NATUR VÅRDS VERKET

Dispens från strandskyddet

En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009

RAPPORT 6472 • DECEMBER 2011

Dispens från strandskyddet

– en utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009

Beställningar
Ordertel: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket
Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99
E-post: registrator@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6472-3
ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2011

Elektronisk publikation
Omslag: Naturvårdsverket

Förord

Skyddet av stränderna tillsammans med allemansrätten gör Sverige unikt i en internationell jämförelse. Strandskyddet är viktigt för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur.

Syftet med utvärderingen är att ge Naturvårdsverket underlag för sin vägledning till länsstyrelser och kommuner. Utvärderingen kan också fungera som ett underlag som ska stötta länsstyrelserna så att deras hantering av kommunernas beviljade dispenser blir mer likvärdig. Målet med utvärderingen är att belysa hur länsstyrelsernas granskning av kommunernas beviljade dispenser görs. I rapporten beskrivs, jämförs och analyseras hur granskningen har fungerat sedan den nya lagen trädde i kraft i juli 2009.

Utvärderingen är ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Sektionen för naturskydd och infrastruktur till Sektionen för utvärdering. Utvärderingen har genomförts av Max Vretborn, projektledare, och Anna Lundmark Essen. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Eva Thörnelöf, Avdelningen för analys och forskning

2011

Naturvårdsverket

Innehåll

FÖRORD **3**

INNEHÅLL **4**

SAMMANFATTNING **5**
Bakgrund till uppdraget 5
Resultat och slutsatser 5

SUMMARY **7**

1. INLEDNING **9**
Bakgrund och problembeskrivning 9
Syfte och frågeställningar 11
Genomförande 12
Hur väl är Sveriges stränder skyddade? 13

2. STATISTISK ANALYS AV ÖVERPRÖVADE OCH UPPHÄVDA DISPENSER **15**

3. REDOVISNING FRÅN ENKÄT OCH INTERVJUER **21**
Förutsättningar hos länsstyrelserna: rutiner, planering, prioritering och resurser 21
Länsstyrelsernas tolkning och agerande utifrån strandskyddslagstiftningen 24
Kommunernas handläggning och beslut om dispens 33
Dialog, kommunikation och vägledning 39
Betydelse av andra faktorer för tillämpningen av strandskyddslagstiftningen 43

5. DISKUSSION OCH ANALYS **46**
Slutsatser 52
Efterord 54

KÄLLFÖRTECKNING **55**
Bilaga 1: Kompletterande enkätresultat 56
Bilaga 2: Resultat statistisk analys 59
Bilaga 3 Gruppintervjufrågor 61

Sammanfattning

Bakgrund till uppdraget

Skyddet av stränderna tillsammans med allemansrätten gör Sverige unikt i en internationell jämförelse. Strandskyddet är viktigt för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. En ny strandskyddslagstiftning trädde i kraft i juli 2009. Den innebar att ansvaret för att besluta dispenser från strandskyddet flyttades från länsstyrelsen till kommunerna. Länsstyrelsen fick samtidigt i uppdrag att granska samtliga kommunala dispensbeslut. I de fall länsstyrelsen anser att det saknas skäl för att ge dispens eller om underlaget för kommunens beslut är bristfälligt kan länsstyrelsen överpröva dispensen. Länsstyrelsen avgör sedan i sin överprövning om dispensen kan godkännas eller ska upphävas.

Syftet med utvärderingen är att ge Naturvårdsverket underlag till sin vägledning till länsstyrelser och kommuner. Utvärderingen kan även fungera som ett underlag till stöd till länsstyrelserna för en likvärdig hantering av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. Målet med utvärderingen är att belysa hur länsstyrelsernas granskning av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet ser ut. I rapporten beskrivs, jämförs och analyseras hur granskningen har fungerat sedan den nya lagen trädde i kraft i juli 2009. Utvärderingens fokus är det generella strandskyddet och den berör i mycket liten utsträckning strandskyddsdispenser kopplade till områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden.

Utvärderingens resultat baseras på tre typer av underlagsmaterial: En statistisk analys av samtliga kommunala dispenser från strandskyddet som beslutats under 2010 och dess behandling (bifall/upphävande) på länsstyrelserna, en enkät till samtliga länsstyrelser och två gruppintervjuer med sammanlagt elva länsstyrelser.

Resultat och slutsatser

Resultatet från utvärderingen visar att rollerna mellan kommun och länsstyrelse behöver förtydligas. Det är vanligt att länsstyrelserna, i olika utsträckning, läker dispensärenden som kommunerna beslutat som innehåller brister, istället för att överpröva dem. Detta kan leda till en förskjutning av ansvaret för handläggningen av dispenserna och gör rollfördelningen mellan handläggande myndighet (kommunen) och granskande myndighet (länsstyrelsen) otydlig.

Resultaten visar också att det finns skillnader i hur länsstyrelserna använder överprövningen i sin granskning av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. Dessa skillnader bidrar också till att otydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse. Överprövningen är en formell del av granskningen med det tydliga syftet att skapa praxis och ge handfast vägledning till kommunerna i länet. En allt för stor skillnad i hur den tillämpas kan därför försvåra en likvärdig tillämpning. Det finns faktorer som har betydelse för länens överprövnings- och

upphävandegrad, så som dispensens ändamål och typ, men ingen av faktorerna kan helt förklara skillnaderna mellan länen.

Den nya lagstiftningen har lett till en stramare tillämpning av strandskyddslagstiftningen. Det stora antalet av länsstyrelsen upphävda dispenser vittnar om att det fanns ett behov av en ökad granskning av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. För att denna tillämpning ska kunna fortgå krävs att länsstyrelsens granskande roll består. Kommunernas hantering av strandskyddsdispenser är av största betydelse för att tillämpningen av strandskyddslagstiftningen ska bli riktig.

Summary

The Swedish law on shoreline protection

The law on shoreline protection was introduced in the 1950s to prevent the overexploitation of the shoreline and to safeguard public access to the shoreline and to water for recreational use. It was extended in 1994 to also protect shorelines based on their great importance for biological diversity. The regulations governing shoreline protection apply equally throughout the country, regardless of how densely or sparsely inhabited an area is, how many lakes and watercourses there are, or what habitats, biotypes, or species there are in the area.

Background to the commission

The protection of the shoreline, together with the right of public access, distinguish Sweden in international comparisons. Shoreline protection is important for safeguarding the conditions needed for the recreational use of the shoreline by the general public, and for conserving good living conditions for plants and animals. A new shoreline protection act came into operation in July, 2009. One consequence of this is that responsibility for decisions on exemptions from the law on shoreline protection have been transferred from the county administrative board to the municipalities. At the same time, the county administrative board was assigned the task of examining all of the decisions made by the municipalities regarding these exemptions. In those cases in which the county administrative board considers there not to have been sufficient reason to award an exemption, or in which the supporting material for the decision of the municipality is insufficient, the county administrative board can review the decision. The county administrative board then decides in its review whether the exemption can be approved or is to be rescinded.

The purpose of this evaluation is to produce supporting material that can assist the county administrative boards in providing an equitable management of the decisions by the municipalities regarding exemptions from the law on shoreline protection. The evaluation will also provide the Swedish Environmental Protection Agency with supporting material in its guidance to county administrative boards and to municipalities. The aim of the evaluation is to illustrate how examinations by the county administrative boards of the decisions of the municipalities regarding exemptions from the law on shoreline protection are carried out. The report describes, compares and analyses how reviews have worked since the new law came into force in July 2009.

The results of the evaluation are based on three types of supporting material: a statistical analysis of all municipal exemptions from the law on shoreline protection that were made during 2010 and the response to these (approval/reversal) by the county administrative boards, a survey sent to all the county administrative boards, and two group interviews with all eleven county administrative boards.

Results and conclusions

The results from the evaluation show that the roles of the municipality and of the county administrative board need to be clarified. It is common that the county administrative boards, to differing extents, repair exemption cases that the municipalities have decided on and that contain deficiencies, instead of reviewing them. This can lead to a shift in the responsibility for the handling of the exemptions and makes the distinction between the authority handling the errand (the municipality) and the examining authority (the county administrative board) unclear.

The results also show that there are differences in how the county administrative boards use reviews in their evaluation of the decisions of the municipalities regarding exemptions from the law on shoreline protection. These differences also contribute to the lack of clarity with respect to the division of responsibility between the municipality and the county administrative board. The review is a formal part of the examination, with the clear goal of creating an established practice and providing firm guidance to the municipalities in the county. Too great a discrepancy in how it is applied can thus make its equitable application more difficult. There are no underlying factors, such as objective and type of exemption, that can explain the differences in the levels of reviews and reversals between the county administrative boards.

The new legislation has led to stricter application of the law on shoreline protection. The large number of exemptions that have been reversed by the county administrative board indicate the need for an increased inspection of the decisions made by the municipalities regarding exemptions from the law on shoreline protection. In order for this application to be able to continue, the examining role of the county administrative board must remain. The manner in which exemptions from the law on shoreline protection are handled by the municipalities is, though, of great importance in ensuring that the law on shoreline protection is applied correctly.

1. Inledning

Skyddet av stränderna tillsammans med allemansrätten gör Sverige unikt i en internationell jämförelse. Strandskyddet är viktigt för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Att bevara stränderna är också en grundförutsättning för att flera av miljömålen ska kunna nås, så som Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans, Levande kust och skärgård, Ett rikt växt och djurliv, God bebyggd miljö samt Ingen övergödning.

Ett lagstiftat strandskydd har funnits sedan 1950-talet och sedan 1975 är det i princip förbjudet att bebygga stränderna. Enligt lagarnas förarbeten och praxis ska möjligheten till dispens från förbudet tillämpas restriktivt. Förbuden till trots har över tid en allt större del av stränderna tagits i anspråk. 15 procent av den strandnära bebyggelsen tillkom mellan 1975 och 2000.

I juli 2009 trädde en ny strandskyddslag i kraft. Målet med förändringen var att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och korrekt tillämpning av regelverket, samt en differentiering av tillämpningen/lättnader i strandskyddet i vissa delar av landet. Även behov av ökat regionalt och lokalt inflytande över strandskyddsfrågan lyftes upp.

De nya reglerna innebär bland annat att ansvaret för att besluta om dispens från strandskyddet flyttades från länsstyrelserna till kommunerna. Även tidigare hade flertalet kommuner haft denna beslutanderätt på överlåtelse från länsstyrelsen. Tidigare hade Naturvårdsverket möjlighet att överklaga dispenser, men den möjligheten togs bort i samband med att länsstyrelserna gavs rollen att granska och upphäva dispenser från strandskyddet[1].

Bakgrund och problembeskrivning

I förarbetena poängteras att ett generellt strandskydd även fortsättningsvis ska gälla i hela landet. Man beskriver en situation av att en felaktig tillämpning av lagen hade utvecklats och att granskningen av dispenserna därför behövde stärkas. Den förändrade lagstiftningen kan ses som en skärpning av det generella strandskyddet. Det differentierade strandskyddet, där man möjliggör en viss lättnad i strandskyddet för att utveckla landsbygden, ska enbart gälla inom särskilt utpekade områden. De skäl som kan åberopas för dispens från strandskyddet i dessa områden kan inte användas inom andra områden.[2]

I de fall kommunen beslutat om en dispens som inte kan motiveras utifrån de sex skälen i 7 kapitlet 18 c miljöbalken, eller kan konstateras inte vara förenligt med

[1] Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden s. 28-35, 46-47 och 71-74.

[2] Prop. 2008/09:119 s 33-34.

strandskyddets syfte enligt 7 kap 13 §, ska länsstyrelsen upphäva dispensen. I förarbetena menas att en prövning i högre instans (länsstyrelsen) ska ge dispensmyndigheten (kommunen) en direkt återkoppling på om deras hantering av strandskyddet är riktig eller inte utifrån lagstiftningen. Genom att flera myndigheter granskar dispenser ökar också förutsättningarna för att domstolarna ska kunna utveckla en rättspraxis.[3]

Faktaruta 1: Syfte med strandskyddet och skäl för att upphäva strandskyddet

Syfte med strandskyddet:
Miljöbalken 7 kap 13 §: Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningar för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Skäl för att upphäva strandskydd
Miljöbalken 7 kap 18 c §: Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

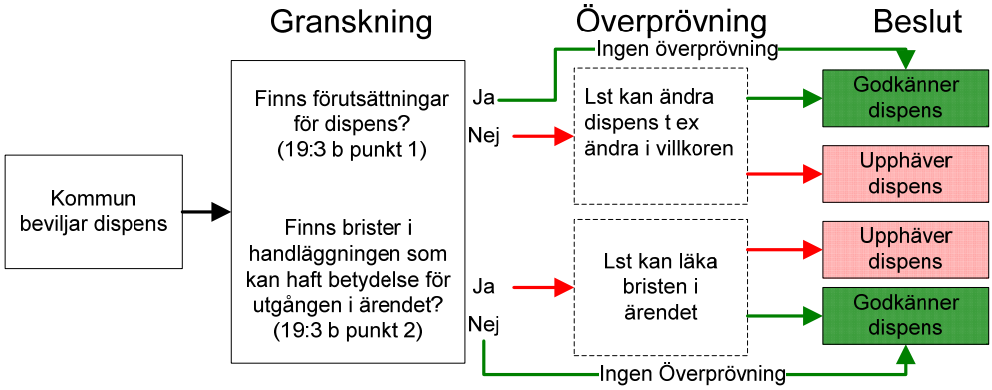
1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskild från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och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

Länsstyrelserna har ansvaret för att bevaka det allmänna intresset så att strandskyddet upprätthålls. Kommunen ska sända sina beslut om dispens från strandskyddet till länsstyrelsen, som inom tre veckor ska ta ställning till om beslutet ska överprövas eller inte. Om det
1. inte finns förutsättningar för dispens, eller
2. om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet,
ska länsstyrelsen inleda en överprövning. Vad överprövningen innebär beskrivs så här: ”*Länsstyrelsen är alltså skyldig att i varje enskilt fall som en kommun har gett dispens från strandskyddet pröva om de materiella förutsättningarna för att ge dispensen har varit uppfyllda.”*[4] En överprövning resulterar i att länsstyrelsen antingen upphäver eller godkänner kommunens beslut om dispens.

