsala län med utgångspunkt från en mall i Naturvårdsverkets utredning. Dessa kommuner är Håbo, Uppsala och Östhammar. Valet av just dessa kommuner gjordes för att erhålla tre kommuner med skilda förutsättningar. Håbo kommun är en liten men växande kommun med hög invånartäthet. Risken finns att mer och mer mark tas i anspråk då befolkningsökningen fortsätter vilket kan medföra att en större andel strandskyddat område ges dispens för bebyggelse. Uppsala kommun är en storstadskommun med högt invånarantal och även här finnas en risk att strandskyddat område tas i anspråk då befolkningen ökar. Östhammar kommun är en glesbygdskommun med mycket kust ut mot Östersjön och därmed också stor andel mark inom strandskyddat område. För Håbo kommun granskades 36 beslut, för Uppsala kommun granskades 116 beslut och för Östhammar granskades 216 beslut. Arbetet har avgränsats till åren 2000-2005. Dessa år valdes därför att perioden inrymde tillräckligt många beslut för att få ett bra och hanterbart underlag och samtidigt blev det en rimlig avgränsning i förhållande till den tidsram arbetet skulle hålla sig inom. Den andra delen har bestått i att granska detaljplaner där strandskyddet upphävts. Fem detaljplaner blev föremål för granskning under den tidsperioden som nämns ovan. Den sista delen av arbetet har bestått i att utföra intervjuer med bl.a. handläggare av strandskyddsärenden för att få en djupare förståelse för processen.

Av intervjuerna visade det sig att två av tre kommuner inte haft någon sakkunnig person som yttrat sig om friluftslivet eller djur- och växtlivet och beslutets påverkan på dessa. Uppsala kommun ansåg att ett ökat utbyte av erfarenheter mellan kommunerna vore önskvärt, medan Håbo kommun betonade fler platsbesök och en ny naturvårdsinventering. Östhammars kommun önskade mer vägledning om vad som är bra att tänka på vid den här typen av beslut.

Ett problem som uppmärksammas av denna studie är redovisningen av det särskilda skälet till dispens som ibland helt saknas eller inte är i linje med lagstiftningen. Särskilt skäl till dispens redovisas endast i cirka 40 % av besluten för Håbo kommun. Östhammars och Uppsalas kommun redovisar båda detta i 86 % av besluten.

Av granskningen framgick också att det finns brister i formalia eller brister i vad som enligt Naturvårdsverket bör ingå i ett beslut. För att Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet men också Naturvårdsverket ska kunna följa upp ärenden så är det viktigt att besluten redovisas på ett tillfredställande vis. Det blir då lättare att få en överblick över var det brister i besluten. Vid granskningen av de enskilda ärendena framkom att andelen avslag är förhållandevis liten i jämförelse med andelen dispenser som ges. Andelen avslag utgör 6-12 % av det totala antalet ärenden. När det gäller påverkan på friluftslivet redovisas detta i cirka hälften av alla beslut för Håbo och Uppsala medan Östhammar redovisar detta i hela 92 % av besluten. Påverkan på djur- och växtlivet redovisas i cirka 20 % av besluten för Håbo och Uppsala medan Östhammar redovisar detta i hela 96 % av besluten. Håbo kommun redovisar riksintresse för friluftsliv och naturvård i 18 % av besluten. Östhammars kommun redovisar detta endast i ett beslut och Uppsala kommun redovisar detta i 10 %. Tomtplatsavgränsning redovisas i 44 % av Håbo kommuns dispensbeslut. Uppsala kommun redovisar detta i endast 11 % av besluten medan Östhammars kommun redovisar det i hela 98 % av det totala antalet beslut.

Problemet med redovisningen av särskilda skäl återkommer i detaljplanerna där strandskyddet har blivit upphävt. Motiveringen är ofta inte uttryckt på ett tillfredställande vis. I många fall framkommer inte det särskilda skälet på ett tydligt sätt. Det anges allt som oftast att ett upphävande inte motverkar syftena med strandskyddsbestämmelserna fast det endast utgör en förutsättning. Ansökan om upphävandet av strandskyddet i detaljplaner har i tre fall av fem skett efter antagandet av planen vilket inte är i linje med Naturvårdsverkets råd.

Tanken bakom strandskyddsbestämmelserna är att de ska finnas till för att skydda stränderna från exploatering och ingrepp. I och med att strandskyddsbestämmelserna är en förbudslagstiftning (d.v.s. det är förbjudet att uppföra nya anläggningar och byggnader enligt 7: e kapitlet 16 § Miljöbalken) samt att det krävs särskilda skäl för dispens visar på att lagstiftningen är tänkt att tillämpas med restriktivitet. Trots detta pågår en fortsatt exploatering av stränderna och det ges många dispenser från strandskyddet.

Abstract

The first regulation concerning the protection of shores was introduced in 1950. The purpose of that regulation was to “secure the general public condition of an outdoor life”. The protection has been sharpened over the years and in 1975 a general protection of the shores was introduced, which meant that all land was protected within 100 meters from the shoreline. In 1994 a supplement was made with the purpose to “preserve good conditions for animal and plants on land and in water”.

The Swedish Environmental Protection Agency (EPA) did an inquiry of the shore protection regulations commissioned by the Government in 2001. The inquiry pointed out that there were big lacks in the exemption decisions. This concerned for example lacks in the attached maps and lacks in the basic data for decision-making, data that is important to be able to assess the effects of buildings on the purpose of the shore protection. The second purpose of the shore protection to “preserve good conditions for animal and plants on land and in water” was particularly neglected. The inquiry also showed lacks concerning the particular reason for the exemptions. These reasons were often excluded or did not correspond with the preparation documents for the regulation. The constitution proposal indicate lacks in how the shore protection is applied as the most urgent because it can lead to an undermining of the shore protection in the long run. Referring to that, this review is mostly concentrated on the lacks in how the shore protection is applied.

The overall aim with this study is to attain knowledge of how the shore protection regulations have been handled in the county of Uppsala. The study is divided into three parts. The biggest part is a review of the exemption decisions for three different municipalities in the county of Uppsala. The starting point is a template in the review by the Swedish EPA. The municipalities in this study are Håbo, Uppsala and Östhammar. The reason for this delimitation is that these represent three different municipalities with different basic conditions. Håbo is an expansive municipality with a high number of inhabitants. There is a risk that a higher percentage of land is claimed when the population increases, which in turn could lead to more exemptions in areas with shore protection. The municipality of Uppsala is a big city with many inhabitants and there could be a risk that more exemptions are given in areas with shore protection if the population increases. The municipality of Östhammar has a lot of countryside and a lot of coast to the Baltic Sea and therefore a big share of land with shore protection. The review includes 36 decisions from Håbo, 116 decisions from Uppsala and 216 decisions from Östhammar. The time period for this study is from the year of 2000 to 2005. The reason for this time period is that it included sufficient number of decisions and at the same time it became a reasonable delimitation in relationship to the timeframe of the study. The second part of the study is a review of the detailed building plans where the shore protection has been annulled. Five detailed building plans were reviewed during the same time period as mentioned above. The last part is to make interviews with people in charge of handling exemption decisions to achieve a deeper understanding of the process.

The interviews showed that two out of three municipalities did not use a referral body for consideration. The municipality of Uppsala considers an increased communication between the municipalities as a way of improving the decisions, while the municipality of Håbo emphasizes more visits on the sites and a new nature conservation inventory. The municipality of Östhammar wanted more guidance about what to consider when these types of decisions are involved.

A problem that was brought to attention by this study was the fact that the presentation of the particular reason of an exemption sometimes was missing or was inadequate according to the legislation. The particular reason for exemption was presented in only 40 % of the decisions for Håbo. Uppsala and Östhammar presented this in as many as 86 % of the decisions. From the review it also came to light that there were lacks in formality or to be more precise - what a decision should include according to the Swedish EPA. To enable a follow-up of the decisions by the county administrative board as the supervising authority as well as the Swedish EPA, it is important that the decisions present different parameters in a satisfactory way. This would make it easier to get an overview of the lacks in the decisions. When the exemption decisions were reviewed it came to light that the amount of rejections were relatively small compared to the amount of exemptions. Of the total amount of commissions, 6-12 % were rejected. When it comes to the impact on outdoor life this parameter was presented in about half of the decisions for Håbo and Uppsala, while Östhammar presented this in 92 % of the decisions. The impact on animals and plants were presented in 20 % of the decisions for Håbo and Uppsala, while once again Östhammar presented this in as many as 96 % of the decisions. The municipality of Håbo presented national interest for outdoor life and nature conservation in 18 % of the decisions. Östhammar only presented this in 0,5 % of all the decisions and the municipality of Uppsala in 10 % of the decisions. The limitation of the piece of land was presented in 44 % of the decisions for Håbo municipality. The municipality of Uppsala presented this in only 11 % of the decisions while the municipality of Östhammar presented this in as many as 98 % of the total amount of decisions.

The problem with the presentation of the particular reason returns in the detailed building plans where the shore protection has been annulled. The reason is often not expressed in a satisfactory way. The particular reason is not evident in certain cases. Several times it is stated that annulations do not counteract the purpose of the shore protection, although this is only a basic condition and not a reason for exemption. The application for an annulled shore protection have taken place after the acceptance of the building plan in three out of five cases, which is not according to the advice from the Swedish EPA.

The idea with the shore protection is that it exists to protect the shorelines from being exploited. Due to the fact that the shore protection is a legislation characterized by a number of prohibitions and that it takes particular reasons to get an exemption shows that the legislation is meant to be applied restrictively. In spite of that there is a continued exploitation of the shorelines at the same time as there are big lacks in the management of the shore protection regulations.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Historik

Det hela började 1950 då en provisorisk strandlag infördes¹. Dessa bestämmelser innebar då att trygga allmänhetens förutsättningar för ett rörligt friluftsliv². Lagen blev sedan bestående 1952³ för att 1965 införas i Naturvårdslagen, NVL⁴. I Naturvårdslagen skärptes strandskyddet genom en mera restriktiv förhållning till dispens jämfört med äldre regler⁵. År 1975 skärptes lagen ytterligare på grund av den fortsatta exploatering som pågick av stränderna⁶. Ett generellt strandskydd infördes vilket betydde att strandskyddet gällde 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet direkt vid alla stränder. Nu infördes också ett förbud mot bebyggelse inom strandskyddsområde istället för som det varit förut då det krävdes tillståndsplikt för byggande.² År 1994 tillkom ett syfte till lagen som innebar att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”⁷. Den 1 januari 1999 trädde Miljöbalken ikraft där bestämmelserna om strandskydd återfinns i 7: e kapitlet 13-18 § §⁸.

1.1.2 Strandskyddets syften

Strandskyddet har två syften dels att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv” och dels att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”⁹. Syftet om friluftsliv har funnits med sedan strandskyddsbestämmelserna infördes² medan det sistnämnda syftet tillkom först år 1994⁷.

Rörligt friluftsliv

Enligt vad Naturvårdsverket har redovisat som definitionen på friluftsliv så är det helt enkelt ”vistelse i naturen för naturupplevelser, fysisk aktivitet och avkoppling”. Exempel på friluftsliv kan vara att ströva i skogen, rida, bada, åka skidor och cykla. Men det kan också omfatta flottfärder, camping i skog och mark samt dykning och sportfiske.¹⁰

Goda livsvillkor för djur- och växtlivet

Strandskyddet ska sedan 1994 också omfatta ett skydd för djurs och växters livsmiljöer. Strandskyddets syfte är alltså att i *lika stor utsträckning* skydda land och vattenområden för att de är värdefulla ur en biologisk synvinkel som att de är värdefulla för allemansrätten (friluftslivet).¹¹

¹ SFS 1950:639

² Naturvårdsverket, 1997, s. 14-15

³ SFS 1952:382

⁴ SFS 1964:822, 44 §

⁵ Jonzon, S.G. et al. 1988

⁶ SFS 1974:1028

⁷ Proposition 1993/94:229, s.4

⁸ SFS 1998:808

⁹ SFS 1998:808, 7 kap. 13 §

¹⁰ Naturvårdsverket, 1997, s. 7

¹¹ Naturvårdsverket, 1997, s. 16-17

Det är många olika arter som är beroende av närheten till vatten eller övergången land/vatten. Många arter använder också stränderna för skydd och övervintring. Vissa strandmiljöer är väldigt värdefulla för att de har viktiga ekologiska funktioner och även för att de utgör en särskilt viktig livsmiljö för många djur- och växtarter. En viktig aspekt när det gäller stränder är att de fungerar som korridorer för flora och fauna vilket underlättar spridningen av arter som i ett längre perspektiv bidrar till arters överlevnad. En annan viktig aspekt är att stränderna kan fungera som biologiskt filter där kväve tas upp i biomassan istället för att transporteras ut i vattnet och i förlängningen bidra till övergödning av våra vattendrag.¹²

Några exempel på viktiga strandmiljöer är bl.a. låga stränder som ibland översvämmas och kan ge upphov till fuktig lövskog med t.ex. glasbjörk, al och sälg. Det kan också vara våtmarker som är viktiga miljöer för många fågel- och däggdjursarter samt groddjur. Strandängar utgör en viktig häcknings- och uppehållsplats för vadarfåglar och sumpskogar där en mångfald av ryggradslösa djur och kryptogamer går att finna. Vissa strandbottnar kan också vara värdefulla bl.a. som skydd för fiskyngel. För fiskar, kräldjur, groddjur, insekter och ryggradslösa djur så utgör de grunda strandområdena (t.ex. mjukbottnar) en viktig produktions- och uppväxtplats. Det är därför angeläget att känna till dessa grunda områdets värde för den akvatiska biodiversiteten.¹²

1.1.3 Lagstiftning och beslutanderätt

I Miljöbalken står det att strandskyddet gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag¹³. Det innebär att hela kusten innefattas av strandskyddet samt alla sjöar och vattendrag i inlandet¹⁴. Det finns två syften med lagen, det första är att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv” och det andra är att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”¹³. Strandskyddet gäller idag generellt över hela landet, inga regionala skillnader finns¹⁵. Strandskyddets utsträckning är 100 meter upp på stranden samt 100 meter ut i vattnet, i båda fall från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd¹⁵. Strandskyddet gäller alltså både på land och i vattnet inklusive undervattensmiljön¹⁴. Det finns också en möjlighet att utvidga skyddet till 300 meter från strandlinjen åt båda håll¹⁶. Det generella skyddet omfattar 100 meter men det kan utvidgas upp till 300 meter om t.ex. området är av särskilt värdefull betydelse för naturvården eller friluftslivet¹⁷.

Strandskyddsbestämmelserna innebär att det är förbjudet att utföra vissa åtgärder inom strandskyddat område. Inom ett strandskyddsområde får det bl.a. inte byggas nya byggnader, byggnader får inte ändras så att de får en annan användning än tidigare, grävningsarbeten för bebyggelse får inte utföras och det får ej heller uppföras anläggningar som hindrar det rörliga friluftslivet eller skadar levnadsvillkoren för djur- eller växtarter.¹⁸ Möjlighet till undantag från strandskyddet finns. För att dispens ska beviljas ska det finnas särskilda skäl¹⁹. Ansökan om dispens görs hos Länsstyrelsen eller hos kommunen då Länsstyrelsen delegerat denna beslutsrätt till kommunen¹⁴.

¹² Naturvårdsverket, 1997, s. 17-18

¹³ SFS 1998:808, 7 kap. 13 §

¹⁴ Naturvårdsverkets hemsida

¹⁵ Naturvårdsverket, 2002, s. 3

¹⁶ SFS 1998:808, 7 kap. 14 §

¹⁷ Naturvårdsverket, 1997, s. 23

¹⁸ SFS 1998:808, 7 kap. 16 §

¹⁹ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

Länsstyrelsen är den myndighet som har huvudansvaret för strandskyddsfrågor. Länsstyrelsen kan dock delegera detta ansvar till kommunerna vilket skett i många fall. Myndigheten kan vidare ta beslut om att utvidga strandskyddet till 300 meter och de kan också upphäva strandskyddet för områden som uppenbarligen saknar betydelse för syftena med skyddet.²⁰ De kan också upphäva eller återinföra strandskyddet i detaljplaner. Om ett beslut går emot den sökande har denne möjlighet att överklaga till Länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då hon/han fick ta del av beslutet. Naturvårdsverket kan överklaga beslut om dispens från strandskyddet för att bevara strandskyddet som ett allmänt intresse.²⁰ Varje år ges mellan 3000 och 4000 dispenser från strandskyddsbestämmelserna²¹. Av dessa överklagade Naturvårdsverket år 2000 14 beslut i hela landet, år 2001 blev 25 beslut överklagade, år 2002 överklagades 28 beslut, år 2003 överklagades 17 beslut och år 2004 samt 2005 överklagades 8 respektive 72 beslut²².

1.1.4 Dispensbeslut och upphävande av strandskydd

I Miljöbalken går att utläsa följande:

*”Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall Länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.”*²³

Länsstyrelsen får förorda att en kommun ska ha behörighet att ge dispens istället förutom då det gäller byggnad av försvarsanläggning eller allmän väg²⁴.

Som framgår av lagtexten får undantag från strandskyddet ske endast när särskilda skäl finns. Det är inte avsett att undantag ska ske på en generell basis²⁵. Dessutom får dispens endast ges då det är förenligt med strandskyddets syften²⁶.

Det som är av intresse att studera närmare vid dispensprövning är vad det är för typ av anläggning/byggnad som dispensen söks för och också vilken omfattning det handlar om. Föremål för utredning är områdets betydelse, både idag och i framtiden.²⁷ Att ha i åtanke är att ett område som idag kan uppfattas som mindre värdefullt kan i framtiden utvecklas på ett fördelaktigt sätt för friluftslivet och/eller för djur- och växtlivet²⁸.

Dispens bör inte medges om ett område är av speciell betydelse för naturvården eller friluftslivet, t.ex. ett riksintresse. Om stranden där dispens söks ligger i ett mycket exploaterat område bör inte dispens ges där heller. Att platsen för en ny anläggning/byggnad ligger på redan ianspråktagen mark kan ses som ett särskilt skäl för dispens.²⁹

²⁰ Naturvårdsverkets hemsida

²¹ Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, s. 15

²² Kati Dalkowski, Naturvårdsverket

²³ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

²⁴ SFS 1998:1252, 12 §

²⁵ Bengtsson, B. et al., 7 kap., s. 48

²⁶ SFS 1998:808, 7 kap. 26 §

²⁷ Proposition 1997/98:45, s. 726

²⁸ Naturvårdsverket, 1997, s. 25

²⁹ Bengtsson, B. et al., 7 kap., s. 49-50

När det gäller komplementbyggnader såsom sjöbodrar, uthus och gäststugor, så kan det utgöra ett särskilt skäl till dispens om byggnaden avses ligga nära huvudbyggnaden eller kommer att bilda en sammanhållen bebyggelse med övriga byggnader på tomten. Detta gäller inte om den privata sfären utökas på bekostnad av allemansrättsligt tillgänglig mark. I de fall då det bildats en lucktomt mellan andra tomter kan dispens ges om det finns bättre ställen att nå ned till vattnet på och lucktomten på så vis förlorat betydelse för allmänheten. Däremot kan inte dispens ges för nyss nämnda om lucktomten befinner sig i en högexploaterad del av landet.³⁰

Att anlägga t.ex. bryggor eller omklädningsrum vilka är direkt avsedda för allmänheten och dess behov av friluftsliv, kan utgöra ett särskilt skäl för dispens så länge som de inte verkar avhållande för allmänhetens möjlighet att använda stranden³⁰. Restriktivitet åberopas när det gäller enskilda bryggor utanför ianspråktagen mark. En enskild brygga bör inte anläggas på ett sådant sätt att den kan anses privatiserande eller att den tar i anspråk ett biologiskt känsligt land- eller vattenområde.³¹ Campingplatser, golfbanor och idrottsanläggningar hamnar inte inom de särskilda skälen för dispens³⁰.

När det gäller prövning av enskilda fall för dispens ska den också omfatta påverkan på djur- och växtliv. Om det skulle visa sig att det påverkas på ett sätt som inte är acceptabelt så skall dispens inte meddelas.³⁰

För en mer utförlig beskrivning av vad som kan anses som särskilda skäl för dispens hänvisas till kapitel 1.1.5.

I Miljöbalken går det att läsa om de bestämmelser som rör upphävande av strandskyddet genom detaljplanläggning. Där kan följande utläsas:

*”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl...”*³²

Strandskyddet kan således endast upphävas i en detaljplan om det finns särskilda skäl (se kap. 1.1.5)³³. Orden ”uppenbart saknar betydelse” ger uttryck åt en återhållsam syn vid övervägandet om att upphäva strandskyddet³⁴. Fr.o.m. 1987 antas detaljplaner av kommunerna själva och Länsstyrelsen beslutar om strandskyddet³⁵.