[3] Prop. 2008/09:119 s 34-35.

[4] Prop. 2008/09:119 s 116.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens dispensbeslut om de bedömer att det inte finns förutsättningar för dispens. I överprövningen har länsstyrelsen möjlighet att göra ändringar i dispensbeslutet om det krävs för att det ska finnas förutsättningar för en dispens, t.ex. att ändra i villkoren för dispensen. I de fall länsstyrelsen i ett överprövningsärende finner att underlaget är bristfälligt (med hänvisning till 19:3 b punkt 2), så ska de inte upphäva beslutet utan läka bristen i ärendets handläggning hos kommunen, t.ex. genom att ta in ett kompletterande underlag för bedömningen av dispensfrågan.[5] Figur 1 nedan visar en schematisk bild över processen.



Figur 1. Systembild över hur länsstyrelsens granskning och överprövning av kommunernas beviljade dispenser fungerar i teorin.

Vad processen från det att ärendet kommit in till länsstyrelsen tills att beslut om att överpröva eller inte ska innehålla, ger förarbetena ingen information om. Det är viktigt att tillämpningen av lagen på länsstyrelserna är likartad ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Naturvårdsverkets uppföljning från den första halvåret med den nya lagstiftningen visade att det fanns variationer i antalet dispenser, överprövanden och upphävanden per län. Uppföljningen omfattar dock inga djupa analyser av resultaten. [6]

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av det som beskrivs ovan ska utvärderingen undersöka *varför andelen dispenser som länsstyrelserna överprövar varierar* samt *vilka förutsättningar som finns för en enhetlig hantering av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet.* Syftet är att ta fram ett underlag som kan stötta länsstyrelserna så att

[5] Prop. 2008/09:119 s 116 f.

[6] Naturvårdsverket (2009) Uppföljning av strandskyddsbeslut – Statistik för strandskyddet 2009, Skrivelse 2010-03-31 Dnr. 316-170-10 Nf.

hanteringen blir mer likvärdig, samt ge Naturvårdsverket underlag för sin vägledning till länsstyrelser och kommuner.

Utvärderingen ska belysa följande:
- Rutiner för handläggning och beslut på länsstyrelserna
- Resurser, planering och prioritering på länsstyrelserna
- Hur länsstyrelserna tolkar lagstiftningen och därefter agerar i sin handläggning (när överprövning sker, vad som påverkar beslut etc)
- Dialog, kommunikation och vägledning mellan länsstyrelserna, kommunerna och Naturvårdsverket
- Kommunernas handläggning och beslut om dispens

Bedömningskriterier

Följande utgångspunkter kommer att ligga till grund för våra bedömningar:
1) Det bör finnas en samsyn i hur länsstyrelserna väljer att tolka och agera utifrån MB 19:3 b
2) Nivån för när ett ärende ska överprövas bör vara lika hos samtliga länsstyrelser
3) Det bör finnas förutsättningar för att lagstiftningen kan tillämpas lika (tydlighet)
4) Samarbetet mellan länsstyrelser och mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket bör vara utformat på ett sätt som främjar utvecklingen av en enhetlig tillämpning av strandskyddslagstiftningen
5) Länsstyrelsernas arbetssätt gentemot kommunerna bör sträva mot tydlighet och transparens. De båda myndigheternas roller ska vara tydligt definierade och kommunerna ska se länsstyrelsernas agerande som konsekvent.

Genomförande

Utvärderingen utgår från länsstyrelserna och deras roll. De har en nyckelfunktion i systemet – en granskande funktion gentemot kommunerna samt ansvaret att bevaka det allmänna intresset av ett fungerande generellt strandskydd.

Materialinsamling

Utvärderingen baseras på tre material: En statistisk analys av samtliga kommunala dispenser från strandskyddet som beslutats 2010[7] och dess behandling (bifall/upphävande) på länsstyrelserna, en enkät till handläggare som arbetar med strandskyddsfrågor på samtliga länsstyrelser och två gruppintervjuer med strandskyddshandläggare från sammanlagt elva länsstyrelser.

[7] Det underlag från länsstyrelserna som Naturvårdsverket (2010) Uppföljning av strandskyddsbeslut 2010, Skrivelse 2011-03-12 ärendenr NV-00711-11 baseras på.

Statistiken består av de uppgifter som länsstyrelserna årligen ska rapportera in till Naturvårdsverket[8] om antalet beslutade dispenser i länet, samt antalet överprövade och upphävda dispenser. Här finns även uppgifter om skäl till dispens, typ av objekt som dispensen avser samt en del övrig information. Syftet har varit att undersöka om det finns förklaringar i statistiken till den stora variation i antalet dispenser som länsstyrelserna överprövar, dvs. vi har gått djupare i den data som presenterats till regeringen[9].

Enkäten har gett både ett kvalitativt och ett kvantitativt underlagsmaterial till utvärderingsfrågorna, med fokus på *hur* länsstyrelserna går tillväga vid beslut om att överpröva samt *hur* själva överprövningen går till. I denna får vi också länsstyrelsernas bedömning av kommunernas handläggning och beslut av dispenser.

Två gruppintervjuer med handläggare på länsstyrelserna har genomförts inom ramen för utvärderingen. En intervju genomfördes på plats med sex länsstyrelser och en intervju genomfördes med hjälp av videokonferens där fem länsstyrelser deltog samtidigt. Gruppintervjuerna gav möjlighet att dels verifiera enkätresultaten och dels öka förståelsen för resultaten. De intervjuade handläggarna har getts möjlighet att läsa och faktagranska det underlag i rapporten som baseras på intervjuerna.

Avgränsningar

Utvärderingen undersöker den del av strandskyddet där kommunerna har rätt att besluta om att bevilja dispens från strandskyddet enligt MB 7:18 b och c §§, samt länsstyrelsens granskning av kommunens beslut enligt MB 19:3 b. Utvärderingen omfattar inte upphävande av strandskydd inom ett område (MB 7:18) eller länsstyrelsens rätt att besluta om dispens från strandskyddet i skyddade områden (MB 7:18 a). Utvärderingen kommer inte heller fördjupa sig i strandskyddsdispenser kopplade till område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden (MB 7:18 d, e). LIS-områden är en relativt ny företeelse och få kommuner hade vid utvärderingens start (januari 2011) pekat ut sådana områden i sina översiktsplaner. Vi är dock medvetna om att vissa av frågeställningarna i utvärderingen genererat kommentarer som rör MB 7:18 d och e. Dessa har tagits tillvara och kommenteras löpande.

Hur väl är Sveriges stränder skyddade?

Det finns närmare 385 000 km kust- och strandlinje i Sverige[10]. 10 procent av denna är bebyggelsepåverkad, dvs. det ligger en eller flera byggnader inom 100 meter från kust- eller strandlinjen. Dessa uppgifter varierar såklart i landet, Stockholms

8 Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2010-12-22, dnr. M2010/4904/A Regeringsuppdrag 3, Uppföljning av strandskyddet.

9 Naturvårdsverket (2010) Uppföljning av strandskyddsbeslut 2010, Skrivelse 2011-03-12 ärendenr NV-00711-11

10 Här räknas inte vattendrag in som är under 6 meter breda.

och Skåne län ligger högst med 26 respektive 19 procent och Norrbotten och Jämtland lägst på 5 respektive 4 procent. 14 procent av samtliga byggnader i landet ligger inom 100-meterszonen, och även där finns en variation mellan länen. I samtliga norrlandslän är andelen byggnader som ligger inom 100 meter från strandlinjen klart högre än riksgenomsnittet (25-26 procent kontra 14 procent).[11]

De flesta byggnader inom strandskyddszonen tillkom på 1960-talet, ca 5000 varje år. I slutet av 1990-talet var siffran ca 1000 byggnader per år. Ca en tredjedel av alla byggnader inom strandskyddszonen har tillkommit sedan strandskyddslagstiftningen skärptes avsevärt 1975. 30 procent av alla fritidshus ligger inom strandskyddszonen.[12] Mellan 2001 och 2005 byggdes 14 procent av samtliga byggnader som uppfördes inom 100 meter från strandlinjen. I norrlandslänen låg denna siffra på över 50 procent.[13]

Sammanfattningsvis visar denna genomgång att stränderna i Sverige inte är särskilt ianspråktagna om man ser till hela landet. Variationen är dock stor mellan områden och landsändar. I norrlandslänen tenderar byggnadstakten i strandskyddszonen vara högre än i övriga landet, redan innan det differentierade strandskyddet infördes.

[11] Bebyggelsepåverkad kust och strand, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, 2002, MI 50 SM 0202 SCB.

[12] Ibid.

[13] Strandnära byggande 2001-2005, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, 2007, MI 50 SM 0701.

2. Statistisk analys av överprövade och upphävda dispenser

Naturvårdsverket har under 2011 på uppdrag av regeringen redovisat statistik som rör kommunernas beslut om dispens och länsstyrelsernas beslut om överprövning och upphävande av dispens från strandskyddet under 2010.[14] Av dessa gällde 4 109 kommunala beslut om dispens.

Statistiken från detta regeringsuppdrag har utgjort grunden för vår statistiska analys. Syftet med den statistiska analysen var att undersöka om några bakomliggande faktorer kan förklara den variation i antalet överprövade och upphävda dispenser som förekommer mellan länen. Analysen är avgränsad till kommunalt beslutade dispenser. Samtliga samband som redovisas i detta avsnitt är statistiskt signifikanta.[15]

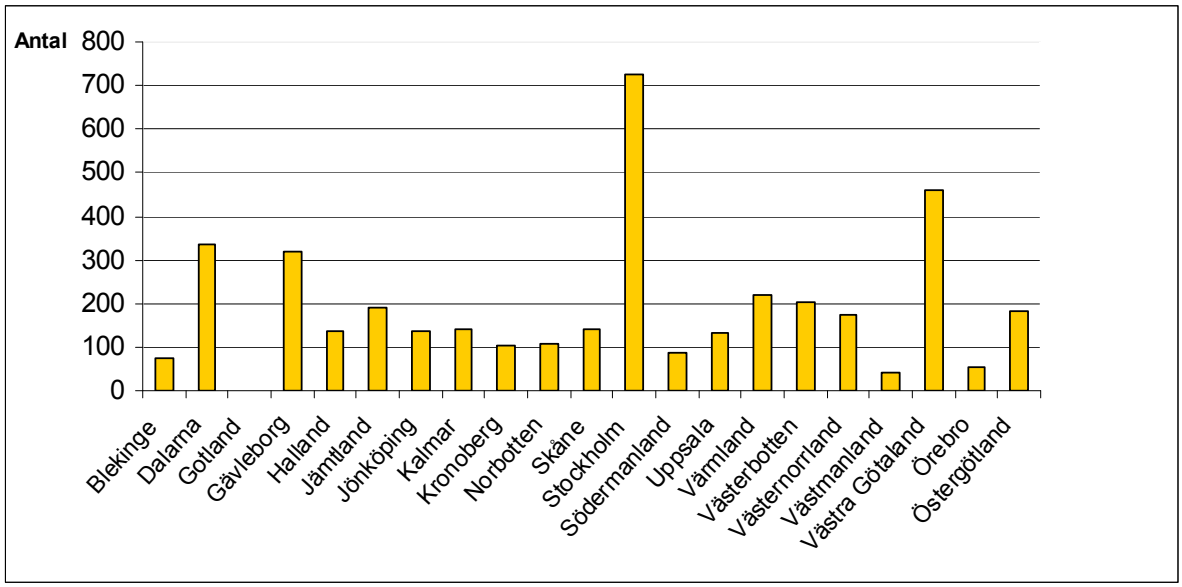
Kommentarer till statistiken

I utvärderingens senare del intervjuades ett antal länsstyrelsehandläggare. Vi presenterade delar av statistiken för dem i samband med gruppintervjuerna. Det framgick då att statistiken innehöll felaktigheter. För vissa län stämde inte antalet ärenden som överprövats och upphävts. Det framgick också att länsstyrelserna gjorde olika tolkningar av de kategorier som används, vilket påverkat vilken typ av statistik länsstyrelserna rapporterat in. Vår bedömning är att statistiken kan innehålla felaktigheter och att dessa felaktigheter kan få betydelse för analys av enskilda läns statistik. Eftersom datamaterialet innehåller så många län och ärenden är de generella resultaten ändå tillräckligt tillförlitliga för att de statistiska slutsatserna ska kunna beaktas.[16]

Som nämns inledningsvis varierar antalet dispenser som beviljats av kommunerna stort, vilket figur 2 nedan visar.

[14] Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2010-12-22, dnr. M2010/4904/A Regeringsuppdrag 3, Uppföljning av strandskyddet.

[15] Med signifikanta menar vi att p-värdet är lägre än 0,05.



Figur 2. Totalt antal kommunala beslut om dispens från strandskyddet fördelat på län. Ärenden där länsstyrelsen inte fattat ett slutgiltigt beslut inkluderas ej. Källa: M2010/4904/A, regeringsuppdrag nr 3.

Alla dispenser som i inrapporteringen till Naturvårdsverket klassats som ”pågående” har plockats bort ur statistiken. Dispenser där villkor eller liknande har ändrats av länsstyrelserna har klassats som ”godkända”. Observera att uppgifterna inte ger någon information om hur många dispenser kommunerna avslagit. Kommunerna är endast skyldiga att delge länsstyrelsen beviljade dispenser, enligt MB 19:3. I den statistiska analysen som följer har olika samband testats med hjälp av statistikprogrammet Spss. När det i resultatbeskrivningen står att det finns ett statistiskt samband innebär det att sambandet har en signifikansnivå (P-värde) som är lägre än 5 procent.

Skillnader mellan länens överprövnings- och upphävandegrad

Av de 3 976 dispenserna har 9,9 procent överprövats och 5,5 procent upphävts av länsstyrelsen. Det finns en signifikant skillnad mellan länen både när det gäller upphävda dispenser och överprövade dispenser. En hypotes som prövats var om antalet dispenser per län har betydelse för i vilken utsträckning länsstyrelserna överprövade dispenserna. Grunden till detta resonemang var att länsstyrelser som hanterade ett större antal kommunala dispenser i större utsträckning överprövade, då de inte hunnit granska dispenserna inom 3 veckor. Analysen visade dock att denna hypotes inte stämde, det fanns inget statistiskt samband mellan överprövningsgraden och antalet dispensärenden.

Stor variation i vilket ändamål dispensen söks för

De av kommunerna godkända dispenserna har i statistiken klassats utifrån vilket ändamål de sökts för. De två vanligaste ändamålen är hus (fritidshus och bostadshus) och komplementbyggnader (exempelvis bastu, förråd etc.) Det finns stora skillnader mellan länen i hur vanligt de olika ändamålen är som kommunen beviljat

dispens för. I Hallands län utgörs 7,2 procent av alla dispenser av komplementbyggnader och i Jönköpings län 4,3 procent. I andra län är andelen komplementbyggnader avsevärt högre, så som Kronobergs län (71,2 procent) och Västra Götalands län (39,9 procent). När det gäller hus skiljer det sig markant mellan olika län. I Kalmar och Norrbottens län avser 41,1 respektive 54,2 procent av dispenserna hus. Västmanlands och Kronobergs län är de län med lägst andel hus – 11,6 procent respektive 0 procent.

Ändamål för dispens har betydelse för överprövnings- och upphävandegrad

Den statistiska analysen visar att ändamålet för dispensen har betydelse för i vilken utsträckning de överprövas. Hus är det ändamål som har högst överprövningsgrad, 15,7 procent, se tabell 1. Övriga ändamål överprövas alla i lägre utsträckning än medelvärdet för samtliga överprövande ärenden.

Ändamålet för dispensen påverkar även upphävandegraden. Det är mer sannolikt att en dispens med ändamålet hus upphävs än en med ändamålet komplementbyggnad (båthus, garage, förråd etc.), infrastruktur eller andra ändamål. För dispenser som sökts för ändamålet hus är upphävandegraden 9,5 procent vilket är 4 procentenheter högre än medelvärdet. Hus utgör 29,4 procent av totalt antal dispenser och 50,5 procent av de upphävda dispenserna. Ändamålet komplementbyggnad utgör 30,4 procent och 22,2 procent av de upphävda dispenserna. Upphävandegraden för komplementbyggnad är 4 procent. För infrastruktur är upphävandegraden endast 2,1 procent.

Tabell 1. Ändamålsgruppernas betydelse för upphävningsgrad och överprövningsgrad

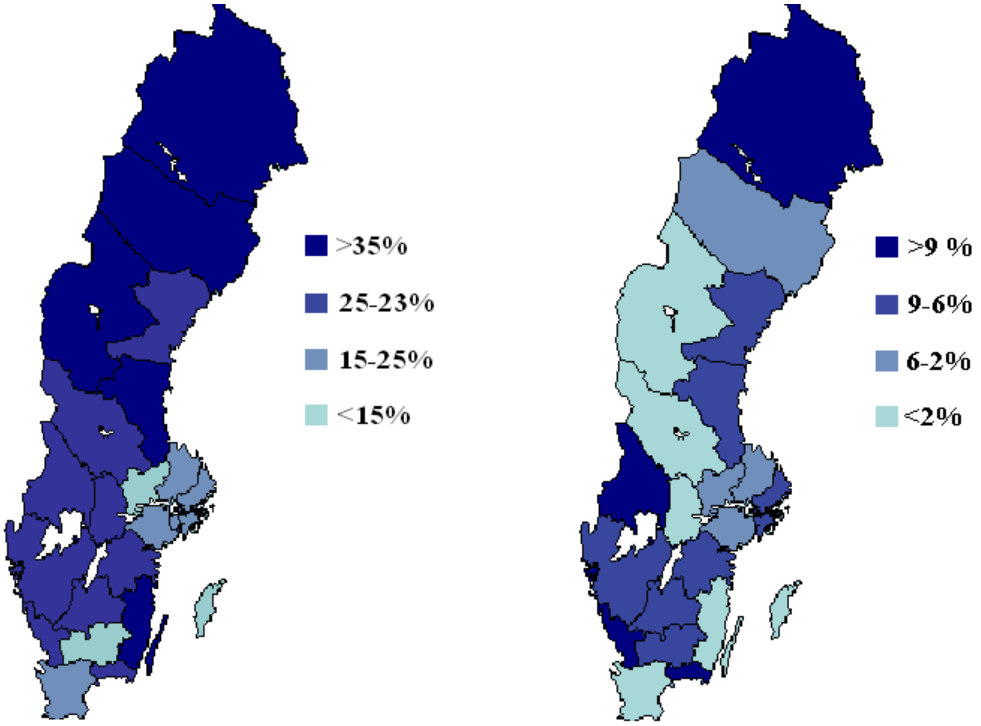
Ändamålsgrupp	Andel	Andel av upphävda	Upphävandegrad	Överprövningsgrad
Hus	29,4%	50.5%	9,5%	15,7%
Komplement	30,4%	22,2%	4,0%	8,0%
Infrastruktur	13,4%	5,1%	2,1%	4,4%
Sjöbod/båthus	10,3%	8,1%	4,3%	8,9%
Annat	16,5%	14,1%	4,7%	10,5%

Län har större betydelse än ändamål

Som stycket ovan visar påverkar ändamålet för dispensen om den överprövas och/eller upphävs. Vi undersökte även om detta i sin tur påverkades av i vilket län dispensen sökts. Om överprövnings- och upphävandegraden visade sig vara lika mellan alla län kunde vi konstatera att ändamålet var det som avgjorde. Det skulle således vara en förklarande faktor för länsstyrelsernas varierande överprövnings – och upphävandegrad. En samkörning av dessa uppgifter visade dock att länsstyrelserna överprövade och upphävde i olika stor utsträckning även för de olika ända-

målstyperna. Det finns en signifikant skillnad mellan länen för i vilken utsträckning länsstyrelserna överprövar och upphäver dispenser av olika ändamålstyp.

Dispensens ändamål förklarar således inte varför länsstyrelsernas överprövnings- och upphävandegrad varierar. I figur 3 exemplifierar vi dessa resultat genom att visa hur andelen dispenser med ändamålet hus i ett län, som generellt sett är det ändamål med högst upphävningsgrad, inte nödvändigtvis behöver betyda att länet har en hög upphävandegrad. Om dispensens ändamål skulle vara mer betydelsefullt än i vilket län dispensen sökts så skulle kartornas färgkodning vara mer lika varandra.



Figur 3. Den vänstra kartan visar procentuell andel av dispenserna med ändamålet hus (bostadshus/fritidshus) fördelat på län, den högra kartan visar procentuell upphävandegrad av samtliga dispenser fördelat på län.

Dispenser för nyetablering upphävs och överprövas i större utsträckning

Något som också har betydelse för upphävandegraden är dispensens typ, om dispensen rör en nyetablering, en ersättningsbyggnad eller en ändrad användning av en byggnad. Dispenser som rör nyetablering har en upphävandegrad på 11 procent. Det är högt över medelvärdet och högre än samtliga andra dispenstyper, som alla hade en överprövningsgrad som var lägre än 2,7 procent. Det var inte möjligt att analysera typernas betydelse för upphävande och överprövning på länsnivå, eftersom det endast fanns information om dispensens typ i 27, 8 procent av ärendena. Vi kan dock konstatera att dispenser som rör nyetablering överprövas och upphävs

i större utsträckning än i de fall dispensen rör en ersättning eller ändring av en byggnad.

Skillnader kommuner emellan har betydelse i ett fåtal län

I intervjuerna framkom att handläggarna på länsstyrelsen upplevde att stora skillnader mellan kommunerna utgjorde en tänkbar förklaring till varför länens olika upphävningsgrad skiljer sig. Vi har inom ramen för utvärderingen undersökt detta med hjälp av statistisk analys. Resultaten visar att det finns ett samband mellan kommun och upphävandegrad på nationell nivå. På länsnivå är detta samband inte lika tydligt. Vi kan dock konstatera att det i flera län finns någon eller några kommuner vars dispenser i jämförelse med andra i hög grad upphävts av länsstyrelsen.

Statistiken visar dock att det endast finns en signifikant skillnad mellan kommunerna i fyra län.

Skälen i MB kap 7:18 c har betydelse för överprövningsgraden och upphävandegraden

Det finns ett samband mellan vilket skäl enligt MB kap 7:18 c som angetts för dispensen och överprövningsgraden. Dispenser som sökes för skäl 2 (genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast stranden) och 6 (behövs för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse) överprövas oftare. Skäl 3 (för anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området) och 5 (behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området) överprövas däremot mer sällan än genomsnittet.

Det finns även ett samband mellan vilka skäl som angetts och om en dispens upphävts eller inte. Upphävandegraden för dispenser som sökts för skäl 2 och 6 är högre. För skäl 3 är upphävandegraden lägre. För de andra tre skälen för dispens är upphävandegraden likvärdig med medelvärdet för samtliga skäl.

Inget samband med undersökta bakomliggande faktorer

Även sambandet mellan dels i vilken utsträckning strandremsan är bebyggelsepåverkad[17], dels vilken befolkningstäthet ett län har och upphävandegraden, har undersökts. Inget av dessa två har någon påverkan på hur stor andel av dispenserna som upphävts.

Strandskyddsdomar i miljödomstolen

Inom ramen för utvärderingen har även samtliga överklaganden av dispens från strandskyddet med efterföljande domar (Miljödomstolen och Miljööverdomstolen) mellan juni 2009 till mars 2011 studerats. Genom att se hur miljööverdomstolen och miljödomstolen dömt kan vi få en indikation på hur länsstyrelsens beslut vär-

[17] Bebyggelsepåverkad kust och strand, SCB statistiska meddelanden, 2002, MI 50 SM 0202.

deras av en högre rättslig instans. Resultaten visar att domstolen avslagit 83,5 procent av överklagandena och i 16,5 procent av ärendena upphävt länsstyrelsens beslut.[18]

[18] Underlag till denna sammanställning finns i Naturvårdsverkets ärende NV- 00438-11..

3. Redovisning från enkät och intervjuer

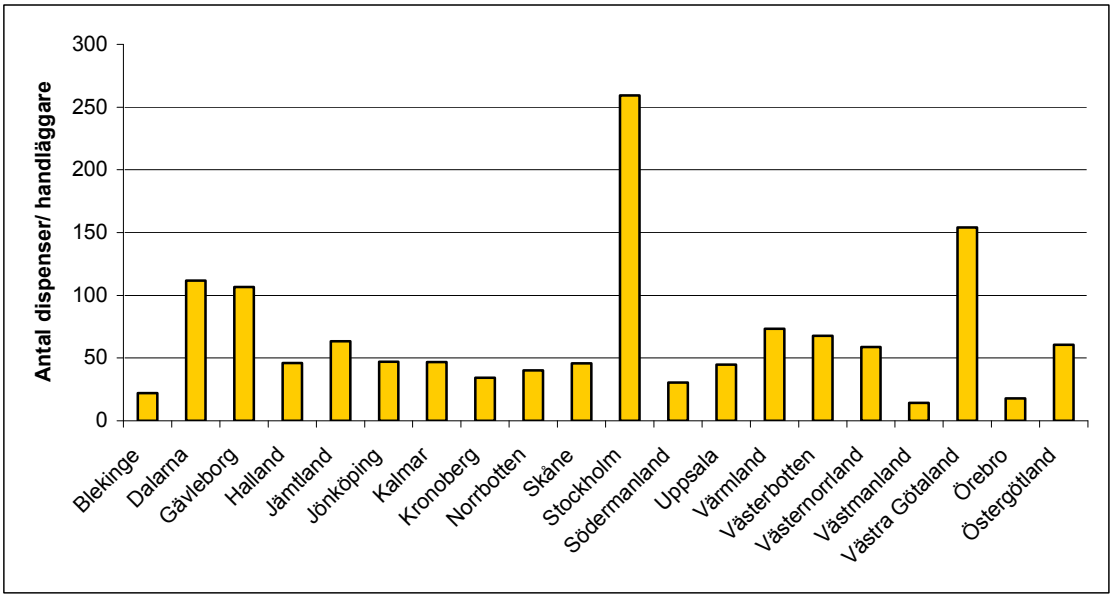
Nedan redovisas resultaten från vår materialinsamling via enkät och intervjuer. Två gruppintervjuer med sammanlagt elva länsstyrelser har genomförts inom ramen för utvärderingen. Gruppintervjuerna gjordes efter att enkäten och statistiken analyserats. Frågorna i intervjuerna har fokuserats på områden som endast delvis kunnat besvaras genom enkät/statistik, eller sådant som krävde djupare belysning. I följande kapitel varvar vi därför information från de båda materialen.