Samrådet mellan kommun och Länsstyrelse är enligt Naturvårdsverket ett lämpligt forum att diskutera om en detaljplan överensstämmer med strandskyddets syften. Där bör också diskussion ske om det föreligger särskilda skäl för ett upphävande av strandskyddet inom planområdet.³⁶

³⁰ Bengtsson, B. et al., 7 kap., s. 49-50

³¹ Naturvårdsverket, 1997, s. 52-53

³² SFS 1998:808, 7 kap. 15 §

³³ Naturvårdsverket, 1997, s. 25

³⁴ Naturvårdsverket, 1997, s. 24

³⁵ Naturvårdsverket, 1997, s. 22

³⁶ Naturvårdsverket, 1997, s. 27

Detta upphävande kan ske helt eller delvis inom planen. Strandskyddet upphävs helst i de delar av planen som benämns kvartersmark för bebyggelse och anläggningar o.s.v. I de delar som benämns friluftsområde, parkmark, naturområden och badplatser m.m. bör strandskyddet ligga kvar. Om strandskyddet behålls inom vissa delar klargörs att det även efter planens verkställande är angeläget att hålla vissa områden tillgängliga för allmänhetens friluftsliv och/eller att området har betydelse för djur- och växtlivet.³⁷

1.1.5 Kriterier för särskilda skäl

Som framgick av kapitel 1.1.4 kan följande utläsas av Miljöbalken:

*”Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas skall Länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.”*³⁸

Vad menas då med särskilda skäl? Vilka är kriterierna för särskilda skäl? I propositionen till Miljöbalken kan åtta olika särskilda skäl utskiljas:³⁹

- Ianspråktagen mark
- Komplementbyggnad
- Ersättningsbyggnad
- Platsen väl avskild från strand genom en större väg eller järnväg eller liknande
- Lucktomt
- Anläggning avsedd för friluftslivet
- Anläggning som måste ligga vid vattnet
- Försvarsanläggningar eller vägar som måste ligga inom strandskyddsområde

Vad gäller *ianspråktagen mark* kan det anses som ett särskilt skäl för dispens i avvägningen mot det rörliga friluftslivet om marken som ärendet gäller ligger på redan ianspråktagen mark³⁹. Någon vidare förklaring till vad som anses med ianspråktagen mark ges inte i propositionen. Inte heller i Naturvårdsverkets Allmänna Råd framgår vad som egentligen menas med ianspråktagen mark.

Vidare nämns *komplementbyggnad* som ett fall där dispens ibland kan meddelas. Exempel på det kan vara en fiskebod, ett uthus och en gäststuga. Det finns dock två viktiga förutsättningar för att det ska utgöra ett särskilt skäl till dispens. För det första ska den kompletterande bebyggelsen förläggas nära huvudbyggnaden och bilda en sammanhängande grupp tillsammans med övriga byggnader. För det andra ska inte den nya bebyggelsen medföra att det privata området blir större på bekostnad av det allemansrättsligt tillgängliga området. Den nya byggnaden ska inte läggas på ett sådant sätt att den ger grund för en ny fastighetsbildning utan ska placeras på ianspråktagen tomt.⁴⁰

³⁷ Naturvårdsverket, 1997, s. 27

³⁸ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

³⁹ Proposition 1997/98:45, s. 726 ff.

⁴⁰ Naturvårdsverket, 1997, s. 39-40

När det gäller *ersättningsbyggnader* bör som regel dispens ges för en nedbrunnen byggnad. Ansökan om att återuppföra en nedbrunnen byggnad bör göras inom ett år efter brand. En förutsättning är dock att den nya byggnaden används på samma sätt som den ”gamla”.⁴¹ När det gäller rivning och ersättning av en byggnad gäller i huvudsak detsamma som för en nedbrunnen byggnad. Här bör dock ansökan om dispens göras innan rivningen görs. Är en byggnad förfallen kan inte återuppbyggnad anses som uppförande av ersättningsbyggnad, då gäller det uppförande av en helt ny byggnad. Detta utgör alltså inget särskilt skäl för dispens.⁴² Det finns dock svårigheter med att avgöra vad som avses med förfallen byggnad. Enligt Naturvårdsverkets Allmänna Råd kan en byggnad anses som förfallen om byggnaden inte längre kan användas på samma sätt som tidigare och de arbeten som behöver göras är så omfattande att de kan jämföras med nybyggnation.⁴²

Om en byggnad ska uppföras på en *plats som är väl avskild från stranden* kan dispens meddelas. Det kan röra sig om en större väg eller järnväg eller liknande som skär av strandområdet. Det ska då stå helt klart att den del av stranden som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för det rörliga friluftslivet.⁴³ Enligt Naturvårdsverket innebär en väg inte automatiskt att dispens från strandskyddsbestämmelserna kan ges. En mindre väg kan i undantagsfall anses försämra värdet för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Vidare innebär en större allmän väg inte automatiskt ett särskilt skäl för dispens enligt verket.⁴⁴

Ibland kan dispens ges för en *lucktomt*, dvs. en lucka mellan tomterna i ett sedan tidigare bebyggt område. Detta gäller om tomten i fråga tydligt har förlorat sin betydelse för allmänheten och det finns bättre sätt att ta sig till och från vattnet inte långt därifrån. Denna typ av dispens bör dock inte ges i de mest exploaterade delarna av landet.⁴³ I högexploaterade områden kan det vara särskilt viktigt att bevara lucktomter. Lucktomten kan där ge en öppning mot vattnet och utgöra den enda tillgängliga stranden för dem som inte har någon strandtomt. Den kan vara en tillgång på så vis att den inte är ianspråktagen och därför bidrar till en god livsmiljö, dels för allmänheten, men också för växt- och djurlivet.⁴²

Om en *anläggning är avsedd för det rörliga friluftslivets behov* kan dispens ges. Det kan röra sig om raststugor, bryggor och omklädningsrum vid allmänna badplatser och vindskydd. Vad gäller t.ex. golfbanor, campingplatser och idrottsanläggningar så inskränks allmänhetens tillträde oftast och de omfattas därmed inte i detta begrepp.⁴³ Viktiga saker att reflektera över när man prövar den här typen av anläggningar är att det kan garanteras att stranden förblir tillgänglig för allmänheten och att det förblir avgiftsfritt. Det ska också vägas mot den skada som anläggningen kan tänkas ge upphov till för de biologiska värdena.⁴⁵

Det kan också finnas särskilda skäl för *anläggningar som måste ligga vid vattnet*. Det kan t.ex. vara båthamnar, båtbyggor, båthus och pirar. Den här typen av anläggningar bör dock inte ges dispens inom områden som har stort rekreativvärde. Som alltid bör intrånget i det allemansrättsligt tillgängliga området begränsas och samlokalisering för t.ex. bryggor bör tas i beaktandet i syftet att begränsa ianspråktagandet av strandområden.⁴³

⁴¹ Proposition 1997/98:45, s. 726

⁴² Naturvårdsverket, 1997, s. 41-42

⁴³ Proposition 1997/98:45, s. 726-728

⁴⁴ Naturvårdsverket, 1997, s. 45-46

⁴⁵ Naturvårdsverket, 1997, s. 43-44

Anordningar och byggnader som, för sitt ändamål, inte måste ligga vid stranden ska placeras utanför strandskyddat område ⁴⁶.

Ett ytterligare skäl till dispens tas upp i propositionen och det är *försvarsanläggningar och vägar* som med betraktandet av ändamålet måste ligga inom strandskyddsområde. Det finns skäl att vara mindre restriktiv när den här typen av beslut fattas. I 3: e och 4: e kapitlet i Miljöbalken står att försvarsintresset är prioriterat. ⁴⁸

Att stranden sällan eller aldrig besöks av allmänheten eller att den är dyg och stenig (vilket skulle göra den mindre lämplig för bad) är inte att anse som ett särskilt skäl ⁴⁸.

Andra motiv som ej godtas som särskilda skäl är att föräldrar eller barn vill bo nära övrig familj. Ej heller nyetablering eller utvidgning av befintlig näringsverksamhet. Att den nya byggnaden/anläggningen inte påtagligt försämrar allmänhetens tillträde till området eller att djur- och växtlivet inte påtagligt påverkas är inte ett särskilt skäl för att ge dispens utan en förutsättning för att dispens ska kunna ges. ⁴⁷ I alla exempelsituationer där dispens kan ges gäller att dispens inte skall medges om de biologiska värdena eller friluftslivet kan påverkas på ett sätt som inte är acceptabelt. Områdets betydelse både idag och i framtiden ska tas med i beaktandet. Vidare bör dispens inte ges om det endast finns några enstaka stränder i närheten som är allemansrättsligt tillgängliga. Inte heller bör dispens ges om stranden är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet. ⁴⁸

1.1.6 Brister som påvisats i andra utredningar

Regeringen gav den 26 april 2001 i uppdrag till Naturvårdsverket att utreda tillämpningen av bestämmelserna samt eventuella skärpningar och lättnader i strandskyddet. Miljödepartementet sände ut utredningen på remiss till alla länsstyrelser, ett fyrtiotal kommuner samt andra myndigheter och intresseorganisationer. Efter utredning av remissvaren samt Naturvårdsverkets rapport bildades en arbetsgrupp inom Miljödepartementet. Denna arbetsgrupp tillsattes i september 2004 för att arbeta med förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser. ⁴⁹

I författningsförslaget till ett förnyat strandskydd diskuteras Naturvårdsverkets utredning där stora brister framkom vid granskning av dispenser ⁴⁹. Så få som 32 % av alla granskade dispensbeslut bedömdes av Naturvårdsverket som välgrundade. Många brister framkom av den granskning som gjordes, bl.a. brister i underlaget som t.ex. brister i kartmaterialet, brister i underlag för att bedöma en anläggning eller byggnads inverkan på syftet med strandskyddet, brister i information om omfattning av strandskyddet saknades ofta samt brister i upplysning om det aktuella området omfattades av något riksintresse. Bristerna visade sig vara störst när det gäller strandskyddets andra syfte att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet”. ⁵⁰ Bakgrunden till det har att göra med att många beslut om delegation till kommunerna är fattade innan 1994 då det nya syftet tillkom ⁵¹. De särskilda skälen till dispens saknades i hög utsträckning eller stämde inte överens med vad som anses som särskilda skäl enligt propositionen 1997/98:45 till Miljöbalken. ⁵⁰

⁴⁶ Naturvårdsverket, 1997, s. 52

⁴⁷ Naturvårdsverkets hemsida

⁴⁸ Proposition 1997/98:45, s. 726-728

⁴⁹ Ds 2005:23, s. 3 och 35

⁵⁰ Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, s. 26-27

⁵¹ Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, s. 70

Villkor saknades i 90 % av besluten och det framkom att formella brister var väldigt vanliga. Ett exempel på det sistnämnda är att många kommuner skriver ihop beslut enligt Plan- och bygglagen och Miljöbalken.⁵²

Det finns framförallt tre huvudproblem med dagens lagstiftning; brister i tillämpning vid tillsyn och vid prövning, oklarheter i regelverket som försvårar tillämpningen och bristande legitimitet eller laglighet. Problemet med brister i tillämpning är det mest angelägna då det på många håll utgör det viktigaste skälet för en gradvis undergrävning av strandskyddets syften. Att allt fler stränder vid kusten tas i anspråk av bebyggelse är ett resultat utav bristerna i tillämpningen. Det här är något som gäller längs hela kusten och är därmed inte nödvändigtvis endast kopplat till området omkring våra storstäder. Dispensbesluten följer inte gällande normer, tillsynen över strandskyddet är av sporadisk natur och därutöver är det väldigt få överklaganden.⁵³ Det faktum att det förekommer en omfattande byggnation på stränder trots förbudet mot nybyggnation inom strandskyddat område⁵³ samt att det finns stora brister i hanteringen av strandskyddet och dess regler på många håll i landet⁵⁴ gör att det är intressant att närmare granska hur det fungerar i Uppsala län. Enligt statistik från SCB har det byggts 929 nya byggnader i Uppsala län inom 100 meter från kust- och strandlinje sedan 1976⁵⁵. Detta är intressant eftersom det generella strandskyddet infördes 1975⁵⁶.

Bland andra rapporter om strandskyddet som utarbetats kan nämnas en rapport ifrån Länsstyrelsen i Jämtlands län där alla dispenser från 2004 granskades. Det som främst granskades var de särskilda skälen till dispens och om kommunerna följer de skälen som finns i propositionen 1997/98:45 till Miljöbalken. Under 2004 hade hela länet 152 ansökningar varav två resulterade i avslag. Det vanligaste skälet var ianspråktagen mark och i ca 20 % av fallen hade kommunerna egna skäl.⁵⁷ I Skåne har det också gjorts en utredning kring kommunernas dispensprövning av strandskyddet. Där skickades en enkät ut till kommunerna för att bl. a. ta reda på antalet dispenser som beslutas i respektive kommun, biologisk kompetens i kommunerna och vad kommunerna själva anser att de redovisar i besluten. Det framkom då att kommunerna har svårigheter att hitta besluten i arkiven, att en del kommuner inte insett att det är tvingande att skicka kopior av beslut till såväl Länsstyrelsen som Naturvårdsverket samt att Länsstyrelsen inte har ett tillräckligt bra system för att ta hand om inkomna kopior av beslut.⁵⁸ Länsstyrelsen i Västmanlands län gjorde 2002 en sammanställning av kommunernas dispensgivning mellan år 1994-2001. Det som utreddes närmare var antal dispensärenden fördelade på kommunerna och om formalia uppfylldes för strandskyddsbesluten. För att se om formalia uppfylldes studerades olika aspekter, bl. a. tomtplatsbestämning och om särskilda skäl hade angivits i besluten. Ett resultat av undersökningen var att gällande formalia inte uppfylldes på ett tillfredställande sätt och att kvalitén på besluten var låg och ojämn.⁵⁹

Det pågår nu en utredning på Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet om strandskyddet som skall resultera i en proposition under 2006⁶⁰.

⁵² Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, s. 70

⁵³ Ds 2005:23, s. 32-34

⁵⁴ Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, s. 3

⁵⁵ SCB, MI 50, 2004

⁵⁶ Proposition 1993/94:229, s. 7

⁵⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2005.

⁵⁸ Länsstyrelsen i Skåne län, 2004.

⁵⁹ Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2002.

⁶⁰ Ann Peters, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet

2. Syfte och mål

Syftet med examensarbetet är att få en bättre kännedom om hur strandskyddsbestämmelserna hanteras och används av tre kommuner i Uppsala län. Granskningen avser att ge kännedom om hur besluten är utformade och om de uppfyller de formella rekommendationerna på innehåll som anges av Naturvårdsverket. I granskningen ingår dock inte att bedöma om beslutet att ge dispens i det enskilda fallet kan anses vara korrekt eller inte. För att kunna tolka och förstå resultatet av granskningen ingår som en del av arbetet att utföra intervjuer på kommunerna. Genom intervjuerna har rutinerna kring dispensbesluten kunnat utforskas och beskrivas. Målet är att få en sammanfattande bild av hur strandskyddet har hanterats under de senaste fem åren. Sammanställningen ska åskådliggöra hur kommunerna har tolkat regelverket, om besluten överklagats och om det finns skillnader mellan kommunerna.

De frågeställningar som studien utgått ifrån är:

- Håller sig de särskilda skälen i de enskilda besluten inom ramen för vad som anses som särskilda skäl enligt propositionen till Miljöbalken?
- Ingår det som bör ingå i ett dispensbeslut enligt Naturvårdsverkets Allmänna Råd?
- Håller sig de särskilda skälen i detaljplanerna inom ramen för vad som anses som särskilda skäl enligt propositionen till Miljöbalken?

3. Material och metod

3.1 Metod

Det material som varit tillgängligt under arbetets gång är de enskilda besluten från respektive kommun samt gällande detaljplaner inom det strandskyddade området.

För att ta reda på hur strandskyddsbestämmelserna efterlevs och hanteras i kommunerna i Uppsala län har kommunerna i länet kontaktats. Information om antalet dispensärenden har fått från kommunerna för att kunna göra en avgränsning av arbetet. Med utgångspunkt ifrån en mall i Naturvårdsverkets utredning om strandskydd⁶¹ skapades en granskningsmall med frågeställningar som användes vid granskning av dispensbesluten (se Bilaga 1).

Under granskningen av besluten studerades bl.a. aspekten riksintresse för naturvård och friluftsliv. För att få en bild av i hur många fall detta redovisas användes Kartogis som är ett ”tittskåps” GIS-program. Utifrån detta program fanns möjligheten att för varje beslut se om den berörda fastigheten ligger inom riksintresse för naturvård eller friluftsliv och koppla det till vad som anges i beslutet. Vid analys av resultaten gjordes en sammanställning av de aspekter som har behandlats utifrån granskningsmallen.

Dessutom genomfördes, främst efter granskningen, flera intervjuer med personer som handlägger strandskyddsärenden samt personer som yttrar sig i strandskyddsfrågor. Detta gjordes för att få en djupare bakgrund till de beslut som genomförs och för att få förståelse för hur själva processen går till när beslut behandlas. Genom att göra intervjuer kan andra aspekter framkomma som inte är möjliga att få svar på endast genom granskning av dispensbeslut. Den typ av intervjuer som genomfördes var kvalitativa i sitt utförande och i sin tolkning⁶². De som handlägger ärenden är de personer som lägger grunden för de beslut som sedan fattas av nämnderna.

En frågeram lades upp på förhand men en låg grad av standardisering användes genom att den anpassades efter den intervjuade i fråga (se Bilaga 2). Frågeramen var densamma för alla intervjuade parter och den anpassning som gjordes var inom den uppställda ramen. Att en låg grad av standardisering användes betyder att frågorna togs i den ordning som det passade och följdfrågor formulerades allt eftersom.⁶² Intervjuerna anpassades också i viss mån efter den aktuella kommun det gällde. Detta gjordes i och med att det finns olika begränsningar och möjligheter i olika kommuner. Som stöd fördes anteckningar under intervjuens gång.

För att få en bild av exploateringen av stränder studerades även antagna/ändrade detaljplaner som ligger inom strandskyddat område i respektive kommun. Detta för att strandskyddet i detaljplaner kan upphävas (se kap. 1.1.4) vilket kan innebära en ytterligare möjlighet till dispens från bestämmelserna. Det som närmare studerades var det särskilda skäl som angetts och om skyddet helt upphävts, delvis upphävts eller återinförts i detaljplanerna. Detta gör att man tydligare får en helhetsbild av exploateringen av strandlinjen i respektive kommun.

⁶¹ Naturvårdsverket, 2002, Rapport 5185, Bilaga 4, s.1

⁶² Trost, J., 1993, kap. 1

För att ta reda på hur många beslut som överklagats kontaktades Naturvårdsverket eftersom de har överklaganderätt på dispensbeslut⁶³. Detta gjordes för att få en lista på antalet överklagade beslut. Antalet överklagade beslut kan ge en bild av hur många beslut som Naturvårdsverket anser vara tagna på felaktiga grunder.

3.2 Avgränsning

Den avgränsning som har gjorts i detta examensarbete innefattar granskning av tre kommuner i Uppsala län, dessa är Håbo, Uppsala och Östhammar. Orsaken till denna avgränsning är dels att alla kommuner inte kunde tas med p.g.a. tidsbegränsningen av arbetet och dels att detta är tre kommuner i länet med skilda förutsättningar (se kap. 4). De år för vilka granskning av beslut om dispens gjordes är år 2000-2005 (augusti), dvs. ca 6 år bakåt i tiden. Med denna tidsbegränsning inrymdes totalt sett tillräckligt många beslut för att få ett bra och hanterbart underlag och samtidigt blev det en rimlig avgränsning i förhållande till den tidsram arbetet skulle hålla sig inom. Från Håbo kommun var det 36 stycken beslut totalt, från Uppsala var det 116 beslut och från Östhammar 216 beslut. Den ingående granskningen avser alla beslut om dispens, dock tas andelen avslagna beslut också i beaktande om än inte på samma ingående sätt som dispenserna. Vad det gäller de avslagna ärendena så är det kvantiteten som är av intresse. Ingen hänsyn har tagits till omfattningen av strandskyddet vid granskningen. Alla beslut där strandskyddet har upphävts har därför granskats. Ingen bedömning har gjorts om beslutet att ge dispens i det enskilda fallet kan anses vara korrekt eller inte. Med hänvisning till att problemet med tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna utgör det mest angelägna (se kap. 1.1.6), inriktar sig granskningen främst på detta.