Kapitlet är indelat med utgångspunkt i de områden utvärderingen syftat till att belysa (s.13). I bilaga 1 (Tabellbilaga) finns flertalet av de enkätfrågor som berörs i kapitlet men inte redovisas explicit som diagram eller tabeller.

Förutsättningar hos länsstyrelserna: rutiner, planering, prioritering och resurser

Ansvaret för strandskyddsfrågor återfinns inom naturskydd eller plan- och bygg

Ansvaret för strandskyddsfrågor är på de flesta länsstyrelserna antingen delat mellan en naturvårdsenhet och en enhet för plan- och byggfrågor (35 procent), eller återfinns på en naturvårdsenhet (35 procent). Även andra organisatoriska lösningar förekommer, så som rättsenhet och miljöskydd. Antalet handläggare som är involverade i handläggning/överprövning av kommunernas strandskyddsdispenser varierar mellan 1 och 10 personer, i medeltal 3,75. Antalet dispenser per handläggare under 2010 skiljer sig mellan länen, se figur 4.



Figur 4. Antal dispenser under 2010 fördelat på antalet handläggare per länsstyrelse

som uppgets arbeta med handläggning/överprövning av kommunala strandskyddsdispenser.

Enhetschefen oftast beslutande

Beslutet att överpröva eller inte tas på alla nivåer, i de flesta fallen av enhetschef (45 procent) men även av handläggare (25 procent) och avdelningschef (10 procent). I en handfull fall tas beslut av chefsjurist, länsråd eller landshövding.

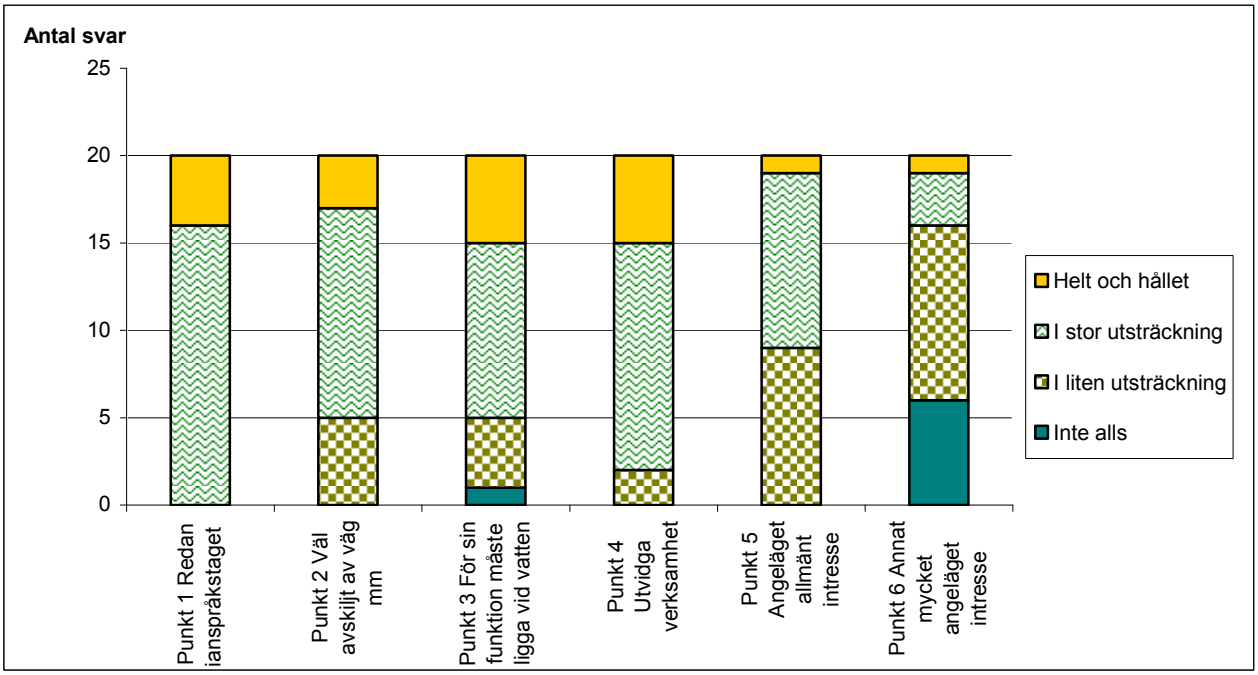
Bilden är liknande när det gäller beslut om upphävande. Här tar en annan handläggare än den ursprungliga beslut (5 procent), enhetschef (45 procent) eller avdelningschef (15 procent). I några fall skiljer man på vem som beslutar om det gäller upphävande eller bifall, där beslut om upphävande kräver beslut högre upp i organisationen. Andra exempel som nämnts är chefsjurist (2 fall) och länsråd (1 fall), länsöverdirektör (1 fall), landshövding (1 fall).

Länsstyrelsernas förmåga att fatta korrekta beslut

Länsstyrelserna upplever själva att de har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att kunna ta korrekta beslut i överprövningen av strandskyddsdispenserna. Samtliga upplever också att de själva gör en korrekt tillämpning av strandskyddslagstiftningen.

Att lagstiftningen är tydlig och fungerar att arbeta utifrån är en grundläggande förutsättning för att tillämpningen ska kunna bli riktig. En majoritet (70 respektive 75 procent) av respondenterna instämmer i stor utsträckning i påståendena att strandskyddslagstiftningen är lätt att följa och tillräckligt tydlig för att länsstyrelserna ska kunna göra likvärdiga bedömningar.

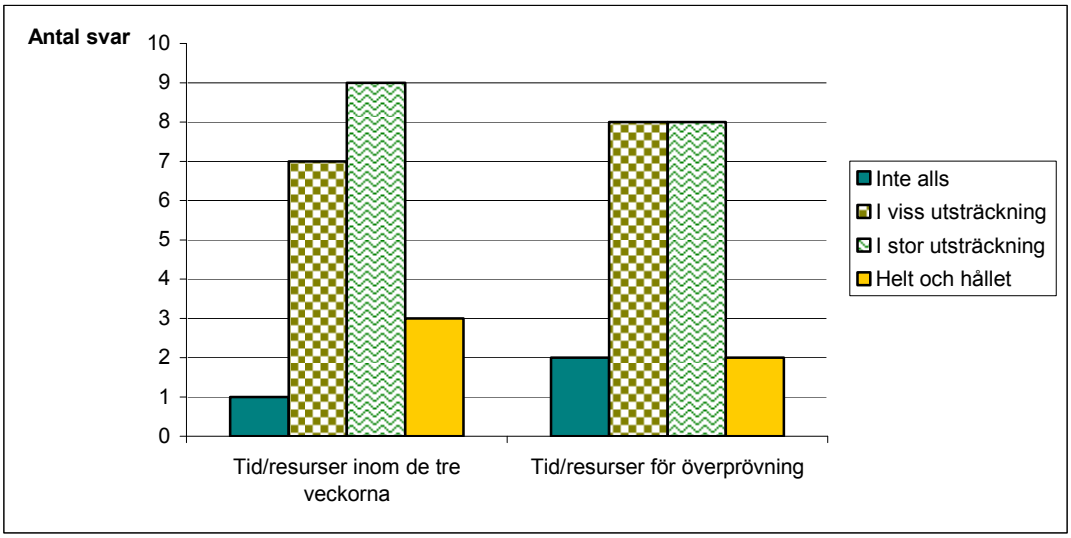
När det gäller tolkningen av de utpekade sex skälen för dispens som finns i MB 7:18 c så framträder en liknande bild. Som figur 5 nedan visar är det främst skäl 6, hur ”Annat mycket angeläget intresse” ska tolkas som är det skäl som upplevs som minst tydligt.



Figur 5. I vilken utsträckning som handläggarna på länsstyrelsen upplever hur tydligt följande skäl i MB 7:18 c ska tolkas.

Strandskyddet är prioriterat men resurserna är otillräckliga och arbetsbelastningen har ökat

Antalet handläggare som arbetar med handläggning/överprövning av kommunernas strandskyddsdispenser på länsstyrelserna varierar mellan 1 och 10 personer. Från enkäten finns ingen tydlig bild av om dessa resurser är tillräckliga eller inte. Några få länsstyrelser instämmer inte alls respektive helt och hållet i påståendet att det finns tid och resurser för att dels göra en bedömning av ärendena inom 3-veckorsperioden som länsstyrelsen har på sig att granska kommunernas beviljade dispenser, dels för själva överprövningen. Det stora flertalet instämmer i viss respektive stor utsträckning. Se figur 6.



Figur 6. I vilken utsträckning handläggarna på länsstyrelsen upplever att det finns tillräckligt med tid/resurser för bedömning om överprövning inom de tre veckorna" respektive att det finns tid/resurser för att överpröva ett dispensbeslut.

Två tredjedelar av respondenterna anser att arbetsbelastningen i strandskyddsfrågor har ökat sedan lagen förändrades i juli 2009. En tredjedel anser att den är oförändrad. Förklaringen till den ökade arbetsbelastningen uppges främst vara att kommunerna behöver stöd i och med sin nya roll. Omfattningen av vägledning och rådgivning har ökat sedan lagstiftningen förändrades, uppger länsstyrelserna i de öppna svaren. Flera av länsstyrelserna förklarar situationen med att många av kommunerna i deras län hade dispensgivningen på delegation innan, vilket gör att granskningen och överprövningen blivit en helt ny uppgift för dem.

På frågan om strandskyddsfrågan är prioriterad på länsstyrelserna så finns en viss spridning. 60 procent av länsstyrelserna uppger att frågan är högt eller mycket högt prioriterad i relation till övriga frågor. 10 procent uppger att frågan är lågt eller mycket lågt prioriterad.

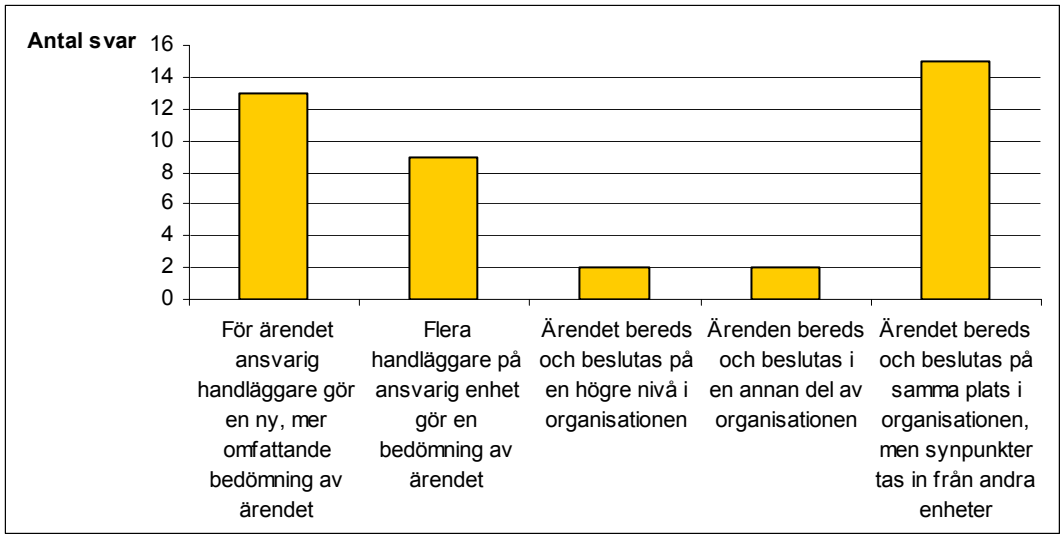
Länsstyrelsernas tolkning och agerande utifrån strandskyddslagstiftningen

Vad innebär en överprövning?

Det finns lite information att tillgå i lagens förarbetena eller i Naturvårdsverkets handbok gällande överprövning och hur den ska genomföras. I förarbetena menas att länsstyrelsen i varje enskilt fall ska *"pröva om de materiella förutsättningarna för att ge dispensen har varit uppfyllda."*[19]

[19] Prop. 2008/09:119 s 116.

Enkäten visar att det vanliga är att en ny bedömning av ärendet görs, av samma handläggare med eller utan inblandning av ny aktör, se figur 7. Det är också vanligt att synpunkter tas in från andra delar av organisationen beroende på var ansvaret för strandskyddet ligger. Exempel på detta är bland annat synpunkter från jurist eller naturvårdshandläggare. Det är ovanligt att ärendet flyttar högre upp i organisationen eller till en annan del av den.



Figur 7. Fråga: ”Vad innebär en överprövning av en strandskyddsdispens på din länsstyrelse?” Observera att detta är en flervalsfråga och att antalet svar därför överstiger 20.

Majoriteten av länsstyrelserna (80 procent) uppger att de har rutiner för hur processen går till från att beslutet kommit in tills att beslut om överprövning tas.
En öppen fråga i enkäten ger en del information om överprövningens innehåll.

Länsstyrelse 1:
”Överprövning för oss innebär att länsstyrelsen begär in kompletteringar till beslutet från kommunen. Om det går att utläsa av beslutet (trots brister eller att uppgifter saknas i beslutet) att det är helt uteslutet att det inte finns förutsättningar för dispens, kan beslutet upphävas utan kompletteringar. I de fall bristerna i ett beslut inte kan läkas med kompletteringar skulle kompletteringar bli överflödiga. Enklare/triviala brister inhämtar vi själv.”

Länsstyrelse 2:
”Kommunen har i flertalet fall inte kompletterat ärendena som tagits in för prövning. Länsstyrelsen har fått ta in informationen själv. Om dispensen godkännes tas beslut av samhällsbyggnadsenhetens chef, om dispens upphävs tas beslut av chefsjurist. Alla ärenden som berör växt- och djurmiljö remitteras till naturvårdshandläggare.”

Länsstyrelse 3:

”Handläggaren tillsammans med chefsjurist begär in kompletterande underlag från sökande och kommunen och därefter görs en mer omfattande bedömning ev. med synpunkter från andra enheter.”

I intervjuerna framkom att det finns skillnader i hur överprövningsförfarandet används av länsstyrelserna för att granska kommunernas beslut. Det finns ett antal länsstyrelser som nästan alltid upphäver dispensbesluten i samband med överprövning. Det innebär att beslut om att överpröva och upphäva en dispens tas i samma beslut. Vanligast är att den typ av förfarande görs när det är uppenbart att dispens inte kan ges, men det finns även i något enstaka fall länsstyrelse som uppgivit att i de fall de upphävt alltid tagit dessa beslut gemensamt.

Vid andra länsstyrelser är överprövning en del av processen som innebär att det görs en ytterligare granskning. En handläggare beskriver hur processer ser ut hos dem: *”Vi ser den här processen i två steg. Först granskar man ärendet och sen så tar man eventuellt in den för överprövning. Därför är det väldigt många ärenden som går till överprövning, men överprövningen kan ju leda till godkännande, att vi säger ja eller att vi säger nej eller att vi fixar till beslutet. Så vi ser det som två steg.*”

För andra länsstyrelser framstår inte överprövningen lika tydligt som en funktion i granskningen av kommunernas dispenser. Där utgör granskningen i sig själva prövningen och beslut om upphävande kan tas utan användning av ett särskilt överprövningsförfarande. ”*Om det är riktigt illa, när vi ser att det inte finns förutsättningar för beviljande av dispens, upphäver vi kommunens beslut med en gång. Så har vi gjort i samtliga fall som resulterat i upphävande. Vi har inte haft något ärende där vi först överprövat och sen upphävt”,* berättar en länsstyrelse. För dessa länsstyrelser är det också vanligare att beslut om överprövande och upphävande tas samtidigt.

VAR LIGGER NIVÅN FÖR VAD SOM ÖVERPRÖVAS OCH INTE?

Enkäten visar att majoriteten (80 respektive 85 procent) överprövar ärenden om det inte finns tydligt skäl för dispensen (enligt MB 7:18 c) eller om dispensen inte är förenlig med allmänhetens tillgång till stränderna och/eller goda villkor för djur- och växtliv.

Att ett ärende är av ny karaktär för en länsstyrelse, eller om ärendet kommer från en kommun där beslut tidigare ofta överprövats, har ingen betydelse för om det överprövas eller inte. Tabell 2 nedan redovisar enkätsvaren.

Tabell 2. ”Har det hänt att följande skäl har haft betydelse när ni på er länsstyrelse har valt att överpröva ett ärende?” . Antal svar fördelat på ja, nej och vet ej.

	Ja	**Nej**	**Vet ej**
För att länsstyrelsen har liten erfarenhet av denna typ av ärende	0	19	1

För att inget av de sex skälen enligt 7 kap. 18 § c miljöbalken tydligt åberopas	16	4	0
För att ärendet kommer från kommun vars dispenser ofta överprövats tidigare	0	19	1
För att beslutet motiverats utifrån lokal/regional hänsyn	8	9	2
För att den sökta dispensen inte är förenlig med allmänhetens tillgång till stränder eller goda villkor för djur- och växtliv	17	3	0

Andra, liknande skäl som länsstyrelserna angett i den fritextfråga som följde, är bland annat otydliga eller ej redovisade tomtplatsavgränsningar samt felaktiga beslut, t.ex. att kommunen beslutat om dispens inom områdesskydd enligt MB 7 kapitlet.

Överprövningens roll

En aspekt på den stora variation som statistiken uppvisar är frågan om *hur* länsstyrelserna använder sig av överprövningen som redskap, vilken roll överprövningen har i granskningen av kommunernas dispenser och vilka perspektiv som styr länsstyrelsens hantering.

I en av gruppintervjuerna ledde frågan om när och hur man överprövar till en omfattande diskussion mellan de länsstyrelser som tar beslut om att överpröva för sig och de länsstyrelser som ibland tar beslut om att upphäva och överpröva samtidigt. Diskussionerna kantades av begreppsförvirring och redogörelse för olika förfaranden. Det framgick att länsstyrelserna hanterar frågan på lite olika sätt.

Under intervjuerna tonade handläggarna själva ner betydelsen av överprövningen och det faktum att länsstyrelserna använder sig av överprövningsförfarandet olika. *”Överprövning är egentligen bara en teknikalitet. Att man drar igång en granskning av ärendet är ganska odramatiskt, det som man däremot borde titta på är hur många vi häver”,* utrycker en handläggare. *”Det spelar ingen roll om man tar upp en massa ärenden till överprövning och sen godkänner dem eller om man godkänner dem direkt, det får ju ingen följd. Det är väl själva upphävandet som har en betydelse egentligen”,* menade en annan.

En av handläggarna lyfte i sammanhanget upp överprövningens pedagogiska betydelse: *”Samtidigt finns det en pedagogisk dimension i att överpröva. Då blir det mera formellt att man motiverar. Det ska vara en guide till den kommun som är föremål för överprövningen. Det finns två delar, dels att man rent sakligt prövar ärendet, dels att det också är ett utbildningsmoment i det hela.”*

En handläggare från en annan länsstyrelse ser att överprövningen har betydelse för att utveckla en praxis: *”I förarbetena står det att en poäng med att ha länsstyrelsen som överprövningsmyndighet är att det kan göra att man får en praxis. Men om länsstyrelsen inte vågar ta upp ärenden till överprövning som inte är uppenbart*

solklara så får man ju aldrig någon praxis. Och den poängen kan man ju tappa ifall man inte tar upp ärenden för överprövning."

Några av handläggarna berättade att de ofta använde sig av överprövning när bristfälliga underlag inte hunnit läkas inom den tre veckor långa granskningstiden.

LÄNSSTYRELSERNAS SYNPUNKTER PÅ STATISTIKEN

I gruppintervjuerna framkom många synpunkter på den statistik som Naturvårdsverket krävt in och som ska illustrera tillämpningen av lagstiftningen. Det var särskilt tydligt i diskussioner om de stora skillnaderna i antal överprövade och upphävda dispenser.[20] Flera handläggare menade att pågående ärenden kunde finnas med i statistiken utan att dessa var tydligt specificerade, vilket skulle kunna ge en skev bild. En annan synpunkt var att statistiken inte speglar verkligheten, bland annat då länsstyrelserna misstänker att det byggs en hel del i vissa kommuner utan att dispens beslutats.

FRÅGAN OM ATT UPPHÄVA STRANDSKYDDET

Länsstyrelserna får i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte, enligt kap 7 § 18. I gruppintervjuerna framgick det att länsstyrelserna har upphävt strandskyddet i olika utsträckning. I vissa län har inget område upphävts och i andra län har detta använts mer frikostigt. Ett av länen har också valt att riva upp äldre beslut om upphävda områden eftersom de inte ansåg att dessa beslut var förenliga med den nya lagstiftningen. De flesta av dessa beslut togs för 20-30 år sedan. I intervjuerna var det tydligt att detta är en fråga som länsstyrelserna upplever som oklar och som påverkar tillämpningen av strandskyddet. Det fanns ett tydligt behov av att diskutera det: "Ja, det finns utrymme i lagstiftningen däremot råder det delade meningar om hur ett sådant beslut ska se ut för att stå sig. Det finns möjligheter i lagstiftningen att upphäva [strandskyddet] inom vissa områden. Men var det ska gälla eller inte gälla, det är något som ska diskuteras", menade en av handläggarna. Handläggarna lyfte även fram upphävt strandskydd som en förklaring till att antalet dispenser varierar så mycket mellan länen.

FINNS OLIKA INSTÄLLNING TILL ÖVERPRÖVNING OCH UPPHÄVANDE PÅ LÄNSSTYRELSERNA?

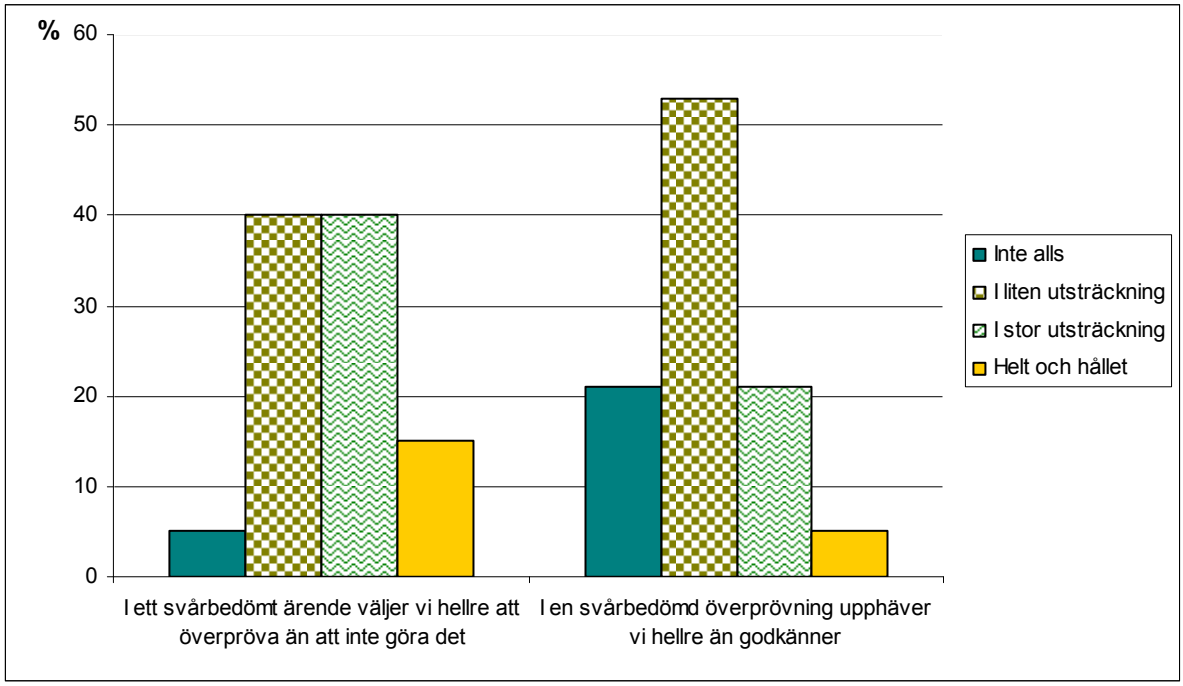
I enkäten ställde vi ett antal frågor som kan illustrera hur länsstyrelserna ser på överprövningen och upphävandet av dispenser på länsstyrelsen. I dessa svar ser vi att det finns en viss variation i inställning och hantering, men frågorna är så pass allmänt formulerade att vi inte vill dra några långtgående slutsatser utifrån dem.

[20] I bearbetningen av statistiken, avsnitt 2 i denna rapport, har dessa synpunkter hanterats så långt det var möjligt.

Det är tydligt att de flesta länsstyrelser har en ambition om att den bedömning av dispenserna som görs ska vara hundraprocentigt motiverad utifrån lagstiftningen. 18 av 20 länsstyrelser instämde helt och hållet eller i stor utsträckning i påståendet ”Min länsstyrelse bedömer dispenserna utifrån att alla beslut ska vara hundraprocentigt motiverade utifrån lagstiftningen” Två av länsstyrelserna instämde dock endast i liten utsträckning i påståendet. Alla länsstyrelser utom en bedömer dock att de beslut som tas av den egna länsstyrelsen är stringenta: 19 av 20 länsstyrelser instämde inte alls eller i liten utsträckning i påståendet ”Det finns en variation i hur strandskyddslagstiftningen tillämpas på min länsstyrelse”.

I enkäten fick länsstyrelsehandläggarna förhålla sig till två påståenden som skulle illustrera om det finns en linje i de beslut som tas utifrån perspektivet ”fria eller fälla” svårtolkade dispenser. Enkätresultaten visar på stor variation i synen på om ett svårbedömt fall ska överprövas eller inte, se figur 8. 15 procent instämmer helt i detta påstående. 40 procent instämmer i liten respektive stor utsträckning och endast 5 procent menar att de inte alls instämmer. Dessa resultat tyder på skiftande uppfattningar om i vilken typ av fall länsstyrelserna ska använda sig av överprövning för att granska kommunernas dispenser.

Det finns också variationer i länsstyrelsernas uppfattning om hur de ska hantera svårbedömda dispenser. Tendensen är att länsstyrelserna hellre släpper igenom en svårbedömd dispens inom ramen för en överprövning, än att upphäva den. Det högra diagrammet i figur 8 nedan visar att14 länsstyrelser eller 74 procent, menar att de inte alls eller i liten utsträckning hellre väljer att upphäva än att godkänna en svårbedömd dispens. 5 länsstyrelser eller 26 procent, instämmer i stor utsträckning eller helt och hållet i att de väljer att upphäva i stället för att godkänna en dispens i ett svårbedömt fall.



Figur 8. Frågor: ”I ett svårbedömt ärende väljer vi hellre att överpröva dispensen än att inte göra det” och ”I en svårbedömd överprövning upphäver vi hellre än godkänner dispensen”.