De personer som blev föremål för intervju var för Uppsala kommun; Brita Christiansen, bygglovarkitekt och Elisabeth Erhlén, chef för Bygglovavdelningen, båda på Stadsbyggnadskontoret. Dessutom genomfördes intervju med Rolf Jakobsson, Fritids- och naturkontoret Uppsala kommun. På Östhammars kommun genomfördes intervju med Harry Edström, stadsarkitekt på Byggnadsnämndskontoret och Dag Söderberg, fritidschef på Fritidskontoret. Vad gäller Håbo kommun genomfördes intervjuer med Kim Hultén, avdelningschef och byggingenjör på Miljö- och teknikförvaltningen samt Marianne Wallgren Kahn, Utredare på Miljö- och teknikförvaltningen.

När det gäller antagna/ändrade detaljplaner inom strandskyddat område har en avgränsning gjorts till att gälla åren 2000-2005. Detta för att stämma överens med den avgränsning som gjorts vad det gäller enskilda ärenden. Även de beslut som överklagats av Naturvårdsverket har avgränsats till åren 2000-2005.

Eftersom detta är ett examensarbete på D-nivå i biologi så motsvaras det av 20 veckors arbete.

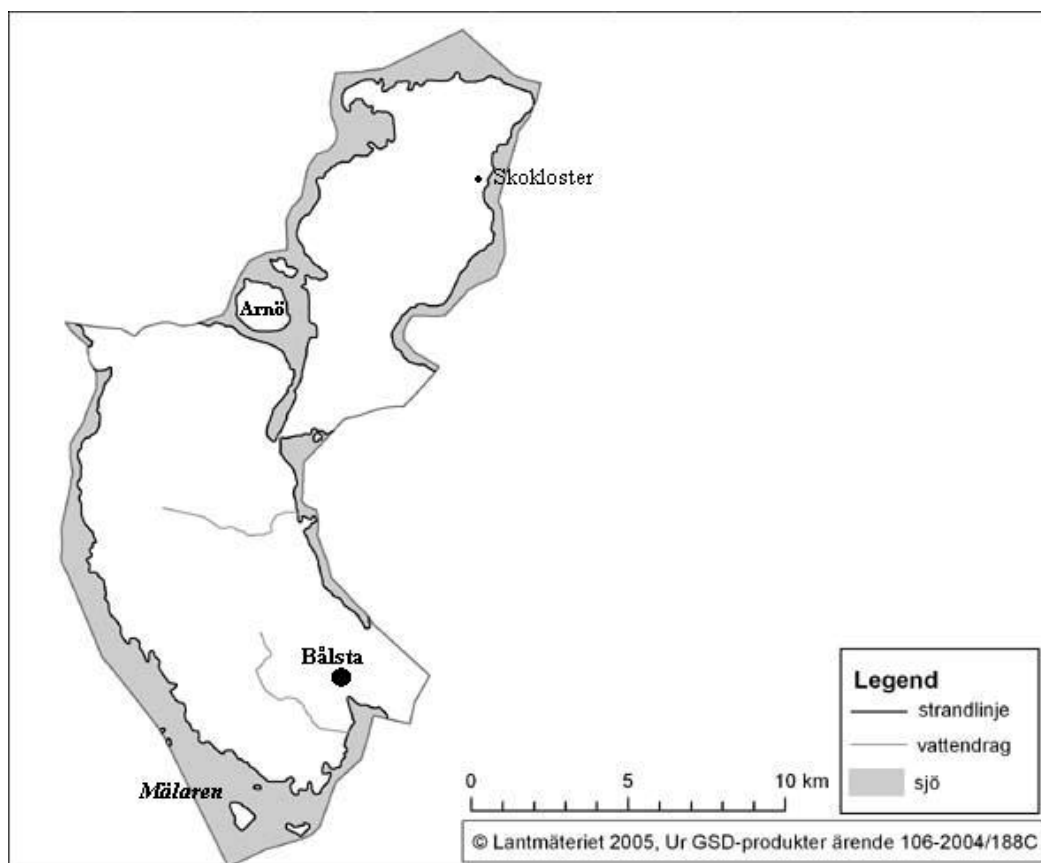
⁶³ SFS 1998:1252, 40 §

4. Beskrivning av kommunerna

För att visa på respektive kommuns förutsättningar presenterar jag här i korthet de tre kommuner som ingår i min avgränsning.

Håbo kommun

Kommunen hade vid årsskiftet 2004/2005 18 378 invånare och har ökat med cirka 4400 personer sedan 1982. Eftersom kommunens landarea motsvarar 142 km² så uppgår befolkningstätheten till 129 invånare/km². Cirka 80 % av befolkningen bor i Bålsta tätort som är kommunens enda tätort, resterande del bor på landsbygden.⁶⁴ Kommunen ligger vid Mälaren i södra delen av Uppsala län⁶⁴ och gränserna utgörs till största delen av vatten. Endast tio km av gränsen består av markgräns⁶⁵. Enligt statistik från SCB är längden av kust och stränder i kommunen 98 km⁶⁶. Med avseende på strandskyddet är denna kommun intressant att närmare granska p.g.a. att det är en sådan expansiv kommun med en hög befolkningstäthet. Dessutom utgörs en stor del av markgränserna av vatten där strandskyddet normalt råder. Eftersom befolkningen i kommunen ökar och det finns mycket mark inom strandskyddat område är det ett möjligt scenario att antalet dispensansökningar kommer att öka i framtiden. Det kan därför vara intressant att studera hur kommunens dispensbeslut ser ut i dag.



Figur 1. Stränder och vattendrag i Håbo kommun.

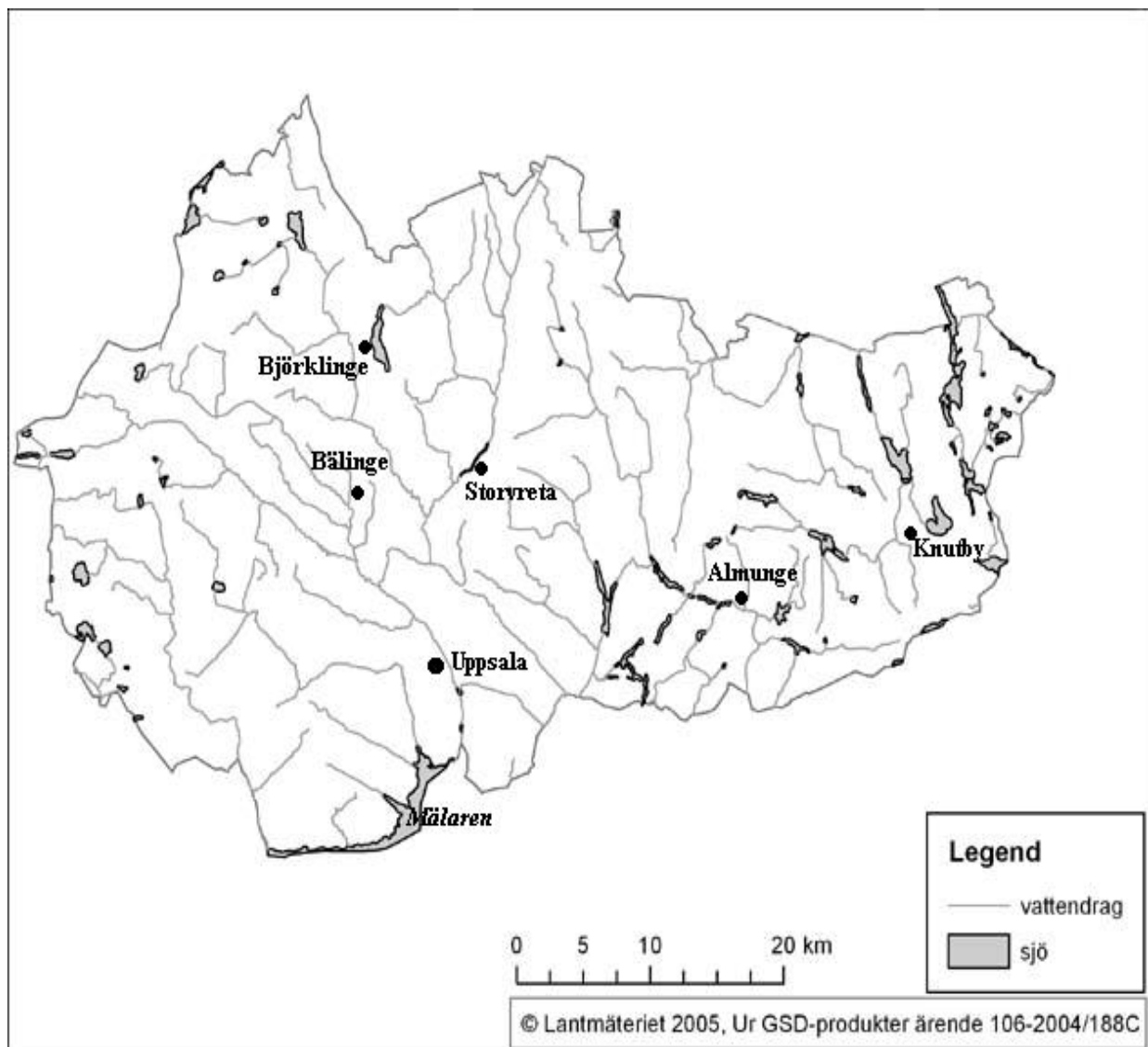
⁶⁴ Håbo kommuns hemsida

⁶⁵ Bålstaguident

⁶⁶ SCB, MI 50, 2002

Uppsala kommun

Kommunen hade vid årsskiftet 2004/2005 182 076 invånare och är därmed Sveriges fjärde största kommun. Befolkningen har ökat med cirka 35 000 personer sedan 1980. Kommunens landareal motsvaras av 2189 km² och befolkningstätheten är 83 invånare/km².⁶⁷ 83 % av befolkningen bor i tätort och 17 % på landsbygd⁶⁸. Uppsala ligger på båda sidor om Fyrisån, ungefär åtta km från utloppet i Mälaren vid Ekoln⁶⁹. Enligt statistik från SCB är längden av kust och stränder i kommunen 844 km⁷⁰. Kommunen är intressant att granska närmare p.g.a. att det är en storstadskommun med högt invånarantal. Liksom för Håbo kommun är det ett möjligt scenario att antalet dispensansökningar kommer att öka i framtiden när befolkningstrycket ökar.



⁶⁷ Uppsala kommuns hemsida

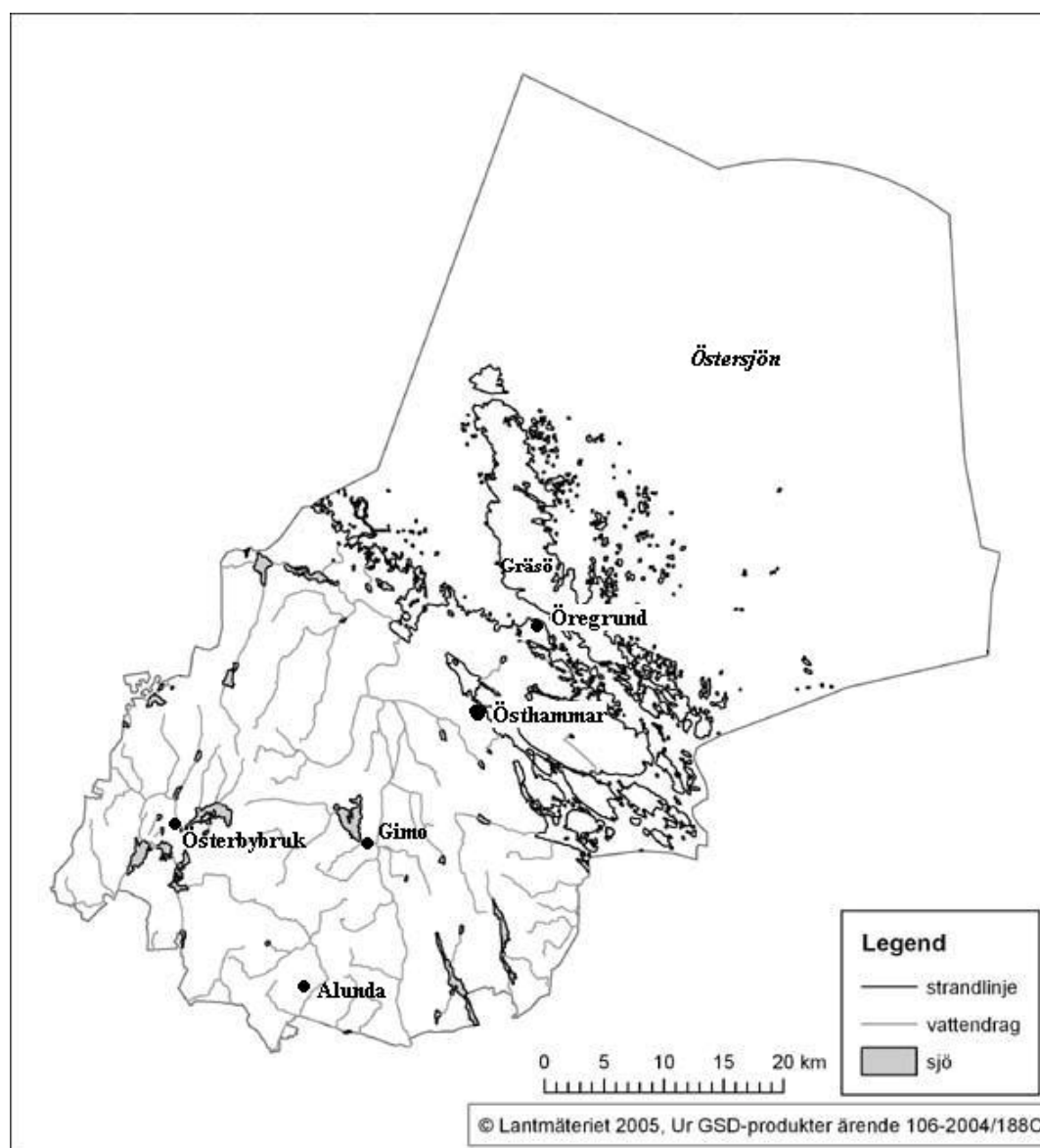
⁶⁸ Glesbygdsvverkets hemsida

⁶⁹ Upplandsstiftelsens hemsida

⁷⁰ SCB, MI 50, 2002

Östhammars kommun

Kommunen har cirka 21 740 invånare och befolkningen har ökat med cirka 700 personer sedan 1980. Kommunens totala yta är 2790 km² varav 1472 km² är landareal. Befolkningstätheten uppgår till cirka 15 invånare/km².⁷¹ Av kommunens invånare bor 24 % i tätort och 76 % på landsbygd eller glesbygd⁷². Kommunen ligger vid Upplandskusten, vid Östhammarsfjärden⁷³. Enligt statistik från SCB är längden av kust och stränder i kommunen 2461 km⁷⁴. Denna kommun är intressant att granska närmare p.g.a. att kommunen har en lång kustlinje ut mot Östersjön och därmed en stor andel mark inom strandskyddat område. Dessutom är det ett attraktivt område för fritidshusbebyggelse samtidigt som kommunen har närhet till två storstadsområden, Uppsala och Stockholm.



Figur 3. Stränder och vattendrag i Östhammars kommun.

⁷¹ Östhammar kommuns hemsida

⁷² Glesbygdsverkets hemsida

⁷³ Gula sidorna

⁷⁴ SCB, MI 50, 2002

5. Resultat

I kapitel 5 redovisas först resultaten av intervjuerna i kapitel 5.1. Detta för att intervjuerna ger en bakomliggande beskrivning av hur beslutsfattandet går till när det gäller strandskyddet på kommunerna. Intervjuerna ger en förståelse för resultaten av granskningen av de enskilda besluten som redovisas i kapitel 5.2. I kapitel 5.3 redovisas slutligen resultatet av detaljplanerna.

5.1 Intervjuer

I detta kapitel redovisas det sammanfattade resultatet av de intervjuer som har genomförts. Intervjuer har gjorts med representanter på Bygglovavdelningar och Fritids- och naturkontor eller motsvarande i respektive kommun. Resultaten redovisas kommunvis samt avdelningsvis. Citat visas genom att texten står inom ”citationstecken” och är i kursiv stil. Strukturen av nedanstående redovisning följer i huvudsak de intervjufrågor som återfinns i Bilaga 2. Intervjuerna redovisas här före granskningen av dispensbesluten för att de utgör en grund för förståelsen för hur beslut fattas och behandlas i kommunerna.

5.1.1 Håbo kommun

Miljö- och teknikförvaltningen

Kim Hultén är avdelningschef för Miljö- och teknikförvaltningen och tilldelar strandskyddsärenden till olika handläggare på avdelningen. Han handlägger också strandskyddsärenden personligen.

Enligt Kim Hultén finns det en större kunskap i kommunen om strandskyddet jämfört med år 2000. Det finns ett GIS material i kommunen där viktiga aspekter för ett strandskyddsbeslut framgår. Där går bl. a. att utläsa om ett område omfattas av riksintresse, om det är ett ekologiskt känsligt område, om det är ett område som bör bevaras för sina naturvärden m.m. Vid handläggandet av ett ärende studeras också gällande Översiktsplan och eventuell fördjupad översiktsplan. Vad gäller djur- och växtlivet studeras detta enligt Kim på plats av handläggaren. Platsbesök är något som Kim uppskattar att det förekommer i ungefär hälften av de enskilda ärendena.

På kommunen används enligt Kim Naturvårdsverkets Allmänna Råd vid handläggandet av denna typ av ärende. Kim anser att han finner stöd i lagen för särskilda skäl men att de skulle behöva vara lite mer differentierade. En speciell omständighet som han nämner är ianspråktagandet av åkermark för bebyggelse. Där finner han att det är svårt att motivera ianspråktagande med hjälp av dagens lagstiftning. En annan aspekt som enligt Kim är svår att handskas med i dessa sammanhang är skillnaden mellan 100 och 300 meterskyddet. Det vore skönt med ett gemensamt resonemang kring detta tycker Kim och vilka motiveringar som styrker respektive skydd.

Enligt Kim så kan kvaliteten på besluten höjas genom att flera platsbesök görs. Vidare tycker han att det vore bra med en standard för hur man ser på tomtplatser och att det skulle vara önskvärt med en checklista för vad som bör redovisas i strandskyddsbeslut.

Han menar också att kommunen saknar en sakkunnig ekolog som kan yttra sig i strandskyddsärenden och har ingen given remissinstans, d.v.s. en annan förvaltning eller kollega som kan yttra sig i strandskyddsärenden.

Han anser att de skulle behöva hjälp med platsbesök i områden där så skulle behövas. Han påpekar vidare att de naturvårdsinventeringar som finns att tillgå är gamla och att nya inventeringar skulle behöva göras. Tillsynen över strandskyddet uttrycker han en önskan om att Länsstyrelsen ska ta över.

Marianne Wallgren Kahn är utredare på Miljö- och teknikförvaltningen och yttrade sig, främst för några år sedan, om strandskyddsärenden ur naturvårdssynpunkt.

Marianne anser att kommunen är förhållandevis restriktiva vad gäller strandskyddsdispenser. Hon menar att många får avslag i tidigare skeden, nämligen när de tar första kontakten med kommunen för projekttid. ”Sedan prövas alla ärenden noggrant, inget görs på slentrian”, säger hon.

Marianne har ibland fungerat som remissinstans för strandskyddsärenden och yttrat sig om detaljplaner.

Problemet med strandskyddet anser hon är om det finns ett strandskydd för strandskyddets egen skull eller om det finns för att det finns viktiga naturvärden i dessa områden. Mer differentiering av strandskyddet finner hon önskvärt.

Hon anser att det behövs mer underlag för beslut t.ex. olika inventeringar. Det finns bl.a. en diskussion i kommunen om att upprätta ett nytt naturvårdsprogram. Marianne tycker att det behövs mer kunskap om hur det ser ut och fler remisser. Skulle vara bra att ha någon som ”bollplank” för denna typ av frågor t.ex. en handläggare på Länsstyrelsen menar Marianne.

5.1.2 Uppsala kommun

Bygglovavdelningen

Elisabeth Ehrlén är chef för Bygglovavdelningen och arbetar främst med tjänsteutlåtanden om strandskyddet. Hon handlägger inte ärenden personligen men fungerar ofta som diskussionspart i denna typ av frågor.

Brita Christiansen arbetar som bygglovarkitekt på Bygglovavdelningen och handlägger strandskyddsärenden. Hon har arbetat på kommunen sedan åtta år tillbaka.

Varje vecka har Bygglovavdelningen möten där de bl. a. diskuterar aktuella strandskyddsfrågor. Elisabeth Ehrléns uppfattning är att Bygglovavdelningen behandlar den här typen av ärenden med ett restriktivt förhållningssätt. Det är avdelningen som handlägger och författar strandskyddsärenden. En hel del av Uppsala kommuns ärenden behandlar komplementbebyggelse, men en del behandlar också omvandling av fritidshus till permanentboende menar Elisabeth.