Länsstyrelserna fick också uppskatta om de anser att deras länsstyrelse överprövar rätt antal dispenser i dagsläget. Majoriteten (85 procent) anser att de överprövar rätt mängd dispenser. En länsstyrelsehandläggare anser att dennes länsstyrelse kan och borde överpröva fler. Två länsstyrelsehandläggare anser att deras länsstyrelser borde överpröva fler men inte har resurser till det.

Att begära in mer underlag – läka ärenden

Enligt lagstiftningen ska länsstyrelsen läka ärenden först när de bedömer att en överprövning av dispensen bör göras.[21] Enkäten visar att det finns variationer i när och hur länsstyrelserna läker ärendena och det är ett av områdena där länsstyrelsernas olika syn på sin granskande roll blir tydlig.

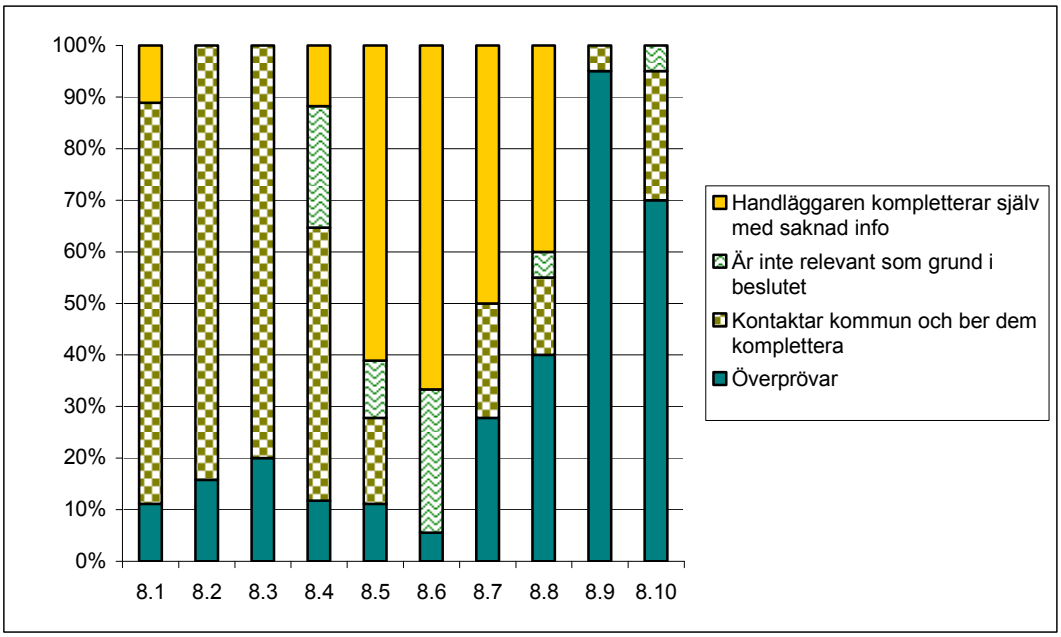
Enkätsvaren visar att 14 respektive 16 länsstyrelser uppger att de kontaktar kommunen för komplettering enligt MB19:3 b punkt 1 och 2. I en handfull fall (6) kompletterar länsstyrelsen själva ärendena med information. Enkäten visar också att 70 procent av länsstyrelserna alltid eller i stor utsträckning väljer att kontakta kommunen och be om kompletterande information, när det finns en brist i ärendets handläggning, istället för att överpröva.

[21] Prop. 2008/08:119 s 116.

LÄNSSTYRELSERNA LÄKER FRÄMST FORMELLA BRISTER

För att få djupare kunskap om när länsstyrelserna väljer att överpröva eller läka ärendet utan att överpröva den beviljade dispensen ställde vi i enkäten frågor utifrån den checklista som finns i handboken.[22]

Resultaten visar att länsstyrelserna resonerar relativt lika när det gäller i vilka sammanhang de kontaktar kommunen och ber dem inkomma med underlag, när de själva kompletterar med information eller överprövar, se figur 9 nedan. I vissa frågor är spridningen stor, särskilt när det gäller när markering av fri passage på kartan saknas (8.4), när beskrivning om värden för friluftsliv och djur- och växtliv saknas (8.7), när en bedömning av den påverkan byggnaden kommer ha på områdets värde för strandskyddet saknas och när en bedömning om de biologiska värdena är acceptabla eller inte saknas (8.8).



8.1	Namn och/eller fastighetsbeteckning saknas
8.2	Byggnad, anläggning, anordning etc som dispensen avser är inte inritad på karta, översiktskarta och situationskarta
8.3	Karta med tomtplatsavgränsningar saknas
8.4	Fri passage är inte markerad på karta
8.5	Uppgifter om området omfattas av områdesskydd eller berörs av naturvårds- eller skötselavtal saknas
8.6	Uppgifter om området utgör ett riksintresseområde enligt 3 eller 4 kapitlet MB saknas
8.7	Beskrivning av områdets värden för friluftsliv och djur- och växtliv saknas
8.8	Bedömning av den påverkan byggnaden, anläggningen eller åtgärden kommer att ha på områdets värde för strandskyddet samt en bedömning om de biologiska värdena är acceptabla eller inte saknas

[22] Boverket, Naturvårdsverket(2009) Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, Handbok 2009:4, ISBN: 978-91-86342-46-3.

8.9	Särskilda skäl som ska ligga till grund för dispens saknas
8.10	Villkor för dispens eller beslut om tomtplatsavgränsning som bedöms nödvändig saknas

Figur 9. ”Hur agerar ni i det enskilda fallet när det gäller bedömning av brister i ärendets handläggning enligt 19 kap 3 b § punkt 2 miljöbalken?” Checklistan finns på sidan 55 i Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, Naturvårdsverket och Boverket 2009.

Sammanfattningsvis visar figur 9 att de flesta länsstyrelser väljer att kontakta kommunen för komplettering när uppgifter av mer formell karaktär saknas, så som namn och fastighetsbeteckning, eller om tydliga kartor saknas. Om de särskilda skäl som ska ligga till grund för dispensen saknas eller om villkor för dispens eller beslut om tomtplatsavgränsning som bedöms nödvändig saknas, överprövar alla länsstyrelser utom en. Om uppgifter som rör områdesskydd, riksintressen eller värden för växt- och djurliv saknas är det vanligare att länsstyrelserna kompletterar själva.

OLIKA TOLKNINGAR OCH TILLÄMPNING AV LAGEN

Ett flertal länsstyrelser såg avsaknaden av en utvecklad praxis och att antalet prejudikat är få som en utmaning till följd av den nya lagstiftningen. I avsaknad av praxisskapande domar från miljööverdomstolen använder länsstyrelserna miljödomstolens beslut i överklagade ärenden som vägledande. I faktagranskningen av gruppintervjuerna framkom en åsikt från en av länsstyrelsernas handläggare gällande betydelse av domar i miljödomstolen och att frånvaron av dessa gör att länsstyrelserna använder miljödomstolarnas domar som vägledande:
”Alla beslut som hamnar i miljödomstolen kan också gå vidare till MÖD och ge vägledande domar. Men det är bara upphävanden som kan överklagas, därför blir praxis inte ”heltäckande”. Våra beslut att inte pröva, eller att inte upphäva, blir aldrig granskade i högre instans. Vi får aldrig veta om vi gjort rätt eller varit för snälla. Att vi i viss mån använder miljödomstolens domar som vägledning beror nog/som ni väl menar/ på att domar från MÖD är så pass få.”

I den ena gruppintervjun framkom att lagen tolkades olika på länsstyrelserna. Det kan röra sig om olika tolkningar beroende på om handläggarna arbetar med naturvård eller planfrågor. ”Det är många olika aspekter tror jag. Inom vår handläggargrupp, vi är runt tio handläggare på den gröna sidan, där är vi kanske mer enade i regel, men inte alltid. Men går du till planenheten så har de en helt annan syn.”

Några av länsstyrelserna ansåg att det fanns möjligheter att göra regionala bedömningar inom strandskyddslagstiftningen: ”Det finns alltid vingelmån i lagstiftningen, man bedömer subjektivt. Sen tycker jag att det måste också få vara en viss sådan vingelmån beroende på var man är någonstans. Man måste få göra och utveckla bedömningar efter de regionala förhållandena”, beskrev en handläggare. En handläggare från en annan länsstyrelse menade att ”intentionerna för den nya lagstiftningen som jag förstått det, är att den skulle bli lite mer differentierad, att man skulle få göra de regionala tolkningarna. Det ska finnas en större möjlighet, som dock samtidigt ställer krav på att man har gjort de här bedömningarna.”

En av länsstyrelserna beskrev det som att det finns tre olika nivåer av strandskydd: det allmänna strandskyddet (motiverade utifrån de sex skälen), utpekade av LIS-områden och områden som inte var LIS-områden men där det fanns möjlighet att ändå ta regional hänsyn. För några länsstyrelser är bilden att bedömningarna ska bli mer likartade landet över. ”En av grejerna med att ändra lagstiftningen var att man skulle göra mer likartat nationellt, att man skulle ta bort subjektiva bedömningar. Man skulle få en likartad bedömning oavsett var i landet man bor.”

Andra länsstyrelser menade att lagstiftningen borde tolkas snävare. En handläggare beskrev det så här: ”Den nya lagstiftningen är väldigt tydlig i och med att de särskilda skälen är tydligt angivna i lagstiftningen. Förarbetena är ganska tydliga också. Det är väl snarare så att det finns personer som har jobbat länge och tycker att deras sunda förnuft ska gälla framför lagstiftningen. Det är väl en del av problemet snarare.”

En av handläggarna uttrycker också en ovilja att fatta beslut som kan överklagas av den sökande: ”Jag vet inte riktig hur ni andra län gör, men man vill inte dra igång en stor grej heller av ett litet ärende och få upp det till miljödomstolen och vi faller på en felaktighet. Det är möjligt att vi släppt något fall lite lättvindigt, men jag vet inte, jag har inget facit”, beskriver en handläggare. En handläggare från en annan länsstyrelse välkomnar prövningen av länsstyrelsens upphävanden: ”Det händer någon gång att miljödomstolen på några märkliga vändningar har upphävt vårt beslut och det finns lite utrymme för diskussion, vi har ändå landat i att vi har mest rätt men det finns väl lite utrymme för någon annan synpunkt som miljödomstolen har hittat. Varför inte se till att få det här prövat i nästa instans och få en vägledande dom?”

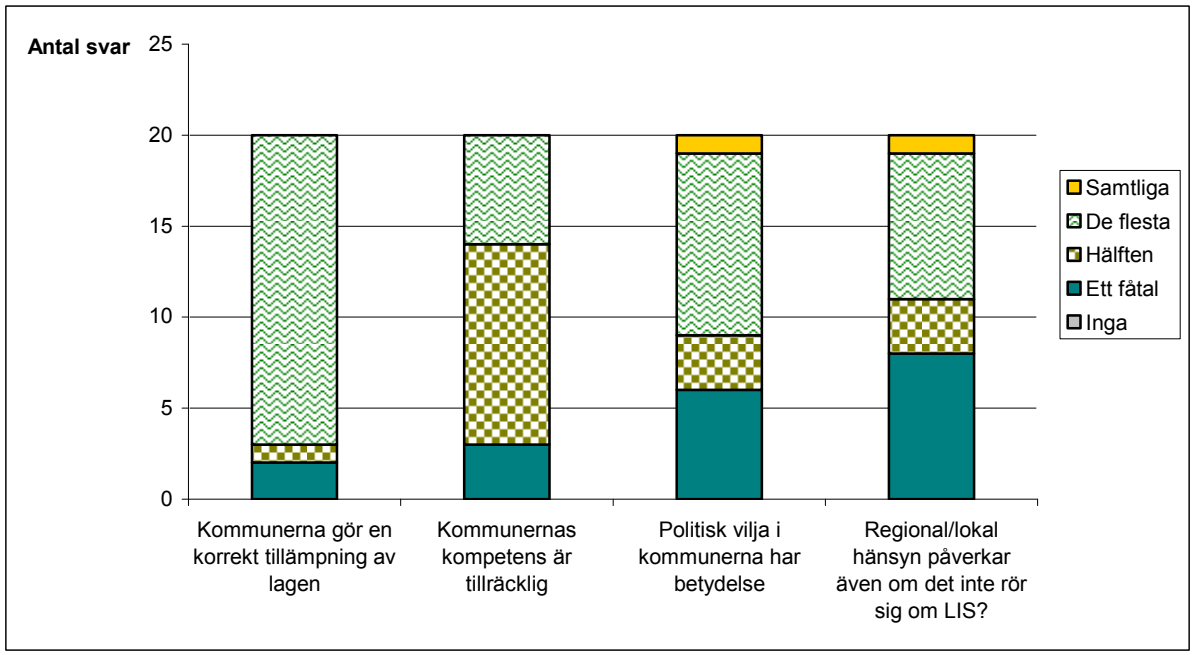
Kommunernas handläggning och beslut om dispens

Kommunernas hantering bedöms som godkänd – men? variationen är stor

Enligt enkäten så anser länsstyrelserna i stort att kommunerna gör en korrekt tillämpning av lagen men att kompetensen inte är tillräcklig i alla kommuner. En annan iakttagelse från detta är att strandskyddsfrågan upplevs som en politiserad fråga av de flesta. Som figur 10 nedan visar menar merparten av länsstyrelserna (70 procent) att i 50 procent eller fler av kommunerna i deras län har politisk vilja betydelse för vilka beslut om dispenser som tas. Enkäten visar också att länsstyrelserna anser att regional eller lokal hänsyn tas i beslut om dispens från strandskyddet, även om LIS inte kan åberopas i aktuellt ärende[23].

[23] Tolv länsstyrelser uppger i enkäten att det i deras län finns kommuner som redovisat områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i sin översiktsplan. Det rör sig om totalt 23 kommuner var av sju är i ett samrådsskede när enkäten genomfördes.

Information som kan vara viktig i detta sammanhang är att i 80 procent av länen hade huvuddelen av kommunerna beslutsrätten för strandskyddsdispenser redan innan lagändringen genomfördes 2009.

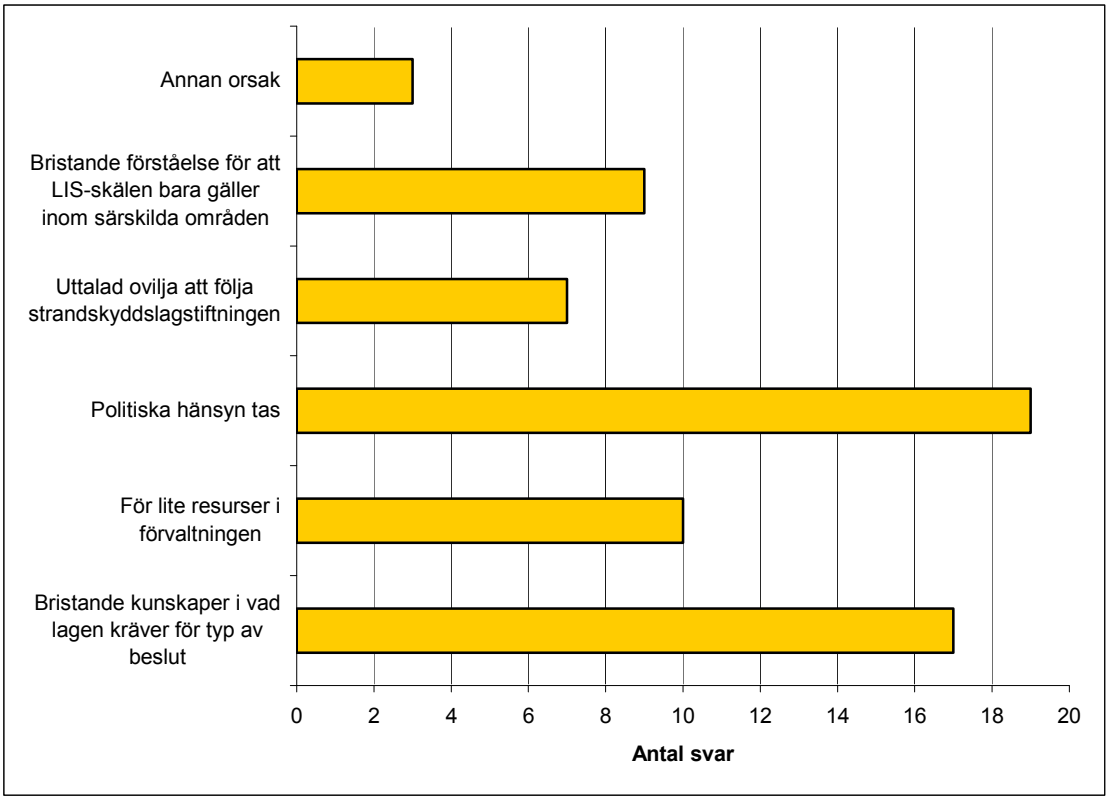


Figur 10.”För hur stor andel av kommunerna i ditt län stämmer följande påståenden?”

19 av 20 länsstyrelser uppger i enkäten att det finns en variation i hur kommunerna beslutar i strandskyddsärenden i deras län. Frågan avser både beslutens kvalitet (underlag m.m.) och hur de motiverats. Länsstyrelsernas förklaringar till variationen är kommunernas kompetens, hur ofta de hanterar dispenser (erfarenheten), om kommunen tidigare hade beslutsrätten per delegation och det politiska trycket i kommunen. Ett antal länsstyrelser menar också att det utvecklats kulturer och traditioner i hur strandskyddsfrågan ska hanteras. Varierande förutsättningar så som byggnadstryck och befolkningstäthet är andra exempel som lyfts fram. En länsstyrelse beskriver det så här: *”Variationen beror på resurser och kompetens. Förutsättningar i kommunen kan påverka. Om det är en liten kommun som backar i befolkning eller om det är en stor kommun med stadig befolkning.”*

Samtliga länsstyrelser uppger att de har erfarenhet av att kommuner i deras län tagit beslut om dispens från strandskyddet som är felaktiga eller tveksamma utifrån lagstiftningen. Den anledning flest länsstyrelser har erfarenhet av är att politisk hänsyn tagits. En annan vanlig anledning är att kommunen har bristande kunskaper om vilket beslut lagen gäller och att kommunerna har bristande resurser.

19 av 20 länsstyrelser har erfarenhet av att politiska hänsyn ligger till grund för felaktiga eller tveksamma beslut om dispens som tagits av kommunerna, se figur 12. Ett annat skäl som 17 stycken länsstyrelser uppger är brist på kunskap. Uttalad ovilja att följa strandskyddet uppger sju länsstyrelser som ett skäl de har erfarenhet av. Även bristande förståelse av när LIS-skäl kan anges uppger nio av länsstyrelserna att de har erfarenhet av.



Figur 11. Fråga: ”När kommunerna tar felaktiga/tveksamma beslut om dispens från strandskyddet, vilka skäl har du erfarenhet av?”

Förväntningar och verklighet går inte hand i hand

I dialogen med kommunerna har flera av länsstyrelserna upplevt att det är vanligt att kommunerna missuppfattat att regionala lättnader i den nya strandskyddslagstiftningen gäller generellt och inte är begränsade till utpekade LIS-områden. Detta beror enligt länsstyrelserna på att det innan lagstiftningens införande byggdes upp höga förväntningar på att lagstiftningen skulle innebära omfattande lättnader. I vissa fall har kommunerna trots dialog med länsstyrelsen fortsatt att tolka lagen som en generell lättnad. ”Vissa kommuner i vårt län har helt enkelt inte accepterat strandskyddslagsstiftningen som den är utan man kör stenhårt på resonemanget att ’det skulle ju bli lättare som alla pratade om innan den nya strandskyddslagen trädde i kraft”, menar en handläggare. ”Vi har försökt förklara för kommunerna att de här lättnaderna som man har beslutat om i första hand handlar om att man genom planläggning eller skapande av LIS-områden och så vidare kan göra vissa lättnader. Och det känns i många kommuner att detta inte gått fram”, tillägger en annan.

De intervjuade länsstyrelserna vittnar om att den bild som fanns var att den nya lagstiftningen skulle innebära en lättnad: ”Och sen är det en stor besvikelse, jag var ju med när vi hade uppföljande möten efter strandskyddsreformen med politiker, byggnadsnämndsordförande och så vidare, där de reste sig upp och blev uppenbart förvånade. ”Var det inte lättnader det skulle bli?”, säger de när vi förklarar reglerna och jag säger att för enskilda som vill bygga en kåk är det tvärtom, det är en skärpning av praxis”, beskriver en handläggare.

Länsstyrelserna vittnar också om att vissa kommuner inte accepterat att lagstiftningen inte har den innebörden som de hade förväntningar och hoppades på. Detta visar sig genom att inkorrekta beslut fortsätter komma från kommunen trots att länsstyrelsen upphävt liknande beslut tidigare. Så här beskriver en handläggare: ”Jag har pratat med folket på kommunen och så skickar de ju hälsningar ’Ja vi testade lite grand hur långt vi kan gå’. Ja, jag kan tycka att det är okej. Lagstiftningen är ny och man måste få prova vad som är okej och inte. Men sen har besluten kommit och vi börja se en linje i dem och då tycker jag man får rätta sig efter lagstiftningen.”

En handläggare från en annan länsstyrelse menar att bakgrunden till besvikelsen i deras län var att en kultur av en felaktig tillämpning hade utvecklats och fått fortgå i många år utan att någon hade satt stopp för den: ”I vårt län hade man glidit iväg ganska långt ifrån fåran i tillämpningen --- redan vid utgångsläget låg kommunerna utanför ramarna, även enligt den gamla lagstiftningen och vad den tillät”. Det förklaras främst med länsstyrelsens nya, tydliga granskningsroll där ”nätet är ju mycket mer finmaskigt nu än när Naturvårdsverket granskade”.

Några av länsstyrelserna lyfter utvecklingen av arbetet med LIS som något som på sikt kan öka acceptansen för lagstiftningen. ”LIS kan ju vara välkommet. Och kanske kan kommunernas attityd ändras något på grund av detta. Skulle det se ut som det gör idag, utan LIS-möjligheterna, så skulle det se lika ut om fem år”, menar en handläggare.

KOMMUNERNAS BESLUT OCH HANTERING AV STRANDSKYDDET EN VIKTIG NYCKEL

Gruppintervjuerna visar att det finns en stor variation i hur kommunerna hanterar strandskyddsfrågan. ”I vissa kommuner så har vi nästan inte ett ärende vi tagit in för överprövning medan i andra kommuner så har vi 50 procent”, säger en av handläggarna. ”Det är inte så att alla sköter sig dåligt; det finns tydliga skillnader mellan kommunerna”, säger en annan. En handläggare beskriver att det är olika tryck på strandskyddsområden i olika kommuner: ”Det kan vara olika svårt att hantera strandskydd i olika kommuner. I vissa kommuner är det jättehögt tryck på att få bebygga och då ställs man inför rätt många kluriga frågor. Medan i andra kommuner är det inte speciellt stort tryck och då är det kanske helt enkelt lättare att hantera dispenserna.”

De flesta kommuner hade beslutsrätten för strandskyddsdispenser på delegation redan innan lagförändringen genomfördes 2009. Flera av länsstyrelserna uppgav i intervjuerna att de såg att kommuner som haft rätten att besluta om dispenser sedan tidigare har haft svårare att anpassa sig till den nya lagstiftningen. De menade att dessa kommuner fortsatte att tillämpa strandskyddslagstiftningen på samma sätt som innan lagen förändrades.

Det framkom också i intervjuerna att det över tid, innan den nya lagstiftningen trätt i kraft, utvecklats en felaktig tillämpning av lagen på sina håll. Förklaringen till detta, menar de intervjuade, ligger i den svaga granskning av dispenserna som den gamla lagstiftningen bestod i (Naturvårdsverkets roll), vilket gjorde att en praxis som inte var korrekt kunde utvecklas. Så här beskriver en handläggare det hela: ”Förut överklagade inte Naturvårdsverket någonting nästan. Så de [kommunerna] har trott att det de gjort har varit rätt och att de kan fortsätta med det. Det har spelat en stor roll.”

Åsikterna går isär om denna felaktiga tillämpning/utveckling av praxis är personberoende eller om det kännetecknar en kultur hos kommunerna. I ett flertal län har det funnits exempel på att kommuner fattat mer korrekta beslut då det skett förändringar i personalstyrkan. ”Vi har sett en stor skillnad när de här personerna försvunnit. Vi har fått bättre beslut när vi tagit in ny personal, vi har fått med mer av det vi vill ha med i besluten. Där har det inte suttit i väggarna”, beskriver en handläggare.

Länsstyrelsen ser tendenser till ansvarsförskjutning

Flera av länsstyrelserna upplever att kommunen helst inte vill neka en kommuninvånare en dispens. Detta leder i sin tur till att kommunerna godkänner dispenser som de egentligen vet är felaktiga och överlåter till länsstyrelserna att upphäva dispensen. ”Det är ju det att om vi hela tiden får in beslut som inte är okej som vi måste upphäva, så är det ju vi som måste ta de här ofördelaktiga besluten. Och inte kommunen som det borde vara”, menar en handläggare. En annan handläggare instämmer: ”Det kan jag hålla med om. Det finns en ovilja hos kommunerna att ta de där besluten. De vet att det kommer bli stopp, fast de tar beslutet ändå.”

En handläggare vittnar om att kommuner i deras län ibland hänvisar direkt till länsstyrelsen: ”Det har ju gått så långt att i vissa kommuner så skickar tjänstemännen sökande direkt till länsstyrelsen med meddelandet att ’det är lika bra att ni hör med länsstyrelsen för dom kommer överpröva vårt beslut”, berättar en handläggare. En annan situation där kommunen fattar beslut som med största sannolikhet kommer överprövas av länsstyrelsen, beskrivs så här: ”I vissa fall har tjänstemannen gått emot och nekat en dispens på kommunen men nämnden har ändå beviljat den. Samtidigt skickar de med en tjänsteskrivelse och då är det uppenbart att det är en signal till oss att vi ska agera.”

Hur läkningen av ärenden hanteras vittnar om otydlig ansvarsfördelning

Från gruppintervjuerna är bilden tydlig i att läkning av ärenden är central i granskningen av kommunernas strandskyddsdispenser. Någon av länsstyrelserna ger exempel på att man från början inte kontaktade kommunerna utan istället valde att besluta om överprövning direkt och därefter begära in ytterligare handlingar. Handläggaren beskriver det så här: ”I början var vi väl dåliga på att göra snabbläkningar (läkningar under granskningstiden) utan då inledde vi överprövningar på enklare formella brister, större formella brister och när det var helt uppenbart att det inte fanns särskilda skäl till exempel. Vi har dock på senare tid börjat göra snabbläkningar istället.”