Bygglovavdelningen har själva delegation på komplementbyggnader som anläggs längre ifrån strandlinjen än huvudbyggnaden, vilket betyder att de ej behöver nämndens beslut i dessa frågor. I övriga ärenden är det Byggnadsnämnden som beslutar.

På Byggnadsnämndens möten deltar alltid Elisabeth Ehlén och även Brita Christiansen, men då endast för att förklara om det finns några oklarheter. De har ej rösträtt i nämnden. Strandskyddsärenden remitteras till Fritids- och naturkontoret. De deltar ej i Byggnadsnämndens möten utan yttrar sig endast skriftligt till Bygglovavdelningen.

Elisabeth anser att de ofta följer Fritids- och naturkontorets rekommendationer, men frågan ska dock också avvägas enligt andra aspekter. Vad Fritids- och naturkontoret anger i sitt yttrande tas med i besluten enligt Brita Christiansen. När det gäller landskapsbild, fornminnen, avloppsfrågor och kulturminne så remitteras även andra instanser än Fritids- och naturkontoret enligt Elisabeth.

Platsbesök görs ofta men inte varje gång, i uppskattningsvis 1/3 av fallen enligt Brita och enligt Elisabeth alltid vid nyetableringar. Det beror på vad det är för slags byggnation som berörs. Om det är en ny byggnad är det, enligt Elisabeth, viktigare än om det är en komplementbyggnad. Vidare påpekar Elisabeth att numera förs inte förhandsbesked enligt Plan- och bygglagen och strandskydd enligt Miljöbalken samman för att de ej ska blandas ihop.

När en privatperson ansöker om bygglov får kommunen själva se till att personen i fråga också ansöker om strandskyddsdispens. Det missas annars ofta från privatpersonens sida menar Elisabeth. Hon säger att orsaken till att det är så få avslag i förhållande till dispenser är att många avslag avstyrs redan i ett tidigare skede genom kommunikation med den sökande. Om det blir ett avslag, så måste det kommuniceras med den sökande enligt Elisabeth och den sökande får en chans att yttra sig. Byggnadsnämnden ska sedan kunna läsa vad personen har att åberopa.

Både Elisabeth och Brita anser vidare att de har kompetens för att behandla strandskyddsärenden på tjänstemannaplan. Men det är viktigt att Länsstyrelsen studerar ärendena noga så att det inte blir några orimliga beslut enligt Elisabeth. Hon menar att de ofta är eniga med Byggnadsnämnden i strandskyddsärenden.

Enligt Elisabeth går handläggarna alltid in i översiktsplanen och ser så att projektet går att förena med denna. Problemet är att politikerna inte alltid tar notis om detta menar hon. Enligt Brita tar handläggarna ej med om ett område/en tomt innefattas av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Brita anser inte att det har någon större betydelse, i alla fall inte om det gäller en redan etablerad tomt.

Både Elisabeth och Brita anser att de finner stöd i Miljöbalken för särskilda skäl. Elisabeth anser dock att det vore bra med åskådningsexempel och Brita anser att uppdaterad information om hur det ska hanteras behövs. En seminariedag där vägledning kan fås från Länsstyrelsen är av speciellt intresse, speciellt med avseende på tomtplatsavgränsning och fastighetsbildning samt särskilda skäl enligt Brita. I kommunens beslut är det ovanligt med tomtplatsavgränsning som ej är förenlig med fastighetsgränsen enligt Elisabeth. Hon framhåller att motivet förr ofta var ianspråktagen mark, vilket har skärpts till nu. Brita definierar ianspråktagen mark som redan använd tomtmark. En tomt som används sedan tidigare, det kan t.ex. vara så att det finns byggnader där sedan innan.

Elisabeth och Brita tycker att Naturvårdsverkets Allmänna Råd är väldigt bra att följa. Skulle vara bra med en exempelsamling med bra beslut (både för bifall och för avslag) som har bra motiv menar Elisabeth.

De har oftast ont om tid på avdelningen, men Elisabeth anser att det egentligen skulle gå att förbättra alla beslut speciellt vad gäller särskilda skäl. Elisabet poängterar att de ska ta till sig av de aspekter som framkommit under intervjun och bli noggrannare med motiven. Vore bra med utbildning av politikerna tycker hon och bra med rutin på vilka delar som behöver skickas med till Länsstyrelsen.

Det som är bra med Uppsala kommuns dispenser anser Brita är att de alltid motiverar och försöker hänvisa till de särskilda skälen, aspekter som är mindre bra är att det finns en osäkerhet om exakt vad som kräver dispensprövning t ex. när det gäller bryggor (finns troligtvis därför många bryggor utan strandskyddsdispens). Enligt Brita så känner de också en osäkerhet om hur de ska hantera ärenden då det gäller ändring av strandlinjen, t ex. vid grävning. I allmänhet anser hon att det bedrivs dåligt med tillsyn avseende svartbyggen inom strandskyddat område, d.v.s. vad folk utför utan att de fått dispens.

”Svårast med strandskyddet är allmänhetens förståelse för lagen”, säger Elisabeth. Skulle vara bra med en pedagogisk skrift till allmänheten, menar hon, om strandskyddet och vad det innebär. I den skriften vore det bra om gamla skrönor utraderades t.ex. att om det finns en husgrund på en fastighet, då skall man få dispens p.g.a. att fastigheten redan är ianspråktagen. Många anser också, enligt Elisabeth, att de har rätt att inhägnat sin tomt.

Brita fäster uppmärksamheten på att svårigheterna kan överbryggas genom att få mer information, riktlinjer och vägledning samt chans att utbyta erfarenheter med andra kommuner kring strandskyddsfrågan. Det kan också ske genom en förbättring av egna rutiner och utbildning, menar hon. Det är stor omsättning av personal periodvis vilket inte är bra, skulle vara en fördel att ha en person som så att säga specialiserar sig på den här typen av frågor för att de ska kunna skötas på ett bättre sätt tycker Brita. Som det är nu så är det sex olika handläggare som handlägger ärenden. ”En negativ inverkan på beslutet är att man blandar bygglovärendet och strandskyddsärendet så att strandskyddsaspekten kommer i skymundan”, säger Brita. Kunde vara bra att någon person alltid gick igenom ärendena anser hon, då skulle det kunna bli ett bra yttrande.

Fritids- och naturkontoret

Rolf Jakobsson arbetar på Fritids- och naturkontoret och yttrar sig till Bygglovavdelningen i strandskyddsärenden.

Alla strandskyddsärenden remitteras till Fritids- och naturkontoret. De skriver då ett yttrande till Bygglovavdelningen. Gjorda naturvårdsinventeringar tas i beaktande vid yttranden och slutligen är det Byggnadsnämnden som beslutar i frågan. Länsstyrelsen kan överklaga dessa beslut.

Fritids- och naturkontoret deltar aldrig i Byggnadsnämndens möten enligt Rolf Jakobsson. De yttrar sig och skriver om de tycker ärendet skall tillstyrkas/avstyrkas/kan möjligen tänkas bifallas förutsatt vissa omständigheter menar han. De fungerar främst som rådgivande instans till Bygglovavdelningen.

Rolf anser att Fritids- och naturkontoret har ett bra och fungerande samarbete med Bygglöva-avdelningen. Rutiner för hanteringen av remisser och resulterande yttranden är bra. Intrycket som Fritids- och naturkontoret har är att Bygglövaavdelningen ofta tar till sig av de yttranden de får av dem. ”Vi får idag mer feedback från Bygglövaavdelningen än vad vi fått förut”, säger Rolf Jakobsson.

Länsstyrelsens arbete med strandskyddet bygger enligt Rolf fortfarande på den utredning som han gjorde 1987 (Strandskyddsförslaget). Det är i huvudsak ett kartmaterial där han prickat in de vattendrag som omfattas av strandskyddet (han gick på de tveksamma sträckorna för att se om det var ett dike eller en å). Länsstyrelsen har ej gjort inventeringar efter det menar Rolf, även fast det tillkommit ett nytt syfte. Det blir på så vis en eftersläpning av lagen.

5.1.3 Östhammars kommun

Byggnadsnämndskontoret

Harry Edström är stadsarkitekt på Byggnadsnämndskontoret och har bl.a. hand om bygglov-frågor där strandskyddet kommer in.

Byggnadsnämndskontoret handlägger och författar strandskyddsärenden i kommunen. Vid bygglovbeslut används enligt Harry Edström ett så kallat frasbibliotek där beslut med motiveringar finns färdiga. Vid bygglovbeslut där strandskyddet berörs prövas strandskyddet först innan beslut om bygglov tas. Platsbesök görs regelbundet enligt Harry, men om området är välkänt görs inte alltid besök på platsen. Harry anser att de kan hantera ansvaret med dispens-prövning och att de har bra rutiner för den här typen av ärenden. Enligt Harry använder sig inte kontoret av någon remissinstans för dessa beslut. Han anser att det är bättre att ett kontor har hand om prövningen. Det bygger mycket på erfarenhet om vilka typer av byggnationer eller anläggningar som påverkar friluftslivet/djur- och växtlivet. Lagstiftningen har han stor respekt för, men anser vidare att många sökanden är dåligt insatta. Vore bra att skicka med t.ex. Naturvårdsverkets broschyr ”Våra stränder och bestämmelser om strandskydd” till alla sökanden för att öka förståelsen menar han. Naturvårdsverkets Allmänna Råd används som utgångspunkt för beslut. Han anser vidare att hänsyn tas till om ett område omfattas av riks-intresse för friluftsliv eller naturvård. Handläggarna av strandskyddsärenden deltar vid Byggnadsnämndens möten när beslut skall tas.

Harry anser att kommunen har en rutinerad personal och en kunnig ordförande för Byggnads-nämnden. Mindre bra anser han är att det finns för lite tid att bereda ärenden p.g.a. dålig bemanning.

Han anser vidare att det är för mycket områden som är skyddade av strandskyddet och att det finns så många andra krav från samhället. Det blir på så vis en obalans och det blir svårt att få gehör för strandskyddet. Därför anser han att andelen skyddade stränder kunde minskas med hälften. På frågan om det skulle finnas en risk för urholkning av strandskyddet om andelen skyddade stränder minskar med hälften, så är hans svar nej. ”Det blir mer fokus på de stränder som faktiskt är skyddade”, säger Harry. Det som är resultatet av dagens regelverk, påpekar han, är att det söks efter varje undantag för att få bygglov.

Något som skulle vara bra att få är en lista med saker som kan vara bra att tänka på vid hanteringen av strandskyddsärenden framhåller Harry slutligen.

Fritidsförvaltningen

Dag Söderberg är chef för Fritidsförvaltningen och är endast i liten utsträckning i kontakt med strandskyddsfrågor. Han yttrar sig i Byggnadsnämndens ärenden där strandskyddsfrågor ibland inryms. Då Fritidsförvaltningen yttrar sig i dessa frågor är om de har en anläggning vid stranden som direkt berörs av aktuellt byggprojekt och strandskyddet.

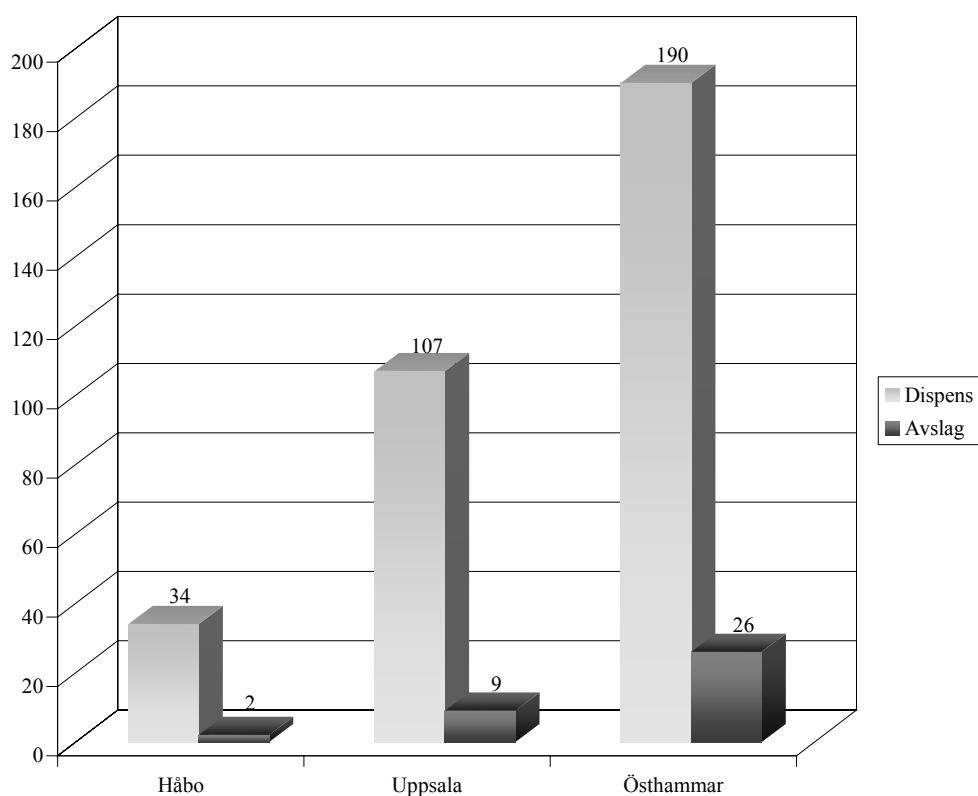
Den delen av strandskyddet som de har möjlighet att yttra sig i enligt Dag är det rörliga friluftslivet eller allemansrätten. Han tycker att kommunen kan hantera ansvaret med dispensprövning, men att de nästan är lite för strikta ibland. Från fritidsförvaltningen deltar inte någon vid Byggnadsnämndens möten.

Dag anser att kommunen har ett restriktivt förhållningssätt, vilket är bra. Det som har fungerat mindre bra menar han vidare är att en del avslag och dispenser har samma grund trots att de leder till olika beslut.

Förbättringar som kan göras är att tydliggöra riktlinjer och tydligare dokumentering av vad som ska gälla menar han. Det är också viktigt att skapa en större förståelse för strandskyddet hos privatpersoner tycker Dag. Att integrera verksamheten mellan kommun och Länsstyrelse på ett bättre sätt vore bra så att handläggningstiderna kunde bli kortare påpekar Dag.

5.2 Enskilda beslut

Nedan redovisas resultaten av granskningen av kommunernas enskilda dispensbeslut utifrån granskningsmallen. Resultaten utgår ifrån de två första syftena i kapitel 2. Då inte alla parametrar i Bilaga 5 (innehåll i en strandskyddsdispens) har granskats, avslutas kapitlet med en figur som åskådliggör antalet aspekter som saknas i besluten. Syftet med dispenserna har ej redovisats i detalj i nedanstående resultat för de tre kommunerna men ingår dock i den sammanfattande beskrivningen av antalet aspekter som saknas för respektive kommun. Detta har sin orsak i att typ av byggnation ofta återspeglas i det särskilda skäl som anges.



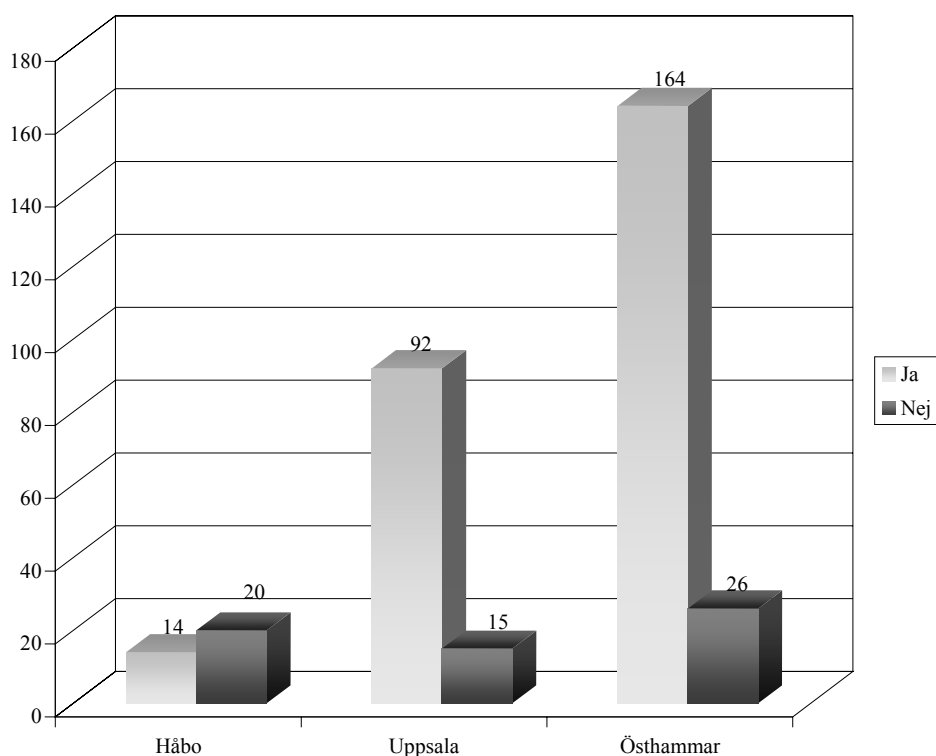
Figur 4. Det har getts 34 dispenser i Håbo kommun, 107 dispenser i Uppsala kommun och 190 dispenser i Östhammars kommun.

I Håbo kommun avslås två av totalt 36 ansökningar och det ges alltså 34 stycken dispenser under åren 2000-2005. Andelen avslag motsvarar således cirka 6 % av det totala antalet beslut. Det går inte att utläsa någon tydlig trend mellan åren. Enligt Marianne Wallgren Kahn på Håbo kommun får många avslag redan när de tar kontakt med kommunen för en idé om byggnation. Det kan därmed utgöra en förklaring till den ringa andelen avslag (se kap. 5.1.1). Naturvårdsverket överklagade inga beslut för Håbo kommun under dessa år⁷⁵. I några fall har beslut inrymt fler objekt än ett och/eller haft vitt skilda motiveringar till beslut, dessa har därför räknats som fristående ansökningar om dispens. De beslut som det berör är för Håbo kommun ett beslut år 2003 som räknades som 4 olika beslut.

⁷⁵ Kati Dalkowski, Naturvårdsverket

I Uppsala kommun avslås nio ansökningar och ges 107 dispenser av totalt 116 ärenden. Andelen avslag motsvarar därmed cirka 8 % av ansökningarna under denna tidsperiod. Elisabeth Ehrlén säger i intervjun på Uppsala kommun att orsaken till att det är så få avslag i förhållande till dispenser är att många avslag avstyrs redan i ett tidigare skede genom kommunikation med den sökande (se kap. 5.1.2). Det går inte att utläsa någon tydlig trend mellan åren för Uppsala kommun. Andelen avslag och dispenser varierar. Av de dispensbeslut som togs under dessa år överklagade Naturvårdsverket tre stycken beslut för Uppsala kommun⁷⁶. I några fall har beslut inrymt fler objekt än ett och/eller haft vitt skilda motiveringar till beslut, dessa har därför räknats som fristående ansökningar om dispens. Detta berör ett beslut år 2001 för Uppsala kommun som räknats som två beslut.

I Östhammars kommun avslås 26 ansökningar och ges 190 dispenser av totalt 216 ärenden i kommunen. Detta gör att andelen avslag är 12 % av det totala antalet ärenden. Östhammars kommun är alltså den kommun som har procentuellt sett flest avslag. Det går inte att utläsa någon trend mellan åren för Östhammars kommun. Av de dispensbeslut som togs under dessa år överklagade Naturvårdsverket två beslut⁷⁶. I några fall har beslut inrymt fler objekt än ett och/eller haft vitt skilda motiveringar till beslut, dessa har därför räknats som fristående ansökningar om dispens. För Östhammar är det ett beslut 2001, ett 2003, tre 2004 och ett 2005 som räknats som två beslut. Dessutom finns det ett beslut 2004 för Östhammars kommun som räknats som tre beslut.

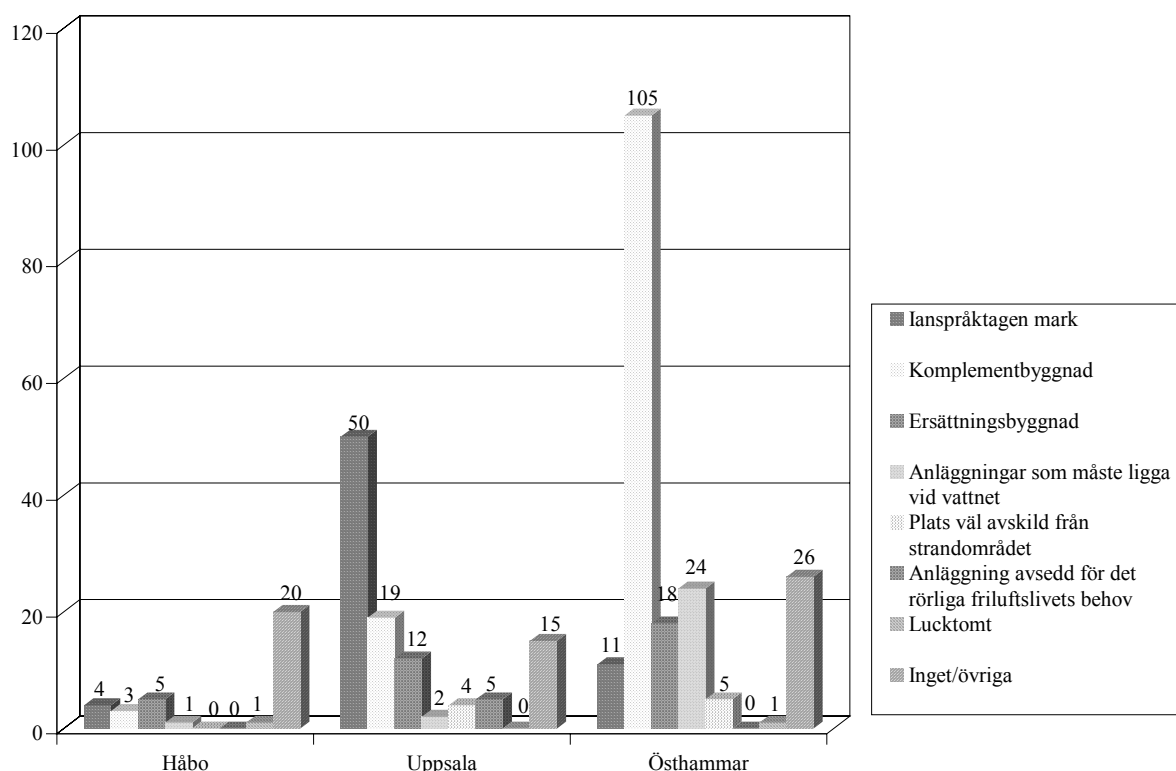


Figur 5. Särskilt skäl till dispens har redovisats i 14 av 34 beslut för Håbo kommun, 92 av 107 beslut för Uppsala kommun och 164 av 190 beslut för Östhammars kommun.

⁷⁶ Kati Dalkowski, Naturvårdsverket

Enligt Miljöbalken får dispens från strandskyddsbestämmelserna ges om det finns särskilda skäl⁷⁷. Möjligheterna till undantag från strandskyddet får ske i särskilda fall och är inte avsedda att tillämpas generellt. Dispens får vidare ges endast då det är förenligt med strandskyddets syften.⁷⁸ Dispens ska alltså inte ges om det strider mot syftet att ”bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet” eller att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv”⁷⁹. Grunden för att få dispens avgörs således om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet.

Vad det gäller Håbo kommun fanns särskilda skäl redovisade i 14 av 34 dispensbeslut. Detta motsvarar 41 % av besluten. Särskilt skäl saknas i 20 beslut eller 59 % av besluten. Ingen tydlig trend mellan åren finns. Uppsala kommun har redovisat särskilt skäl för dispens i 92 av 107 dispensbeslut, vilket motsvarar 86 % av det totala antalet beslut. Särskilt skäl saknas i 15 beslut eller i 14 %. Ingen tydlig trend mellan åren finns. Både Elisabeth Erhlén och Brita Christiansen på Uppsala kommun, anser att de finner stöd i Miljöbalken för särskilda skäl. Brita säger att de alltid försöker motivera besluten på kommunen och att de hänvisar till särskilda skäl. Elisabeth anser att det vore bra med fler exempel på hur man ska se på de olika särskilda skälen. Brita anser att det behövs mer aktuell information om hur de särskilda skälen ska hanteras (se vidare kap. 5.1.2). Östhammars kommun har redovisat särskilt skäl i 164 av 190 dispensbeslut. Det är 86 % av det totala antalet beslut. Det går ej att se någon tydlig trend mellan åren för kommunen. Särskilt skäl saknas i 26 beslut eller i 14 % av besluten.



Figur 6. Fördelningen av särskilt skäl till dispens i Håbo, Uppsala och Östhammars kommun.

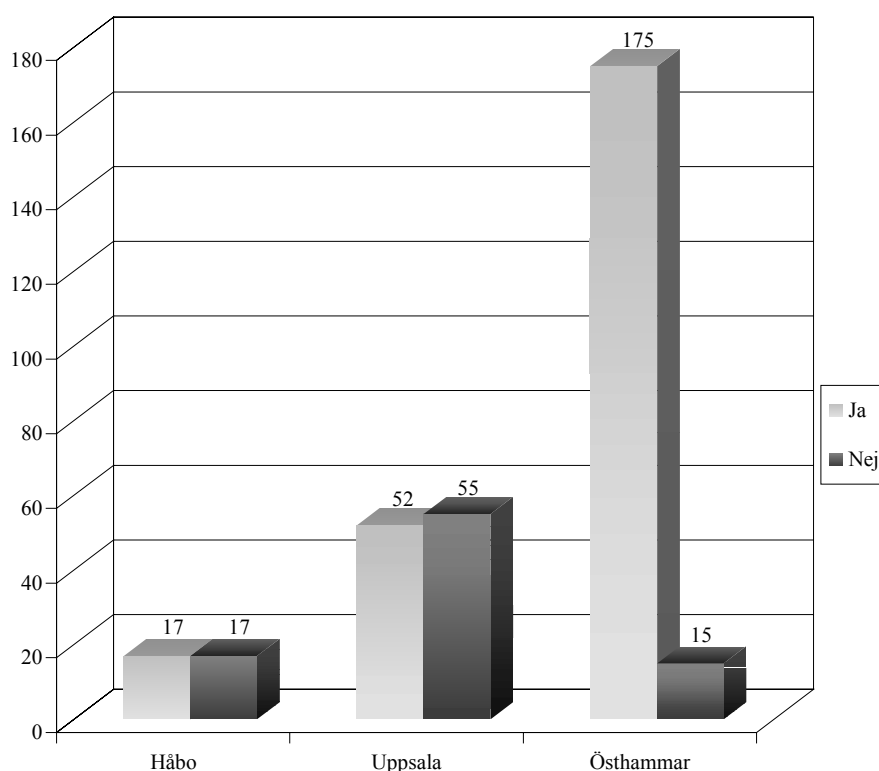
⁷⁷ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

⁷⁸ Bengtsson, B. et al., 7 kap. s. 48

⁷⁹ SFS 1998:808, 7 kap. 26 §

I förarbetena till Miljöbalken anges vilka de särskilda skälen är. Där kan utläsas åtta olika skäl⁸⁰ (se kap. 1.1.5). Eftersom ingen av kommunerna har delegation på att ge dispens från bestämmelserna för försvarsanläggningar och vägar så redovisas inte dessa skäl i figurena (se Bilaga 4).

Det vanligaste förekommande särskilda skälet för Håbo kommun är att inget eller övriga särskilda skäl redovisas. Övriga särskilda skäl är skäl som ej är i linje med propositionens särskilda skäl. Exempel på sådana skäl är ”det allmänna intresset att lösa vatten och avloppsfrågan” och ”ansluter till befintlig bebyggelse”. I 20 dispensbeslut av 34 eller i 59 % av besluten för Håbo kommun redovisas ej särskilt skäl eller övriga skäl till dispens. Bortsett från det är de vanligaste redovisade skälen för dispens ersättningsbyggnad som redovisas i 5 av 34 eller i 15 % av besluten och ianspråktagen mark som redovisas i 4 av 34 eller i 12 % av besluten. Det vanligaste särskilda skälet för Uppsala kommun är ianspråktagen mark. Det har angetts i 50 av 107 dispensbeslut vilket motsvarar 47 %. Inget särskilt skäl eller övriga skäl har redovisats i 15 av 107 beslut eller 14 %. Exempel på övriga särskilda skäl är ”ansluter till befintlig bebyggelse” och ”den utvidgade tomten håller sig inom normal tomtstorlek”. Det vanligaste förekommande särskilda skälet för Östhammars kommun är som framgår av figuren, komplementbyggnad. Det anges i 105 av 190 dispensbeslut, vilket motsvarar 55 % av det totala antalet dispensbeslut. I 26 av 190 beslut eller 14 % av besluten anges inget särskilt skäl eller övriga skäl som ej är i linje med propositionen. Exempel på övriga särskilda skäl är ”byggnaden placeras på en tomt som är belägen i ett strandområde som redan är ianspråktaget för bebyggelse” och ”pumpstationen inkräktar ej på allmänhetens tillträde till området”. Det sistnämnda är endast en förutsättning för att få dispens, inte ett särskilt skäl.



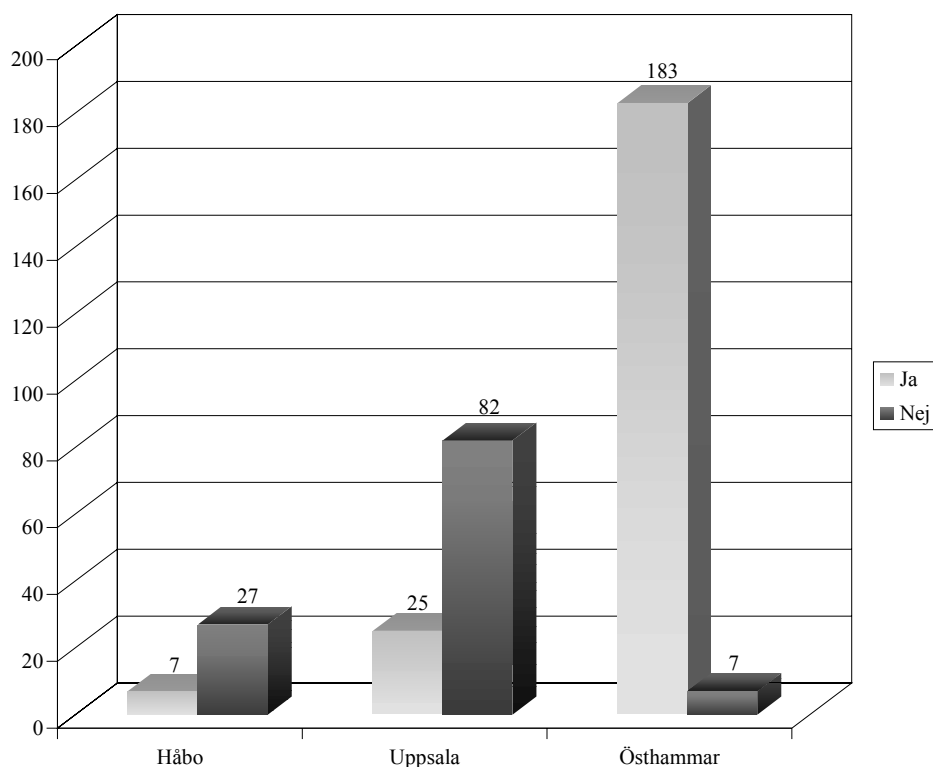
Figur 7. Påverkan på friluftslivet har redovisats i cirka hälften av besluten i Håbo och Uppsala kommun, i Östhammars kommun har detta redovisats i 175 av 190 beslut.

⁸⁰ Bengtsson, B. et al., 7 kap. s. 48 ff.

Håbo kommun redovisar påverkan på friluftslivet endast i cirka hälften av alla beslut eller närmare bestämt i 17 av 34 dispensbeslut. Det saknas i många fall alltså underlag för att bedöma om strandskyddets syfte att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv” beaktas i besluten. Någon trend mellan åren för Håbo kommun kan man ej utläsa. Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på friluftslivet, d.v.s. där det angetts ett orsakssamband är relativt liten. I många fall anges endast att friluftslivet inte kommer att påverkas men det sägs egentligen inget om varför så är fallet. För Håbo kommun är det cirka 64 % av besluten där påverkan på friluftslivet angetts som kan anses ange ett orsakssamband.

Uppsala kommun redovisar påverkan på friluftslivet endast i cirka hälften av alla beslut eller närmare bestämt i 52 av totalt 107 dispensbeslut. Det saknas i många fall alltså underlag för att bedöma om syftet för friluftslivet beaktas i besluten. Någon trend mellan åren för Uppsala kommun kan man ej utläsa. Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på friluftslivet är relativt liten. För Uppsala kommun motsvarar det cirka 55 % av besluten där påverkan på friluftslivet angetts som kan anses ange ett orsakssamband.

Östhammars kommun har redovisat påverkan på friluftslivet i hela 175 av totalt 190 dispensbeslut. Detta motsvarar 92 % av alla dispensbeslut. Det saknas ändå i några fall underlag för att bedöma om syftet för friluftslivet beaktas i besluten. Andelen beslut där påverkan på friluftslivet redovisats för Östhammars kommun är ganska jämt fördelat mellan åren. Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på friluftslivet är relativt liten liksom för alla kommuner. För Östhammars kommun är det så få som cirka 8 % av alla beslut som kan anses ange ett orsakssamband.

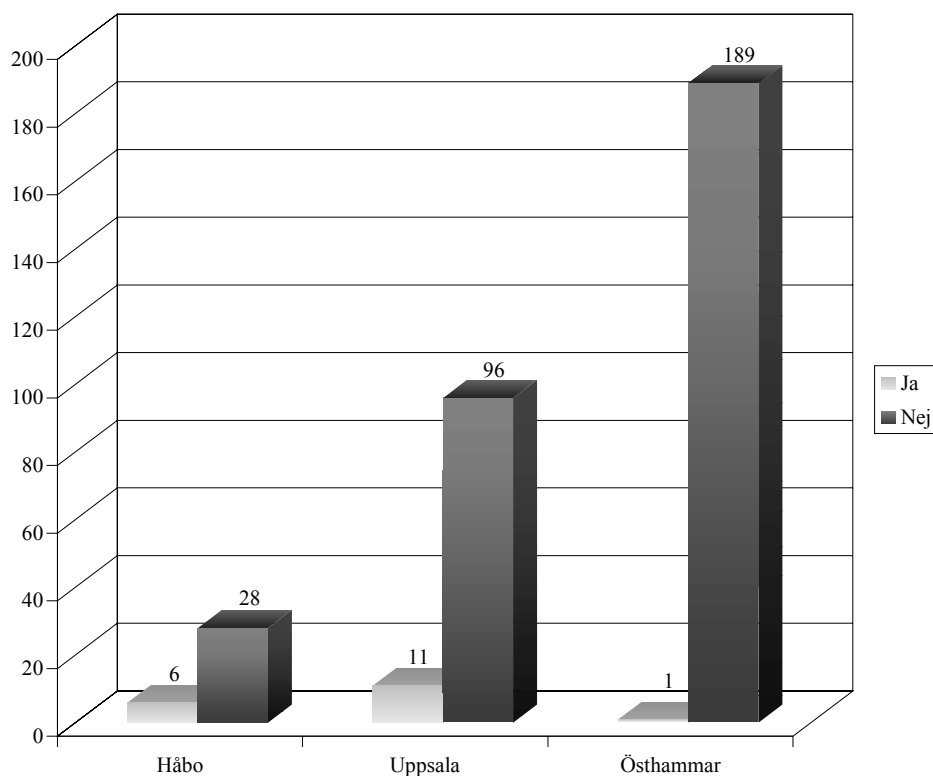


Figur 8. Påverkan på djur- och växtlivet redovisas i sju av 34 beslut i Håbo kommun, 25 av 107 beslut i Uppsala kommun och 183 av 190 beslut i Östhammars kommun.

För Håbo kommun redovisas påverkan på djur- och växtlivet endast i sju av 34 dispensbeslut. Det motsvarar cirka 21 % av det totala antalet dispensbeslut. För Håbo kommun saknas således underlag i över tre fjärdedelar av besluten för att bedöma om strandskyddets syfte för djur- och växtlivet beaktas. Ingen tydlig trend finns mellan åren för Håbo kommun. Enligt Kim Hultén är detta en aspekt som studeras på plats av handläggaren och platsbesök görs i ungefär vartannat enskilt fall. Därmed borde denna aspekt vara redovisad i cirka hälften av alla dispensbeslut (se kap. 5.1.1). Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på djur- och växtlivet, d.v.s. där det angetts ett orsakssamband är relativt liten. I många fall anges endast att djur- och växtlivet inte kommer att påverkas men det sägs egentligen inget om varför så är fallet. För Håbo kommun är det cirka 29 % av besluten som kan anses ange ett orsakssamband.

För Uppsala kommun redovisas påverkan på djur- och växtlivet endast i 25 av 107 dispensbeslut. Detta motsvarar cirka 23 % av det totala antalet dispensbeslut. För Uppsala kommun saknas således underlag i över tre fjärdedelar av besluten för att bedöma om syftet för djur- och växtlivet beaktas. Andelen beslut där denna aspekt redovisats har ökat något sedan år 2002. Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på djur- och växtlivet är relativt liten. För Uppsala kommun är det cirka 17 % av besluten som kan anses vara välmotiverade.

Östhammars kommun redovisar påverkan på djur- och växtlivet i 183 av 190 beslut. Detta motsvarar 96 % av alla dispensbeslut, vilket är en ännu större andel jämfört med redovisad påverkan på friluftslivet. För Östhammars kommun är skillnaden mellan åren väldigt liten. Andelen beslut som är välmotiverade med avseende på djur- och växtlivet är relativt liten. För Östhammars kommun är det endast cirka 4 % av besluten.

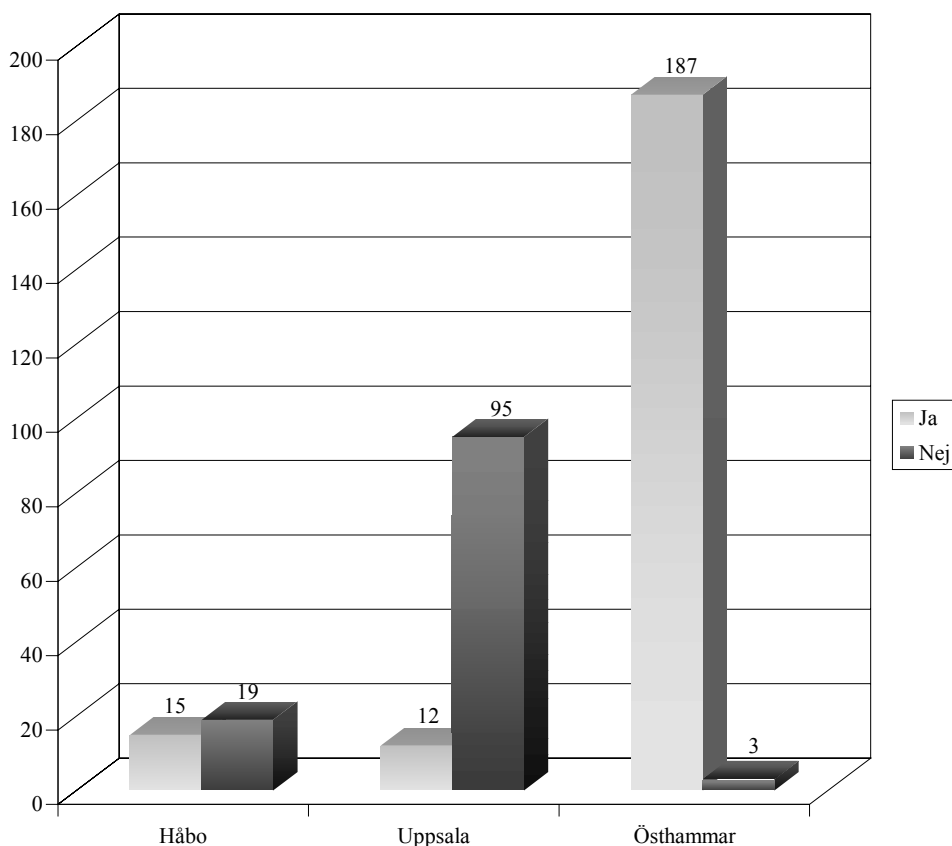


Figur 9. Riksintresse för naturvård/friluftsliv har redovisats i sex av 34 beslut i Håbo kommun, elva av 107 beslut i Uppsala kommun och ett av 190 beslut i Östhammars kommun.

I sex av totalt 34 dispensbeslut för Håbo kommun har det angetts om det förekommer någon typ av riksintresse. Det motsvarar cirka 18 % av det totala antalet dispensbeslut. Ändå är det 24 beslut eller cirka 70 % av det totala antalet dispensbeslut under denna tidsperiod för Håbo kommun som berör område av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Tre fjärdedelar av alla beslut som berör endera av riksintressena redovisas således inte.

Uppsala kommun har i elva av 107 dispensbeslut angett om det förekommer någon typ av riksintresse. Det motsvarar 10 % av det totala antalet dispensbeslut. Ändå omfattas 44 stycken beslut eller cirka 40 % av alla beslut av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Tre fjärdedelar av alla beslut som berör endera av riksintressena redovisas därmed inte. Enligt Brita Christiansen, Uppsala kommun, tar handläggarna ej med om ett område/en tomt innefattas av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Enligt henne har det inte någon större betydelse, i alla fall inte om det gäller en redan etablerad tomt (se kap. 5.1.2).

För Östhammars kommun har det endast angetts om det förekommer någon typ av riksintresse i ett av besluten av totalt 190 dispensbeslut under denna tidsperiod. Det motsvarar 0,5 % av det totala antalet dispensbeslut. Ändå omfattas hela 181 beslut i Östhammars kommun av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Det är därför ett avsevärt lågt antal där denna aspekt redovisas. Harry Edström på Östhammars kommun anser att handläggarna tar hänsyn till om ett område ligger inom riksintresse för friluftsliv eller naturvård. Detta kan dock diskuteras med utgångspunkt från detta resultat.



Figur 10. Tomtplatsavgränsning har redovisats i 15 av 34 beslut i Håbo kommun, 12 av 107 beslut i Uppsala kommun och 187 av 190 beslut i Östhammars kommun.

I ett beslut om dispens ska det bestämmas hur mycket mark som får tas i anspråk som tomt eller i övrigt användas för det ändamål till vilken dispens ges⁸¹. Tomtplatsbestämningen avviker många gånger från fastighetsbildningen eftersom det är tänkt att tomten oftast inte ska gå ned till strandlinjen. En myndighet kan ge dispens för en mindre tomtplats än vad som är brukligt istället för att ge avslag på en ansökan. Den dispensen kan sedan förenas med villkor enligt 16: e kapitlet 2 § 2 st Miljöbalken. Det kan röra sig om villkor om att anlägga staket i tomtgränsen för att tydligt visa på var allmänheten har rätt att röra sig fritt. Andra byggnader än bostadshus bör sällan få ta i anspråk en större yta än byggnadens yta. Vad gäller komplementbyggnad är det tillräckligt att myndigheten talar om att ytterligare mark inte får tas i anspråk på grund av dispensen.⁸²

För Håbo kommun har tomtplatsavgränsning redovisats i 15 av 34 dispensbeslut. Det betyder att det redovisats i cirka 44 % av dispensbesluten. För Uppsala kommun har tomtplatsavgränsning redovisats i 12 av 107 dispensbeslut. Det betyder att det redovisats endast i cirka 11 % av dispensbesluten. Östhammars kommun har redovisat tomtplatsavgränsning i 187 av 190 beslut. Det är hela 98 % av det totala antalet dispensbeslut.

Andra aspekter som studerades var om omfattningen av strandskyddet beskrivs i besluten, om det anges om myndigheten var enig i besluten och om besluten var förenade med villkor och i så fall vilka. Vad det gäller omfattningen av strandskyddet studerades om det redovisades i besluten hur omfattande strandskyddet var i det aktuella området. Strandskyddet omfattar 100 meter upp på land och ut i vattnet eller 300 meter om skyddet har utvidgats⁸³. För Håbo kommun anges detta i tio dispensbeslut av 34 eller i 29 %. För Uppsala kommun är det 13 av 107 dispensbeslut eller i 12 % där denna aspekt framgår. Östhammars kommun redovisar inte detta i något av besluten för denna tidsperiod.

En annan aspekt som närmare studerades var om det anges i besluten om myndigheten var enig. Det som speciellt har studerats här var om Fritids- och naturkontoret eller motsvarande samt miljökontoret var eniga i besluten. Enighet i beslut redovisas inte alls för Håbo kommun, något år. För Uppsala kommun anges detta i ungefär hälften av besluten. Enighet i beslut anges för Östhammars kommun endast i två beslut (år 2001).

Dispensbesluten kan vara förenade med villkor men detta är inget krav. Det kan ändå vara en intressant aspekt att studera närmare för att främst få en uppfattning av vad det är för olika villkor som anges. Håbo kommun har villkor i 14 av 34 eller i 41 % av sina dispensbeslut. Eftersom det inte är något krav att ange detta säger denna siffra inte så mycket. Dessutom så inryms alla typer av villkor, även de som inte har direkt med strandskydd att göra. Vad som säger mera är vad det är för olika typer av villkor som anges som är direkt länkade till strandskyddet. Några exempel på villkor som angetts för Håbo kommun är:

- Endast den efter fastighetsbildning återstående delen av fastigheten får tas i anspråk.
- Gångstig skall iordningställas för att öka tillgängligheten för allmänheten till stranden.
- Byggnaden placeras i nära anslutning till huvudbyggnaden och inte närmare strandlinjen än befintliga byggnader.
- Fastighetsägaren skall ordna staket för att markera var allemansrätten råder.

⁸¹ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

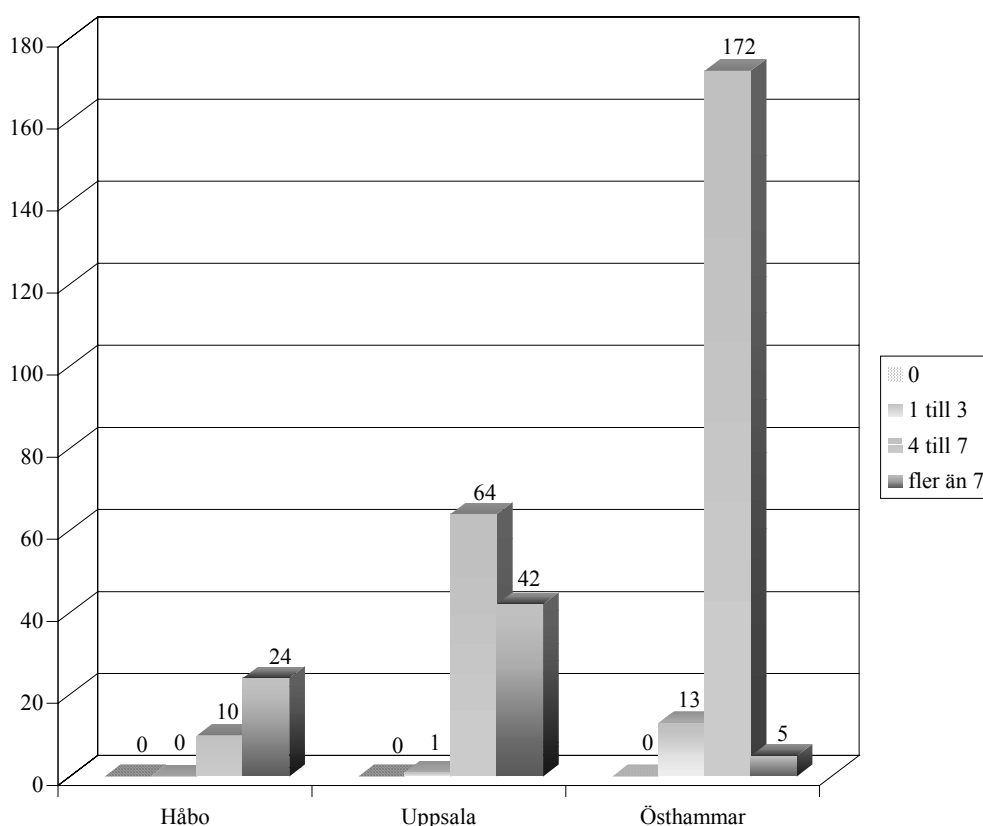
⁸² Bengtsson, B. et al., 7 kap. s. 51

⁸³ SFS 1998:808, 7 kap. 14 §

Uppsala kommun har villkor i 40 av 107 dispensbeslut eller i 37 % av sina beslut. Exempel på villkor för Uppsala kommun är:

- Anläggningar som kan verka avhållande för allmänheten får ej uppföras.
- Tomtens karaktär som naturtomt skall bibehållas.
- Ytterligare anläggningar som kan verka avhållande för allmänhetens tillträde till stranden får ej uppföras.

Östhammars kommun har villkor i sex av 190 dispensbeslut eller i 3 % av sina beslut. Exempel på villkor för Östhammars kommun är att bryggan skall placeras inom 25 meter från huvudbyggnaden och en begränsning av båthusens storlek samt en gemensamhetsanläggning för båtplatser skall inrättas.



Figur 11. Antalet aspekter som ej redovisats i besluten för Håbo, Uppsala och Östhammars kommun.

Sammanfattningsvis redovisas här en indelning av hur många aspekter som ej redovisats i besluten. Detta för att tydligare kunna åskådliggöra om besluten innehåller det som ett dispensbeslut bör göra enligt Naturvårdsverket (se Bilaga 5). I den första kategorin hamnar de beslut där allt har redovisats. Den andra kategorin inrymmer antalet beslut där en till tre aspekter saknas. Dock får inte någon av dessa aspekter vara ”särskilt skäl till dispens” (motivering), ”Konsekvenser av beslutet för djur- och -växtliv” eller ”Konsekvenser av beslutet för friluftsliv” (syftena med skyddet).

Orsaken till detta är att dessa aspekter kan ses som väldigt viktiga i och med att särskilt skäl till dispens är en förutsättning för att få dispens⁸⁴. Dessutom får dispens ges bara om det är förenligt med strandskyddets syften⁸⁵. De två andra kategorierna besluten kan falla inom är där fyra till sju aspekter saknas eller där fler än sju aspekter saknas.

Håbo kommun har flest beslut som faller in under den lägsta kategorin där fler än sju aspekter saknas, cirka 70 % eller 24 beslut omfattas. De som ej hamnar under denna kategori faller under den där fyra till sju aspekter saknas. Inget av besluten hamnar i de två övre kategorierna där mindre än tre aspekter saknas eller där allt har redovisats. Uppsala kommun har 42 beslut eller 39 % där fler än sju aspekter saknas och 64 beslut eller 60 % där fyra till sju aspekter saknas. Endast ett beslut faller inom kategorin där en till tre aspekter saknas och inget av besluten redovisar alla aspekter. Östhammars kommun har inte så många beslut där fler än sju aspekter saknas, endast fem beslut eller 3 % faller inom denna kategori. 172 av besluten eller cirka 90 % hamnar inom kategorin där fyra till sju aspekter saknas, resterande 13 beslut eller 7 % saknar en till tre aspekter. Inget av besluten redovisar alla aspekter.

⁸⁴ SFS 1998:808, 7 kap. 18 §

⁸⁵ Bengtsson, B. et al., 7 kap., s. 48

5.3 Detaljplaner

Nedan redovisas de detaljplaner i kommunerna där strandskyddet har upphävts. Redovisningen utgår ifrån det tredje syftet i kapitel 2.

I Uppsala kommun fanns inte några detaljplaner inom strandskyddat område som har antagits/ändrats under tidsperioden år 2000-2005 ⁸⁶.

I Östhammars kommun fanns det två planer som hamnade inom strandskyddat område. För dessa två har dock inte något strandskyddsbeslut tagits av Länsstyrelsen ännu (vid tidpunkten för granskning). Av denna anledning inkluderas de ej i denna granskning.

Håbo kommun hade fem stycken detaljplaner inom strandskyddat område som antagits eller ändrats från och med år 2000 till och med år 2005. Resultatet av granskningen av dessa framgår nedan.

Detaljplan för Krägga 1:213 m.fl. (Laga kraft 2003-04-23)

Det område som omfattas av denna detaljplan är konferensanläggningen Krägga herrgård som ligger 5 km från Bålsta i Håbo kommun. Orsaken till ett upprättande av en detaljplan är att det finns planer att anlägga en golfbana, delvis för att öka beläggningen på anläggningen på helger och somrar. Strandskyddet har upphävts i vissa delar i tidigare beslut, i detta beslut upphävdes strandskyddet i område markerat med lokalgata. Det område som ligger längst ned mot vattnet är benämnt NATUR och där ligger strandskyddet kvar. En gång- och cykelväg planeras också utefter stranden för att öka allmänhetens möjligheter att röra sig där. ⁸⁷

Kommunen ansökte om upphävande av strandskyddet för lokalgata mellan den 8/3 och den 5/4 2004, d.v.s. nästan ett år efter antagandet av planen. Länsstyrelsen beslutade om ett upphävande den 23/7 2004. Motiveringen till upphävandet var att lokalgatan är en befintlig tillfartsväg för bostadsfastigheter. Gatan har vidare ingen betydelse för friluftslivet eller för djur- och växtlivet och den får beträdas av allmänheten oavsett om strandskydd gäller eller inte. Med denna motivering har det ansetts funnits särskilda skäl till ett upphävande av strandskyddet. Det som framgår av denna motivering är dock endast att borttagande av strandskyddet inte skulle strida mot syftena med skyddet, vilket endast är en förutsättning för undantag från strandskyddet. Det särskilda skälet till undantag framgår ej på ett tydligt sätt. ⁸⁸

Detaljplan för Krägga 1:212 (Laga kraft 2004-06-01)

Återigen är det konferensanläggningen Krägga herrgård som är område för upprättande av en detaljplan. Huvudorsaken till upprättandet av planen är att överföra naturmarken nedanför de tre fastigheterna närmast stranden till kvartersmark. Detta för att marken i framtiden ska kunna höras till dessa fastigheter. Några fastigheter är också tänkta att utökas. Naturmarken som ska tillföras kvartersmarken består idag av klippt gräs och fungerar därmed redan innan planens genomförande som tomtmark. Kommunen anser därför inte att det kommer att uppstå några negativa effekter på djur- och växtlivet. ⁸⁹

⁸⁶ Carin Tideman, Uppsala kommun

⁸⁷ Detaljplan 322

⁸⁸ Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:213 m.fl.

⁸⁹ Detaljplan 331

För att minska effekterna av att strandskyddet minskar har en bestämmelse införts i planen om att de tomter som vetter ut mot naturmarken och Mälaren ska anlägga staket eller häck i tomtgränsen. Detta görs för att markera vad som är allemansrättsligt tillgänglig mark och inte.⁹⁰

Kommunen kungjorde vid samråd att strandskyddet avsågs upphävas. Länsstyrelsen tog sedan beslut i två omgångar om strandskyddet. Det första beslutet togs 23/7 2004 och då ansågs det inte finnas särskilda skäl för ett upphävande av strandskyddet på kvartersmarken. Det framgår att en planerad gång- och cykelväg inte innebär att marken öster om denna saknar betydelse från strandskyddssynpunkt. Upphävande av strandskyddet ansågs dock kunna göras för lokalgata, bostäder och utfart.⁹¹ Något särskilt skäl för detta angavs dock inte. Det angavs endast att ett upphävande inte motverkar syften med strandskyddsbestämmelserna. Det andra beslutet togs den 14/1 2005 och då anfördes som särskilt skäl för kvartersmarken att fastigheten är avskild från stranden av en sluttning och anlagd gångväg samt att den utgör en lucktomt mellan två bebyggda fastigheter. Strandskyddet har till viss del upphävts i tidigare beslut. Här upphävdes strandskyddet i område för lokalgata, kvartersmark och utfart. I område markerat NATUR längst ner mot vattnet ligger strandskyddet kvar.⁹² Ett av de särskilda skälen som anges i andra beslutet, att marken är avskild från stranden av anlagd gångväg är det skäl som i första beslutet inte ansågs tillräckligt för ett upphävande. Den fråga som kan ställas är vad det är som har förändrats från då det första beslutet togs till att det andra beslutet togs.

Detaljplan för Bista 1:159 (Laga kraft 2005-01-12)

Det område som omfattas av denna detaljplan är Lillsjöns företagspark som ligger öster om Bålsta. Orsaken till att en detaljplan ska upprättas är dels att möjliggöra en avstyckning av marken till att användas för handel och småindustri, dels att upprätta ett gatunät för att reglera trafiken i området.⁹³ Enligt planen ska en gång- och cykelväg anläggas vilket ökar tillgängligheten till området. Vidare skulle den dagvattenrening som är planerad förbättra livsvillkoren för djur- och växter i strandzonen på det viset att näringsämnen som idag tillförs sjön skulle komma att minska.⁹⁴ Kommunen kungjorde under utställningen av detaljplanen att de hade för avsikt att upphäva strandskyddet. Länsstyrelsen beslutade om ett upphävande den 14/1 2005. De områden där strandskyddet upphävdes var kvartersmark för handel, småindustri och kontor, mark för lokalgata, p-plats och utfartsväg för fritidshustomter samt naturmark med reningsanläggning. Motiveringen som angavs var att kvartersmarken idag utgörs av ett gammalt täktområde som saknar visuell kontakt med Lillsjön och att anläggandet av lokalgatorna inte påverkar syftena på ett negativt sätt.⁹⁵ Vilket särskilt skäl som avses som är i linje med propositionen till Miljöbalken är väldigt osäkert. I övrigt så anges endast att syftena med strandskyddet inte motverkas.

⁹⁰ Detaljplan 331

⁹¹ Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:212 m.fl.

⁹² Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:212 m.fl.

⁹³ Detaljplan 323

⁹⁴ MKB för Bista 1:159

⁹⁵ Beslut om upphävande av strandskydd för Bista 1:159 m.fl.

Detaljplan för Notholmen (Laga kraft 2003-04-23)

Det område som omfattas av den här detaljplanen är Notholmen som ligger 5 km söder om Bålsta centrum. Orsaken till att en detaljplan ska upprättas var att ändra bestämmelserna så att de fastigheter som finns i området idag kan användas till helårsbostäder i framtiden.⁹⁶ Kommunen ansökte om ett upphävande av planen efter det att planen vunnit laga kraft. Mellan den 8/3 och den 5/4 2004 kungjorde kommunen att de hade för avsikt att strandskyddet skulle upphävas. Länsstyrelsen beslutade i frågan den 23/7 2004 med motiveringen att lokalgatan är en tillfartsväg för befintliga fastigheter i området. Lokalgatan saknar betydelse för friluftslivet och djur- och växtlivet. Strandskyddet upphävdes i område markerat med lokalgata och transformatorstation.⁹⁷ Vilket särskilt skäl som åberopas är osäkert, men att syftena inte påverkas negativt framgår.

Detaljplan för Yttergran 2:11 (Laga kraft 2000-12-26)

Området som omfattas är Yttergran 2:11, norr om Gransgård i Bålsta. Denna plan berör strandskyddat området endast till en mindre del. Orsaken till att en detaljplan ska upprättas är att bebygga området med tolv småhus längs en lokalgata.⁹⁸ Kommunen ansökte om ett upphävande av strandskyddet efter att planen vunnit laga kraft. Precis som i ovanstående detaljplan har kommunen ansökt om ett upphävande mellan den 8/3 och den 5/4 2004. Länsstyrelsen beslutade även här i frågan den 23/7 2004. Strandskyddet upphävdes i delar av områden markerade med NATUR och bostäder, B1. Motiveringen som angavs var att planen endast till en mindre del berörs av strandskydd och att finns en rullstensås mellan området och vattnet som förhindrar visuell kontakt med stranden. Området saknar betydelse för friluftslivet och djur- och växtlivet.⁹⁹ Inom vilket särskilt skäl som detta hamnar enligt propositionen till Miljöbalken är oklart.

Förutom dessa fem detaljplaner för Håbo kommun finns andra detaljplaner i kommunen. Det är tre stycken (285 Östra Myrskären, 330 Åsenområdet, 341-2 Krägga, västra) som inväntar Länsstyrelsen beslut och som därför inte inkluderats i denna granskning. I alla dessa beslut har Håbo kommun ansökt om införandet av strandskydd¹⁰⁰.

⁹⁶ Plankarta med planbeskrivning, detaljplan 321

⁹⁷ Beslut om upphävande av strandskydd för Notholmen

⁹⁸ Detaljplan 293

⁹⁹ Beslut om upphävande av strandskydd för Yttergran

¹⁰⁰ Marie Ahnfors, Håbo kommun

6. Slutsatser

6.1 Intervjuer

Som framkom av intervjuerna så använder sig Uppsala kommun regelbundet av en remissinstans nämligen Fritids- och naturkontoret. Håbo kommun saknar en given remissinstans och Östhammars kommun använder sig inte av någon remissinstans. Två av tre kommuner har därmed inte haft någon sakkunnig person som yttrat sig om friluftslivet eller djur- och växtlivet och beslutets påverkan på dessa. Harry Edström på Östhammars kommun anser att det fungerar bättre om ett kontor har hand om prövningen.

Platsbesök görs i cirka 1/3 av ärendena för Uppsala kommun (särskilt då det gäller tillkommande bebyggelse), vartannat ärende för Håbo kommun och Östhammars kommun hävdar att det görs regelbundet.

Alla kommuner anser att de finner stöd i lagen för särskilda skäl och Uppsala kommun tycker att det vore bra med åskådningsexempel som vidare stöd. Håbo kommun anser att de särskilda skälen borde vara mer differentierade. Uppsala och Östhammars kommuner är ense om att det är viktigt att öka allmänhetens förståelse för strandskyddsbestämmelserna. Många privatpersoner missar att ansöka om strandskyddsdispens i ett första skede. Det är följaktligen många som inte känner till strandskyddsbestämmelserna eller är dåligt insatta i dem.

Alla kommuner använder Naturvårdsverkets Allmänna Råd som utgångspunkt för beslut. Alla kommuner anser vidare att det vore bra med en lista av något slag med saker som kan vara bra att tänka på i samband med strandskyddsbeslut eller saker som bör redovisas i ett strandskyddsbeslut. Helt enkelt något som de kan utgå ifrån vid handläggandet av besluten så handläggaren vet vad ett beslut ska innehålla och vilka delar som ska skickas med till Länsstyrelsen.

Uppsala kommun finner att ett ökat utbyte av erfarenheter mellan kommuner i länet vore önskvärt för att förbättra hanteringen av strandskyddsfrågor. De menar vidare att de egna rutinerna behöver förbättras och utbildning vore bra. Om en person specialiserar sig på strandskydd på kommunen skulle ärendehanteringen kunna skötas på ett mer tillfredställande vis. Håbo kommun betonar att fler platsbesök bör göras och en färskare naturvårdsinventering vore bra att ha tillgång till för att förbättra tillämpningen av strandskyddsfrågan. Östhammar nämner en lista med ”bra att tänka på vid strandskyddsbeslut”. Från Fritidsförvaltningens sida menar man att riktlinjer för beslut bör tydliggöras och det behövs mer integrering mellan kommun och Länsstyrelse.

6.2 Enskilda beslut

Genom att granska strandskyddsärenden för Håbo, Uppsala och Östhammars kommun har en bild erhållits över respektive kommuns tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. En bra insyn har fåtts angående om kommunerna uppfyller de formella rekommendationerna på innehåll. Alla punkter som diskuteras nedan gäller det formella innehållet av besluten och hur de är upplagda. Formalia har i varierande grad uppfyllts av de olika kommunerna.

Gemensamt för alla tre kommunerna är att andelen avslag utgör en ganska liten andel av det totala antalet dispenser. En delorsak till det kan vara att många avslag avstys redan i ett tidigare skede, vid kommunikation mellan sökanden och handläggaren. Det framgår också av de intervjuer som genomförts. Men den låga andelen avslag är ändå uppseendeväckande. Tanken bakom strandskyddsbestämmelserna är att den ska finnas till för att skydda stränderna från exploatering och ingrepp. I och med att strandskyddsbestämmelserna är en förbudslagstiftning, d.v.s. det är förbjudet att uppföra nya anläggningar och byggnader enligt 7: e kapitlet 16 § Miljöbalken, samt att det krävs särskilda skäl för dispens visar på att lagstiftningen är tänkt att tillämpas med restriktivitet. Detta framgår också av Naturvårdsverkets Allmänna Råd om strandskyddet.

Särskilt skäl till dispens redovisades endast i cirka 40 % av besluten för Håbo kommun. Det är således en väldigt stor andel av kommunens beslut som helt saknar särskilt skäl till dispens enligt propositionen till Miljöbalken eller anger andra särskilda skäl. Det särskilda skälet till dispens kan anses vara ett mycket viktigt ämne att besvara i besluten om dispens. Detta eftersom det är en förutsättning för att det överhuvudtaget kan bli fråga om dispens från bestämmelserna. Östhammars och Uppsala kommun redovisade båda detta i 86 % av besluten.

Vad gäller formalia, eller vad som bör ingå i ett beslut om dispens enligt Naturvårdsverket, så finns det stora brister. Detta måste fungera för att Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet och Naturvårdsverket ska kunna följa upp ärenden. Håbo kommun har en stor andel av sina beslut där fler än sju aspekter saknas, det är så många som cirka 70 %. De övriga faller in under kategorin där fyra till sju aspekter saknas. De formella bristerna i Håbo kommuns beslut är således mycket stora. Östhammars kommun har endast 3 % inom kategorin där fler än sju aspekter saknas och de flesta besluten (90 %) hamnar i kategorin där fyra till sju aspekter saknas. Uppsala kommun har cirka hälften av besluten i kategorin fler än sju och cirka hälften i kategorin fyra till sju aspekter saknas.

När det gäller påverkan på friluftslivet redovisades denna aspekt i cirka hälften av alla beslut för Håbo och Uppsala, medan Östhammar redovisade detta i hela 92 % av besluten. Påverkan på djur- och växtlivet redovisades i cirka 20 % av besluten för Håbo och Uppsala, medan Östhammar återigen redovisar detta i hela 96 % av besluten. En förklaring till varför påverkan på djur- och växtlivet redovisas i färre beslut för Håbo och Uppsala kommun kan ha ett samband med att detta syfte är ett relativt nytt syfte. Det tillkom först år 1994, medan syftet för friluftslivet funnits där sedan uppkomsten av lagstiftningen. Detta förklarar inte den högre procentandelen som Östhammars kommun uppnår för syftet djur- och växtlivet, skillnaden är dock inte särskilt stor jämfört med syftet för friluftslivet.

När det gäller riksintresse för friluftsliv och naturvård redovisade Håbo kommun att detta berörde 18 % av besluten. Ändå berörs i realiteten hela 70 % av alla beslut i kommunen av riksintresse för friluftsliv eller djur- och växtliv. Östhammars kommun redovisar detta endast i 0,5 % (ett beslut) av alla beslut samtidigt som hela 95 % av kommunens dispens ansökningar berör område av riksintresse för friluftsliv eller djur- och växtliv. Uppsala kommun redovisar detta i 10 %, dock är det 40 % av besluten som berör riksintresse för friluftsliv eller naturvård.

Tomtplatsavgränsning redovisas i 44 % av Håbo kommuns dispensbeslut. Uppsala kommun har redovisat detta i endast 11 % av besluten och Östhammars kommun har redovisat det i hela 98 % av det totala antalet beslut.

Både Uppsala och Östhammars kommuner har delegation på att ge dispens från strandskyddet enligt Bilaga 4 och Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över dessa kommuner. När det gäller Håbo kommun har de både delegation på att ge dispens från strandskyddet och tillsynen, men som framgick av intervjun är deras önskan att Länsstyrelsen ska överta ansvaret för tillsynen. Vad gäller omfattningen av strandskyddet så framgår inte detta i något av Östhammars kommuns beslut, vilket är under all kritik. Håbo och Uppsala redovisar detta i 29 % respektive i 12 % av besluten, vilket inte heller är särskilt höga andelar. Enighet i beslut redovisas väldigt sällan för Östhammars kommun där det endast var två beslut för vilket man redovisade detta. Håbo kommun redovisar detta inte alls. I Uppsala kommun redovisar hälften av alla beslut detta.

De villkor som angetts i besluten kan tjäna som vägledning och inspiration för andra kommuner när det gäller utformandet av villkor för att säkerställa att syftena med strandskyddet uppnås. Ett exempel på bra villkor är att fastighetsägaren skall anordna staket för att markera var allemansrätten råder. Genom det villkoret kan det finnas möjlighet att avgränsa en större fastighet med en tomtplatsavgränsning som inte sammanfaller med fastighetsgränsen på så vis att resterande mark blir allemansrättsligt tillgänglig. Ett annat exempel på bra villkor är att anläggningar som kan verka avhållande för allmänhetens tillträde till stranden får ej uppföras.

6.3 Detaljplaner

Samtliga detaljplaner i denna granskning avser ett upphävande av strandskyddet i delar av detaljplanerna. Dock är det tre stycken detaljplaner i Håbo kommun där man ansökt om återinförandet av strandskyddet, men som här inte varit föremål för granskning. I många detaljplaner där strandskyddet upphävs är motiveringen inte uttryckt på ett tillfredställande vis. Det anges ofta att ett upphävande inte motverkar syftena med strandskyddsbestämmelserna, men det är ju endast en förutsättning för att undantag ska kunna ges. Ibland så anges skäl som det råder stor osäkerhet om vilket särskilt skäl enligt propositionen till Miljöbalken som avses. Ett exempel på ett sådant skäl är att området inte längre har någon visuell kontakt med sjön. Det är därför viktigt att det särskilda skälet som avses tydligt framgår av motiveringen och att skälet är i linje med Miljöbalken och dess förarbeten.

I tre fall av fem har kommunen ansökt om upphävande av strandskyddet efter antagandet av detaljplanen. I alla dessa tre fallen har ansökningen om upphävande kungjorts av kommunen cirka ett år efter antagandet av planen. I ett fall har detta kungjorts vid utställningen och i ett fall vid samrådet.

Enligt Naturvårdsverkets Allmänna Råd ska detta kungöras redan vid samrådet mellan kommun och Länsstyrelse. I de flesta fallen som blivit granskade i denna studie har kungörelsen om upphävandet gjorts alldeles för sent i processen eller till och med i efterhand. Egentligen borde väl den naturliga utgångspunkten vara att utfallet av strandskyddet bestämmes om det är möjligt att göra en detaljplan i området i fråga. Om inte strandskyddet upphävs i området så är det ju heller inte möjligt att bygga där.

7. Diskussion

7.1 Metodkritik

Syftet med studien har varit att se om de särskilda skälen för både enskilda beslut och detaljplaner stämmer överens med lagstiftningen. Detta åskådliggörs främst i figur 5 i kapitel 5.2 vad gäller de enskilda besluten. För detaljplaner kan detta utläsas i kapitel 5.3. Syftet har också varit att få fram om besluten innehåller det som Naturvårdsverket angett i sina rekommendationer. Detta kan främst utläsas ur figur 11 i kapitel 5.2 där en sammanfattning av antalet aspekter som inte redovisas i besluten anges. En annan viktig del har varit att skapa en uppfattning utifrån intervjuer om hur beslut om dispens från strandskyddet fattas på kommunerna. Resultatet av detta fås ur kapitel 5.1 om intervjuerna. Mot bakgrund av detta syfte och de resultat som framkommit av denna studie kan den anses uppfylla sitt syfte.

En svårighet vad gäller granskningen av enskilda beslut är att vara konsekvent. Det gäller att bedöma samma aspekt på precis samma sätt rakt igenom, inte avvika alls. Detta kan bli ett problem då man i början av granskningen självklart inte är lika van och har samma rutin som efter att hanterat ett antal beslut. Ett sätt att minimera denna brist är att granska alla beslut två gånger.

Granskningsmallen ändrades till viss del under arbetets gång när jag kom till insikt om att en viss parameter var väldigt svårtolkad och svårutläst från de beslut som var föremål för granskning. Denna parameter var beskrivning av områdets naturtyp. Detta är något som Naturvårdsverket anser bör finnas med i ett beslut om strandskyddsdispens. En beskrivning av områdets naturtyp kan bestå i att endast nämna vad för slags biotop det rör sig om till en mera utförlig beskrivning med en lista på förekommande arter i området. Därför ansåg jag detta som svårtolkat. Om denna parameter hade inkluderats hade kanske en mera fullständig bild av vad som inkluderas i kommunernas beslut kunnat fås. Dock uteslöts endast en parameter från Naturvårdsverkets lista så det var därför ändå möjligt att få en relativt bra bild över hur besluten såg ut genom att granska dem utifrån resterande parametrar.

En annan svårighet är att behålla objektiviteten i intervjuer som genomförs. Det kan vara lätt att "ryckas med" och bli mera subjektiv och uttrycka en åsikt. Detta är något som skall undvikas i intervjusituationer då det gäller att vara så objektiv som möjligt och ställa frågorna på ett sådant sätt att det inte blir en ledande fråga. Detta är något som enligt min åsikt endast går att minimera och förbättra genom övning, ju fler genomförda intervjuer desto mer övning och desto bättre intervjuteknik.

Genom att granska besluten och sammanställa alla resultat från granskningen innan intervjuerna utfördes kunde frågorna i intervjun ha blivit mer riktade och konkreta för varje kommun. Genom att göra sammanställningen först kunde resultatet av granskningen framkomma på ett tydligt sätt och bilden av hur det förhåller sig i respektive kommun blivit klarare.

Om intervjuer hade genomförts också med politikerna i kommunerna så hade det kunnat illustreras varför resultaten av besluten blivit på ett visst sätt. Vissa tendenser hade eventuellt kunnat observeras mellan en kommuns politiska styre och utgången av besluten.

7.2 Jämförelse med andra utredningar

Vad gäller andelen beslut som saknar särskilda skäl är det cirka 20 % av besluten i Naturvårdsverkets utredning. För Uppsala och Östhammars kommun är denna andel lägre än i Naturvårdsverkets utredning, nämligen 14 % av besluten saknar särskilt skäl i båda fallen. För Håbo kommun är denna andel mycket högre, hela 59 % av besluten saknar särskilt skäl.

Uppsala kommuns vanligaste skäl till dispens är ianspråktagen mark som anges i hela 47 % av besluten. Detta är också det vanligaste särskilda skälet i Naturvårdsverkets utredning där 28 % av besluten angav detta skäl. För Håbo kommun är det vanligaste särskilda skälet inget eller övriga skäl vilket redovisas i så många som 59 % av besluten. Detta anges i Naturvårdsverkets utredning i 35 % av besluten. För Östhammars kommun är det vanligaste skälet komplementbyggnad som redovisas i 55 % av besluten. I Naturvårdsverkets utredning anges detta i 13 % av besluten.

Vad gäller andelen avslag och dispenser så var den procentuella andelen avslag högre för kommunerna i denna granskning än kommunerna i Naturvårdsverkets granskning. I Naturvårdsverkets granskning var andelen avslag endast 4 %. För Håbo, Uppsala och Östhammar var andelen avslag 6 %, 8 % respektive 12 %.

När det gäller påverkan på friluftslivet redovisas det i 70 % av besluten i Naturvårdsverkets utredning. Jämfört med denna utredning där det redovisades i cirka 50 % för Håbo och Uppsala kommun som i och med det ligger under den procentuella andelen som redovisades i Naturvårdsverkets utredning. I hela 92 % redovisades detta för Östhammars kommun som därmed ligger högre än genomsnittet för Naturvårdsverkets utredning.

Påverkan på djur- och växtlivet redovisades i endast 21 % respektive 23 % för Håbo och Uppsala kommun. I Naturvårdsverkets utredning redovisades detta i 46 % av besluten. Återigen ligger Östhammars kommun högre med hela 96 % av besluten där detta redovisas.

Om området omfattas av riksintresse eller någon annan form av skydd t.ex. naturreservat redovisas i Naturvårdsverkets utredning i 13 % av besluten. I denna utredning redovisas detta för Håbo, Uppsala och Östhammar i 18 %, i 10 % och i 0,5 % av besluten. Dock studerades i denna utredning endast om området innefattades av riksintresse för friluftsliv eller djur- och växtliv, inte om det innefattades av naturreservat. Så det blir inte helt jämförbart med Naturvårdsverkets utredning.

Tomtplatsbestämning redovisas i 62 % av besluten i Naturvårdsverkets utredning. Håbo redovisar detta i 44 %, Uppsala i endast 11 % och Östhammar i hela 98 % av besluten.

Omfattning av strandskyddet redovisas i 32 % av besluten i Naturvårdsverkets utredning, i 29 % för Håbo kommun, 12 % för Uppsala kommun samt inte alls för Östhammars kommun.

I denna utredning studerades om enighet/oenighet i beslut anges eller inte i respektive beslut. I Naturvårdsverkets utredning studerades om myndigheten var enig eller oenig i besluten. Resultaten går därför inte att jämföra.

Villkor angavs i 10 % av besluten i Naturvårdsverkets utredning. Detta jämfört med Håbo och Uppsala där detta angavs i hela 41 % respektive i 37 % av besluten. Östhammars kommun anger detta endast i 3 % av besluten.

I den utredning som gjordes kring strandskyddet i Skåne län 2004 kom det fram att många kommuner haft svårigheter att hitta beslut om strandskyddsdispens i arkiv. Många kommuner har heller ej insett att de ska skicka kopior av beslut till Länsstyrelsen såväl som till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen har inte något bra system för att ta hand om inkomna kopior av beslut från kommunerna. Dessa tre punkter är något som upplevdes även i denna utredning. Den första punkten om att kommunerna har haft svårigheter att hitta beslut i arkiv har ofta att göra med att strandskyddsbeslut står ihop med bygglovbeslut. Därför går det ej att söka i data-systemet endast på strandskyddsbeslutet på grund av att det inte är inlagt som en sökbar nyckel. Under utredningens gång framkom det också att Håbo kommun ej skickat in kopior av sina strandskyddsbeslut de senaste fem åren. Detta beror enligt kommunen själva på att det varit stor omsättning av personal och en brist på rutiner. Det uppmärksammades dock genast av kommunen som ska förbättra sig vad gäller detta. Den sista punkten att det inte finns något system för att ta hand om inkomna kopior av beslut på Länsstyrelsen kan också till viss del kännas igen på Länsstyrelsen i Uppsala. Det som är problemet är att det inte finns något sätt för att enhetligt registrera alla inkomna beslut så att man med lätthet kan få en översikt av dem.

7.3 Förslag till förändringar

7.3.1 Dokumentation

Att förbättra dokumentationen av strandskyddsärenden är en prioriterad fråga för att få en bättre kontroll över antalet ärenden som beslutas från år till år på de olika kommunerna. Det skulle förenkla sökandet efter enskilda strandskyddsärenden men också förenkla tillsynen. Det är då viktigt att införa rutiner på att lägga in sökord för strandskyddsdelen av en bygglovsfråga vid arkivering av beslut. Detta är något som gäller både Länsstyrelsen och kommunerna.

7.3.2 Kommunikation och information till sökanden

Eftersom flera handläggare upplevde att de som ansöker om dispens från strandskyddet ofta har lite förståelse för bestämmelserna, vore det bra om man alltid skickade med t.ex. Naturvårdsverkets broschyr ”Våra stränder och bestämmelser om strandskydd” till de sökande. Detta skulle kunna skapa en ökad förståelse för strandskyddets syfte.

En ökad kommunikation mellan handläggaren och den sökande behövs innan ansökan överhuvudtaget görs för att, då det är möjligt, försöka få den sökande att bygga utanför strandskyddat område.

7.3.3 Innehåll i en strandskyddsdispens

Kommunerna behöver bli noggrannare med att se till att de har med allt som behövs i ett dispensbeslut. Speciellt vad gäller särskilt skäl till dispens och konsekvenser för friluftslivet respektive djur- och växtlivet. Många kommuner är också inkonsekventa med vad de tar upp i ett strandskyddsbeslut. Det vore därför bra om de kunde följa Naturvårdsverkets minneslista om vad ett dispensbeslut bör innehålla. Denna minneslista återfinns på Naturvårdsverkets hemsida.

Situationsplaner som bifogas till beslut kan i en del fall vara väldigt otydliga. Det är bra om det framgår av dessa planer var nord och syd är och vilka byggnader som är ”gamla” respektive vilka som är planerade. Tomtplatsbestämning skall också anges i situationsplanerna så att det tydligt framgår hur mycket mark som får tas i anspråk.

Komplementbebyggelse bör inte vara närmare vattnet än huvudbyggnaden, vilket de ändå är i en del fall. Det vore möjligt att infoga villkor till ett beslut som anger att komplementbebyggelsen ges dispens om den förläggs längre ifrån vattnet än huvudbyggnaden.

Om en remissinstans har använts bör dess yttrande bifogas beslutet så att Länsstyrelsen kan ta del av deras yttrande. Detta har gjorts för en del beslut vad gäller Uppsala kommun.

7.3.4 Ändringar och förtydliganden i lagstiftning

Vad gäller lagstiftningen är det en del aspekter som behöver förbättras. Vad menas egentligen med ersättningsbyggnad? Ska den nya byggnaden som ersätter den gamla vara lika stor eller mindre än den gamla? Eller är det ok att ersätta ett mindre fritidshus med en herrgårdsliknande byggnad? Vad får det för effekter på det rörliga friluftslivet? Påverkas upplevelsen från vattnet för t.ex. kanotister av förekomsten av stora herrgårdsliknande byggnader? Minskar det naturupplevelsen? Det är viktiga frågor att ställa då ersättningsbyggnader definieras, vilket behövs i lagstiftningen. Ianspråktagen mark är ett annat särskilt skäl som kan tyckas vara lite otydligt. Är ianspråktagen mark när det sedan tidigare finns ett hus på tomten eller räcker det om gräset på tomten underhållits? Överhuvudtaget så finns det en del saker i lagstiftningen och propositionen som behöver bli tydligare annars finns det en risk att det blir upphov för tolkning och att olika kommuner tolkar reglerna på olika sätt. Förståelsen för bestämmelserna och varför de finns minskar då.

7.3.5 Övrigt

Genom att lägga in strandskyddet som ett GIS skikt kan man på ett enkelt sätt gå in i en kartbild och bedöma riktigheten av ett beslut taget av en kommun. Detta är något som Håbo kommun använder sig av redan idag. I det systemet kan man sedan lägga på t.ex. riksintresse för naturvård för att se var olika intressen sammanfaller.

När kopior på beslut om dispens inkommer till Länsstyrelsen granskas en del av dessa av planarkitekten. Det vore bra om också någon på miljöenheten fick möjligheten att studera dem innan de arkiverades.

Vid detaljplaneläggning bör frågan om upphävande av strandskyddet tas upp under samrådet mellan kommun och Länsstyrelse precis som Naturvårdsverket förordar. Att ansöka om upphävande i efterhand är inte ett acceptabelt tillvägagångssätt. De särskilda skälen för ett upphävande av strandskyddet behöver bli tydligare angivna.

7.4 Förslag till fortsatta studier

En annan infallsvinkel som kan vara viktig att studera närmare är andelen ”svartbyggen” i kommunerna, d.v.s. andelen byggnationer i strandnära lägen som byggts utan tillstånd. Genom att titta på byggnationen också i detta hänseende kan en bättre helhetsbild fås av exploateringen av stränderna i respektive kommun. Om det är många ”svartbyggen” i en kommun kan frågan ställas om det beror på okunskap från privatpersonens sida om att ansöka om undantag från strandskyddet behöver göras eller om det beror av andra orsaker. Något som varje kommun bör fundera över är om detta är ett resultat av okunskap - behövs då mer information till allmänheten ges?

Något som detta examensarbete inte kartlagt är vad bristerna i besluten har haft för effekter för tillämpningen i verkligheten. Om de har haft betydelse, i vilken utsträckning har det då visat sig? Har bristerna lett till felaktigt tagna beslut eller hade utgången av besluten varit densamma oavsett det formella innehållet i besluten? Har bristerna lett till att fler felaktigt tagna beslut getts dispens trots att de borde ha fått avslag? Detta är andra frågeställningar som kan vara intressant att utveckla vidare och studera.

Överklagade ärenden är något som endast berörs på ett ytligt plan i denna studie, men som det vore intressant att granska närmare. Den typ av överklagan som vore intressant att studera är de Naturvårdsverket har gjort. Detta för att, som jag nämnt tidigare, de kan ge en indikation på hur många beslut verket anser vara tagna på felaktiga grunder. Frågeställningar som kan besvaras av en sådan studie kan vara; Vad är det för skäl till att ett beslut överklagas? Är det för att det finns otillräckligt med underlag för ett korrekt beslut? Är det för att beslutet är dåligt genomtänkt eller taget på ofullständiga grunder? Beror det endast på slumpen vilka beslut som blir föremål för en närmare granskning och därmed i slutändan överklagas? Överklagas tillräckligt många beslut varje år?

Slutligen vore det bra med en årlig uppföljning av dispensbeslut för att se om det sker några förändringar. Nästa uppföljning kunde ske om ett år. Då bör det bl. a. studeras om och på vilket sätt som kommunerna har tagit till sig av kritiken och de råd som följer av denna utredning. I samband med den utredningen bör också delegationen av strandskyddet till kommunerna diskuteras och ses över.

8. Källförteckning

Litteratur

Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R. (2000). *Miljöbalken, En Kommentar, del I*. Stockholm. Norstedts juridik

Jonzon, S.G., Delin, L., Bengtsson, B. (1988). *Naturvårdslagen: en kommentar*. Stockholm. Norstedt

Länsstyrelsen i Jämtlands län. (2005). *Strandskydd i Jämtlands län, tillsyn 2004*.

Länsstyrelsen i Skåne län. (2004). *Utvärdering av kommunernas dispensprövning gällande strandskydd*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län. (2002). *Är stränderna skyddade? En sammanställning av dispensgivningen i Västmanlands län*.

Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet. (2005). *Ett förnyat strandskydd*. Ds 2005:23

Naturvårdsverket. (1997). *Strandskydd, tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 15, 16 och 16 a § §. Allmänna Råd 97:1*. Naturvårdsverkets förlag

Naturvårdsverket. (2002). *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 5185. Naturvårdsverkets förlag

Naturvårdsverket. (2002). *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*

Regeringens proposition 1993/94:229, Strandskydd

Regeringens proposition 1997/98:45

Statistiska Centralbyrån. (2002). *Kust & stränder i Sverige*. Statistiska meddelanden MI 50, SM 0201

Statistiska Centralbyrån. (2004). *Bebyggelseutvecklingen längs kust och strand*. Statistiska meddelanden MI 50, SM 03 01.

Svensson, P.G., Starrin, B. (1996). *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur

Trost, J. (1993). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur

Lagstiftning

SFS 1998:808 - Miljöbalken

SFS 1998:1252 - Förordning om områdesskydd enligt Miljöbalken m.m.

SFS 1974:1028 - Naturvårdskungörelsen

SFS 1964:822 - Naturvårdslag

SFS 1952:382 - Strandlagen

SFS 1950:639 – Provisorisk strandlag

Detaljplaner och beslut

Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:212 m.fl., Håbo kommun, 2005-01-14

Beslut om upphävande av strandskydd för Bista 1:159 m.fl., Bålsta, Håbo kommun, 2005-01-14

Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:213 m.fl., Håbo kommun, 2004-07-23

Beslut om upphävande av strandskydd för Krägga 1:212 m.fl., Håbo kommun, 2004-07-23

Beslut om upphävande av strandskydd för Notholmen, Bålsta, Håbo kommun, 2004-07-23

Beslut om upphävande av strandskydd för Yttergran, Bålsta, Håbo kommun, 2004-07-23

Detaljplan 323, Bista 1:159 m.fl., Bålsta, Håbo kommun, 2005-01-12

Detaljplan 331, Krägga 1:212, 1:208, 1:206 m.fl., Bålsta, Håbo kommun, 2004-06-01

Detaljplan 322, Krägga 1:213 m.fl., Håbo kommun, 2003-04-23

Detaljplan 293, Yttergran 2:11 m.fl., norr om Gransgård, Bålsta, Håbo kommun, 2000-12-26

MKB för Bista 1:159, Bålsta, Håbo kommun, 2004-12-13

Plankarta med planbeskrivning, detaljplan 321 för Notholmen, Bålsta, Håbo kommun, 2003-04-23

Internet

Bålstaguiden, Om Håbo
www.balstaguiden.com, 2005-10-18

Glesbygdsverkets hemsida, Landsbygdsfakta-Statistik
www.glesbygdsverket.se, 2006-02-03

Gula sidorna
www.eniro.se, 2006-02-03

Håbo kommuns hemsida, Håbo i siffror
www.habo.se, 2005-10-18 och 2006-02-03

Naturvårdsverkets hemsida, Lag och rätt- Strandskydd
www.naturvardsverket.se, 2006-02-20 och 2006-03-24

Rättsnätet, Lagboken-Miljöbalken
www.notisum.se, 2005-09-16

Upplandsstiftelsens hemsida, Utflyktstips
www.upplandsstiftelsen.se, 2006-02-21

Uppsala kommuns hemsida, Kommunfakta 2005 och Befolkningsutveckling
www.uppsala.se, 2005-10-19

Östhammar kommuns hemsida, Kommunfakta 2005 och Fickfakta 2005/2006
www.osthammar.se, 2005-10-19 och 2006-02-21

Muntliga

Ann Peters, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet, 2006-02-07

Brita Christiansen, bygglovarkitekt, Bygglovavdelningen, Uppsala kommun, 2006-01-03

Dag Söderberg, fritidschef, Fritidskontoret, Östhammars kommun, 2006-01-10

Elisabeth Erhlén, chef för Bygglovavdelningen, Uppsala kommun, 2005-12-12

Harry Edström, stadsarkitekt, Byggnadsnämndskontoret, Östhammars kommun, 2006-01-12

Kati Dalkowski, Naturvårdsverket, 2006-03-02

Kim Hultén, avdelningschef/byggingengör, Miljö- och teknikförvaltningen, Håbo kommun, 2006-01-30

Marianne Wallgren Kahn, utredare, Miljö- och teknikförvaltningen, Håbo kommun, 2006-01-30

Marie Ahnfors, planarkitekt, Håbo kommun, 2006-03-03

Rolf Jakobsson, Fritids- och naturkontoret, Uppsala kommun, 2005-12-20

Övrigt läst material

Enskilda beslut för Håbo, Uppsala och Östhammars kommun åren 2000-2005.

Bilaga 1

Granskningsmall

Denna mall utgår ifrån Naturvårdsverkets granskningsmall som användes i rapport 5185 ”Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna” för att granska enskilda ärenden. Den återfinns i Bilaga 4, s. 1 i rapport 5185. De parametrar som inte är inkluderade i denna mall är: Finns det underlag så att Naturvårdsverket kan bedöma att strandskyddets syften har beaktats i beslutet, Bedömer Naturvårdsverket att det angivna skälet är korrekt, Tar dispensen allemansrättsligt tillgänglig mark i anspråk, Är beslutet formellt riktigt och Naturvårdsverkets samlade bedömning av beslutet. Istället för att inkludera om Naturvårdsverket bedömer att det angivna skälet är korrekt har det angivna särskilda skälet jämförts med propositionen 1997/98:45 till Miljöbalken, för att se om det är i linje med lagstiftningen. Istället för att bedöma om beslutet är formellt riktigt har beslutet jämförts med Naturvårdsverkets minneslista på vad som bör ingå i ett beslut om dispens enligt sista punkten i denna lista. Dock har ej en beskrivning av områdets naturtyp tagits med i denna lista på grund av att det är en parameter som här har bedömts som svår att uppskatta om den inkluderats i beslutet eller ej samt att det kan vara ett alltför stort krav att ställa på handläggaren. De fyra första parametrarna har i denna mall tagits med för att lättare kunna återfinna och gå tillbaka till ett beslut i efterhand.

- Kommun
- Löpnummer
- Paragraf- och fastighetsnummer samt fastighetsnamn
- Beslutsdatum
- Syftet med dispensen (typ av byggnad eller anläggning)?
- Meddelas strandskyddsdispens eller avslås ansökan?
- Beaktas syftena med strandskyddsbestämmelserna i beslutet, såväl för friluftslivet som för bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet?
- Vilket särskilt skäl motiverar dispensen?
- Är det angivna skälet i riktlinje med vad som anses som särskilda skäl enligt propositionen 1997/98:45 till Miljöbalken och Naturvårdsverkets Allmänna Råd?
- Vilken omfattning har strandskyddet i det aktuella området? Redovisas det?
- Omfattas området av riksintresse för naturvården eller friluftslivet? Redovisas det?
- Anges villkor för dispensen i beslutet?

- Finns det tomtplatsavgränsning i beslutet?
- Var den beslutande myndigheten enig om beslutet?
- Innehåller beslutet det som ett dispensbeslut bör innehålla enligt Naturvårdsverket?

- Kommun
- Fastighetsbeteckning
- Namnet på sjö/vattendrag
- Omfattning av strandskyddet
- Sökandes namn och adress
- Typ av byggnation
- Bestämmelser enligt lag -Aktuella lagrum
- Utpekade riksintressen för naturvård/friluftsliv
- Prövning om projektet går att förena med kommunens ÖP
- Motivering (särskilda skäl för bifall)
- Konsekvenser av beslutet för friluftsliv
- Konsekvenser av beslutet för djur- och växtliv
- Beslut
- Tomtplatsbestämning
- Beslutets giltighetstid
- Erinran om att Naturvårdsverket kan överklaga
- Uppmaning att avvakta utgången av tiden för överklagan
- Information om hur och till vilken myndighet man överklagar
- Situationsplan
- Översiktsplan
- Eventuella villkor

Bilaga 2

Intervjufrågor

Bakgrund

- Vilka arbetsuppgifter har du och på vilket sätt kommer strandskyddet in i dina arbetsuppgifter?
- Hur tas underlag till beslut/yttrande fram och vad baseras det på? (främst när det gäller strandskyddets syften)

Processen

- Är det handläggarna på Byggnadskontoret som författar besluten eller är det Byggnadsnämnden som gör det utifrån handläggarnas yttranden?
- Hur ofta görs platsbesök vid bedömningen om ett beslut bör bifallas eller ej?
- Anser ni att ni själva kan hantera ansvaret med dispensprövning?
- Använder ni Fritids- och naturkontoret som remissinstans vid beslut om strandskyddsdispenser?
- Anser ni (Byggnadskontoret) att yttranden från Fritids- och naturkontoret tas i beaktande vid beslut om dispens?
- Finns det några riktlinjer som kommunen själva har satt upp för dispensgivning?
- Finner ni stöd i litteratur för särskilda skäl?
- Tar ni hänsyn till om ett område omfattas av riksintresse? I så fall, på vilket sätt?
- Deltar ni vid byggnadsnämndens möten när besluten klubbas? (Deltar både Stadsbyggnadskontoret och Fritids- och naturkontoret?)
- Om ni skulle peka på något speciellt i era beslut, vad är bra och vad är mindre bra enligt er?

Förbättringar

- Vari ligger de största svårigheterna och hur kan de överbryggas?
- Hur uppfattas lagen av dem som jobbar med den? Vad är bra och vad är mindre bra?
- Hur skulle en förbättring av lagen kunna se ut?
- Hur skulle ni som kommun kunna förbättra ert arbete med strandskyddsbestämmelserna och efterföljandet av dem?
- Vad skulle Byggnadskontoret/Fritids- och naturkontoret tycka vore bra att få mera vägledning inom när det gäller strandskyddet?

Bilaga 3

Utdrag ur Miljöbalkens (1998:808) 7: e kapitel

ANDRA AVDELNINGEN SKYDD AV NATUREN 7 kap. Skydd av områden Allemansrätt m.m.	
	Strandskyddsområde
	13 § Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.
	14 § Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.
	15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i en detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd. Lag (2002:175).
	16 § Inom strandskyddsområde får inte 1. nya byggnader uppföras, 2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till, 3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2, 4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller 5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

	<p>17 § Förbuden i <u>16 §</u> gäller inte</p> <p>1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller</p> <p>2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt <u>17 kap. 1, 3 eller 4 §</u> eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk.</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i <u>16 §</u> inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.</p>
	<p>18 § Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i <u>16 §</u>, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall Länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.</p> <p>Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.</p>
Intresseprövning	
	<p>25 § Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas även till enskilda intressen. 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.</p>
	<p>26 § Dispens enligt <u>7, 9-11, 18, 20 och 22 § §</u> från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.</p>
Delegation till kommun	
	<p>31 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommun i stället för Länsstyrelsen skall ha de befogenheter som Länsstyrelsen har enligt <u>18 §</u>.</p>

Utdrag ur Förordningen om områdesskydd enligt Miljöbalken m.m. (1998:1252)

Strandskyddsområde	
	<p>11 § Länsstyrelsen får meddela förordnanden och föreskrifter enligt <u>7 kap. 14 § första stycket, 15 § och 17 § andra stycket</u>.</p>
	<p>12 § Länsstyrelsen får förordna att en kommun i stället för Länsstyrelsen skall ha den befogenhet att ge dispens som Länsstyrelsen har enligt <u>7 kap. 18 § första stycket</u>. Ett sådant förordnande får inte avse byggande av en försvarsanläggning eller allmän väg.</p>

Bilaga 4

Översikt av delegation till kommunerna

Nedanstående tabell visar vad kommunerna fått delegation att besluta om.

Kommun	Håbo	Uppsala	Östhammar
Strandskydds förordande (beslut om undantag från strandskydd) 7:15 MB	Ja, sedan 1994-12-02	Ja, sedan 1994-09-30	Ja, sedan 1994-09-30
Ej dispenspliktiga undantag 7:17 MB	Ja, sedan 1996-11-19 Komplementbyggnad och anläggning inom tomtplats längre från stranden än huvudbyggnad.	Inga undantag.	Inga undantag.
Innehar delegation av dispensprövning 7:18 MB	Ja, sedan 1994-12-02	Ja, sedan 1996-06-28	Ja, sedan 1983-03-18
Undantag från delegationen	Allmän väg och försvarsanläggning.	Allmän väg och försvarsanläggning.	Allmän väg och försvarsanläggning.
Delegation av tillsyn 26 kap. MB	Har också delegation av tillsyn sedan 1998-07-06	Ej delegation av tillsyn.	Ej delegation av tillsyn.
Rätt att upphäva strandskyddet inom detaljplan 7:15 MB	Sedan 1998-03-23 Till fullo rätt att upphäva.	Nej	Sedan 1997-07-15 Till fullo rätt att upphäva.

Bilaga 5

Denna lista är hämtad ifrån Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se

Innehåll i en strandskyddsdispens
<ul style="list-style-type: none">• Kommun, inklusive adress, telefon- och faxnummer
<ul style="list-style-type: none">• Fastighetsbeteckning
<ul style="list-style-type: none">• Namnet på sjön, vattendraget eller kuststräckan samt omfattningen av strandskyddet. För kust och större sjöar även namn på vik eller liknande.
<ul style="list-style-type: none">• Sökandes namn och adress
<ul style="list-style-type: none">• Vilken typ av byggnation/åtgärd som ansökan avser.
<ul style="list-style-type: none">• Gällande bestämmelser enligt lag.
<ul style="list-style-type: none">• Uppgift om eventuella bevarandeintressen för naturvård eller friluftsliv, t.ex. riksintresse enligt 3:e eller 4:e kapitlet miljöbalken, naturreservat eller läns- eller kommunala intressen.
<ul style="list-style-type: none">• Prövning om det aktuella projektet går att förena med kommunens översiktsplan samt med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna enligt 3:e kapitlet miljöbalken.
<ul style="list-style-type: none">• Beskrivning av områdets naturtyp/biotop (slag av t.ex. skog, äng, våtmark, strand, dominerande arter) samt ev. förekomst av hotade arter.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Motivering, såväl för bifall som för avslag. För bifall krävs särskilda skäl.</i>
<ul style="list-style-type: none">• Konsekvenser av beslutet för växt- och djurliv.
<ul style="list-style-type: none">• Konsekvenser av beslutet för friluftslivet. Det bör anges om passage- eller vistelsemöjligheter försämras för allmänheten.
<ul style="list-style-type: none">• Beslut
<ul style="list-style-type: none">• <i>Tomtplatsbestämning (eller i vilken omfattning mark får tas i anspråk)</i>
<ul style="list-style-type: none">• Beslutets giltighetstid
<ul style="list-style-type: none">• Eventuella villkor för dispensen

<ul style="list-style-type: none"> • Erinran om att Naturvårdsverket kan överklaga beslutet. Om Länsstyrelsen har beslutat får även kommunen överklaga.
<ul style="list-style-type: none"> • Uppmaning att avvakta utgången av tiden för överklagande innan åtgärder påbörjas, med en upplysning om att tiden räknas från den dag då ärendet inkommer till Naturvårdsverket.
<ul style="list-style-type: none"> • Information om hur och till vilken myndighet man överklagar.
<ul style="list-style-type: none"> • Situationsplan för den aktuella fastigheten med tomtplatsbestämning eller motsvarande markerad. Kart- eller måttskala ska anges.
<ul style="list-style-type: none"> • Översiktskarta, t.ex. ekonomisk karta, där byggföretagets läge i förhållande till strandlinjen och omkringliggande bebyggelse ska framgå. Kart- eller måttskala ska anges.

MEDELANDESERIEN 2006

1. *Individuella planer enligt 10 § LSS.*
2. *Kommunernas alkoholtillsyn.*
Rapport om kommunernas tillsyn enligt alkohollagen i Uppsala län första halvåret 2005.
3. *Kommunernas tobakstillsyn.*
Rapport om kommunernas tillsyn enligt tobakslagen i Uppsala län under första halvåret 2005.
4. *Byggnadsvård på Skohalvön.*
5. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen.*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Enköpings kommun.
6. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen.*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Håbo kommun.
7. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Knivsta kommun.
8. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen.*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Tierps kommun.
9. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Uppsala kommun.
10. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen.*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Älvkarleby kommun.
11. *Tillsyn enligt 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen.*
Handläggningsprocessen och genomförandet av beslutade insatser i äldreomsorgen Östhammars kommun.
12. *Lex Sarah i Uppsala län 2004*
13. *Tillsyn av socialtjänst och handikappomsorg*
Ej verkställda beslut 31 december 2005
14. *Utvecklingen av Upplands utterpopulation under 1995-2004*
15. *Hedersvåld*
Insatser i Uppsala län 2005-2006
16. *Strandskyddet*
En översyn av tillämpningen i tre kommuner i Uppsala län



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

POSTADRESS 751 86 Uppsala GATUADRESS Hamnesplanaden 3
TELEFON 018-19 50 00 FAX 018-19 52 01
E-POST lansstyrelsen@c.lst.se WEBBPLATS www.c.lst.se