Utifrån intervjuerna är det också tydligt att länsstyrelserna även läker ärenden där det finns brister i skälen för dispensen. Den sökande kan exempelvis ha angett fel skäl eller inte motiverat något skäl överhuvudtaget. Det framkommer också en viss osäkerhet kring i vilken grad länsstyrelserna ska läka ärendet: ”Oftast försöker vi få till det ganska smidigt så att det inte blir en lång process av det bara för att de formellt har missat någonting i underlaget. Men visst, det där med särskilda skäl det kanske vi har slirat på lite grann. Om det har varit uppenbart att det [området/marken] har varit anspråkstaget men detta har inte angetts i beslutet. Där kanske vi skulle ha varit mer formella och skickat tillbaks ärendet helt enkelt, eller prövat det.”

Handläggarna ser både för- och nackdelar med att läka ärenden i stället för att överpröva dem. En fördel som lyfts fram är att läkningen är smidig och ger en snabbare handläggning av ärenden. En nackdel med läkningen är enligt handläggarna att länsstyrelsen i praktiken gör kommunernas arbete. Så här uttrycker sig en handläggare: ”Det finns en risk [med läkning av ärendet], det blir vi som får göra kommunens jobb. Vi gör det ju inte på så vis, men det tar väldigt mycket tid om vi ska begära in handlingar från kommunen. Känslan är inte att vi granskar kommunens beslut utan att kommunen fungerar som ombud för sökande som sökt dispens hos länsstyrelsen.”

En handläggare anser att kommunernas ofta bristfälliga beslut och underlag innebär en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen: ”Jag menar det blir oss det hamnar på hela tiden, arbetsbördan. Vi ska försöka fixa kommunens dåliga beslut. Och fortsätter de ta dåliga beslut har vi ingenting att hota med utan vi sitter i samma sits i alla fall”. Samme handläggare uttrycker samtidigt en tveksamhet till att upphäva kommunens bristfälliga beslut som en lösning: ”Vi kan upphäva, men samtidigt är det vi som är skurkarna gentemot allmänheten. Det är vi som tar de ofördelaktiga besluten hela tiden.”

En annan handläggare påpekade att det är länsstyrelsens ansvar att se till att tillräcklig information finns för att beslut ska kunna fattas: ”Du kan ju inte häva ett beslut som kommunen fattat på grund av bristfälligt material. Alltså att ta in och

upphäva ett beslut utan att kommunicera det med sökande och kommunen att de ska presentera godtagbart material. Det säger väl förvaltningslagen att man ska göra", menade denne. En handläggare från en annan länsstyrelse ansåg att detta ansvar ligger på kommunen: "Det är upp till sökanden eller kommunen att presentera det material som krävs för att vi ska kunna godkänna det. Anledningen till att vi häver direkt när vi ser att det inte finns några skäl är ju för att spara tid, men jag tycker det är upp till sökande och kommun att presentera godtagbart material."

Liknande diskussioner uppstod även vid den andra gruppintervjun och även här framkom att handläggarna hade olika syn: "Våra jurister säger att vi inte ska gå in och ändra själva [i kommunens beslut] utan att det är kommunen som ska göra den ändringen. Och där gör vi länsstyrelser ju väldigt olika", menade en handläggare. En handläggare från en annan länsstyrelse beskrev det så här: "Vi har mer tagit oss den rollen vi är vana vid att miljödomstolen har när våra beslut överklagas. Då kan ju miljödomstolen besluta att ändra det överklagade beslutet, villkora eller liknande, så där görs det sådana ändringar. Vi har fallit in i att jobba på det viset, vi tar oss rätten att göra sådana ändringar."

En länsstyrelse lyfter fram att det finns behov av en längre granskningstid än tre veckor. Om tiden inte var så knapp skulle det finnas det tid till att läka ärendena i stället för att överpröva dem.

Dialog, kommunikation och vägledning

Länsstyrelsen som vägledare för kommunerna

Länsstyrelserna beskriver i enkäten att behovet av vägledning och stöd till kommunerna har ökat sedan lagen ändrades och att de har arbetat med kommunikation och utbildning gentemot kommunerna.

Enkätsvaren visar att de flesta länsstyrelser planerat eller genomfört utbildningar med anledning av den nya lagstiftningen. Tolv länsstyrelser har tagit fram underlagsmaterial till kommunerna och 15 länsstyrelser arrangerar återkommande träffar där strandskyddsfrågor diskuteras. Fler exempel på stöd/vägledning i tabell 3 nedan

Vi har genomfört utbildningar för samtliga kommuner i länet	58 %
Vi har erbjudit utbildningar till samtliga kommuner i länet	47 %
Vi finns tillgängliga för att ge stöd till kommuner i enskilda ärenden	79 %
Vi har tagit fram material till kommunerna om den nya lagstiftningen	63 %
Vi hänvisar kommuner som tar kontakt för stöd i enskilda ärenden till vår generella vägledning	47 %
De ärenden som vi överprövat finns tillgängliga för övriga kommuner	16 %
Vi har återkommande träffar (minst en gång om året) med länets kommuner där strandskyddsfrågor diskuteras	79 %

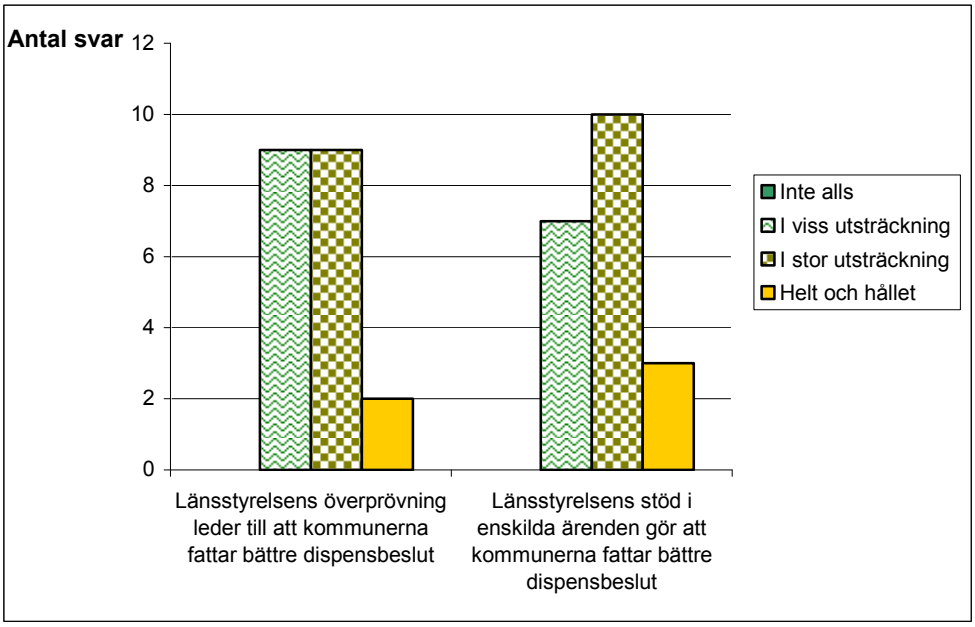
Tabell 3. "På vilket sätt utgör en länsstyrelse stöd till kommunernas handläggning av strandskyddsdispenser enligt den nya lagstiftningen?" Observera att frågan är en flervalsfråga.

Länsstyrelserna menar också i enkäten att det finns en bra dialog med de flesta kommuner i länet och att vägledningen är viktig för att dispensbesluten ska bli riktiga.

Finns dialog och ger vägledningen några effekter?

Har då länsstyrelsens vägledning någon påverkan på kommunernas hantering av strandskyddsdispenser? Om man ska tolka enkätsvaren så förefaller det vara så. Intervjuerna ger dock delvis en annan bild. Länsstyrelserna menar i enkäten att majoriteten av kommunerna accepterar de beslut som tagits inom överprövningen av ett ärende. När det gäller fall där länsstyrelsen uppmärksammar kommunen på brister på annat sätt än via överprövning, är bilden inte lika tydlig. 58 procent anser i liten utsträckning att de bättrar sig, 42 procent i stor utsträckning/helt och hållet.

Länsstyrelserna fick i enkäten också förhålla sig till påståenden om vad som ger effekt, överprövning och/eller stöd i enskilda ärenden. Som figuren nedan visar är bilden inte tydlig, hälften anser att det i liten utsträckning ger effekt, hälften i stor utsträckning.



Figur 12. Fråga: ”I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?”

I intervjuerna framkom det att de flesta handläggare upplever att det finns en god dialog mellan kommunerna och länsstyrelsen. Så här beskriver en handläggare: *”Jag tycker och har fått höra att vi har en god dialog. Vi har haft mycket utbildningar och träffar ute i kommunerna där vi träffat dem i mindre grupper, så de känner sig välkomna att ringa och kontakta oss. Vi har daglig kontakt där vi diskuterar strandskyddsfrågor”.* Några handläggare påpekar att det finns skillnader i dialog mellan kommuner i länet. *”Det skiljer sig mellan kommunerna. Det skiljer sig när det gäller resurser och kompetens mellan stora och mindre kommuner. Det är klart att de har mer problem att hantera ärendena”,* menar en handläggare.

En handläggare från en annan länsstyrelse menar att den goda dialogen med kommunens tjänstemän inte alltid leder till bra beslut: *”Ja, i största utsträckning [är dialogen god]. Handläggarna kan ofta ha en bra koll på vad det är som gäller men är i sin tur motarbetade av den politiska viljan som styr. Det har vi sett tidigare att det finns en tjänsteskrivelse som säger klart och tydligt att här finns det inte möjlighet till dispens, men så går beslutet tvärtemot.”*

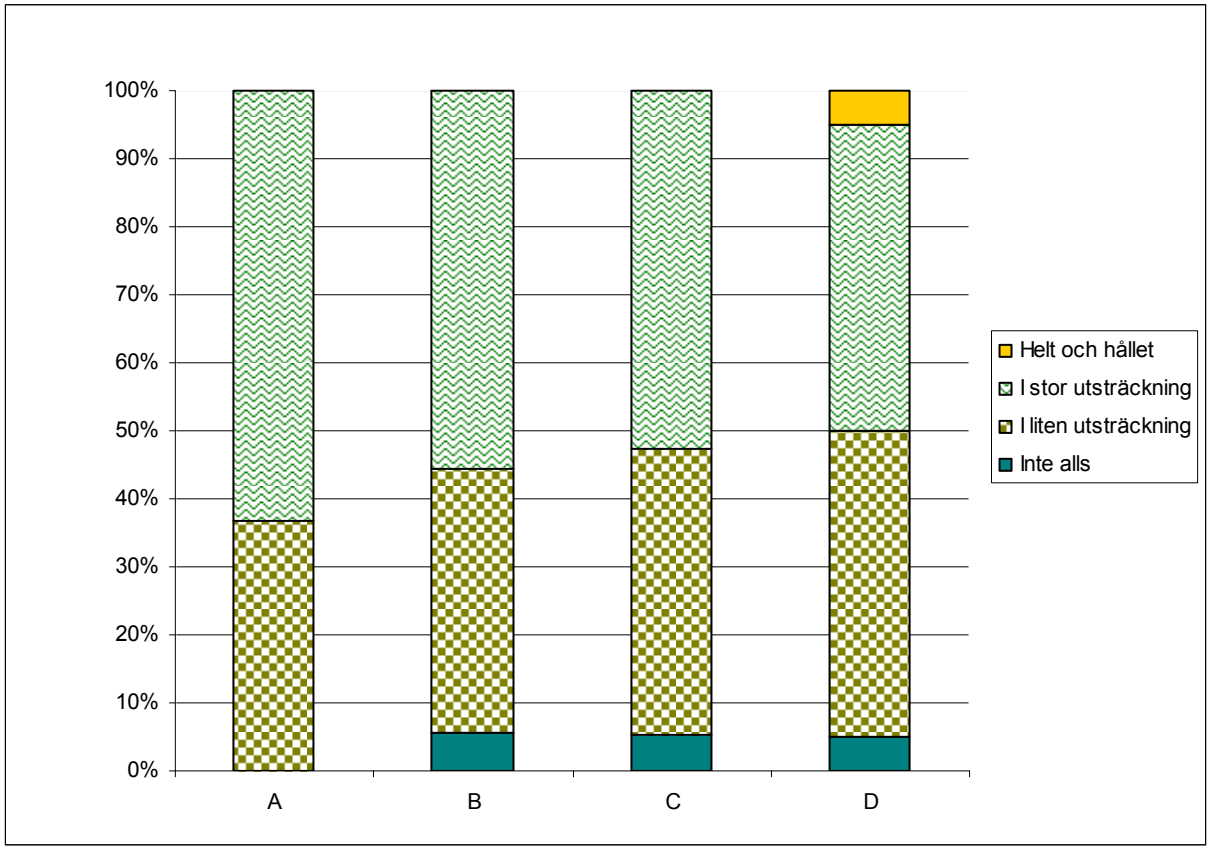
Skillnader i om kommunerna förbättrar sin hantering över tid

I gruppintervjuerna diskuterades kommunernas följsamhet och lyhördhet på ett generellt plan, utifrån att kommunens roll är ny i och med den nya lagstiftningen. Det framkom att det finns skillnader i vilken utsträckning kommunerna förbättrat sin hantering av dispensbeslut över tid. Vissa av länsstyrelsehandläggarna menar att kommunerna i deras län blivit bättre över tid och att de allt oftare inkommer med ärenden som inte behöver kompletteras. Samtidigt finns det flera handläggare som upplever att kommuner i deras län inte förbättrar den egna hanteringen av dispenser. Så här uttrycker sig en handläggare: *”Jag känner mig tveksam till om de ens läser våra upplysningar. Jag märker att det är samma saker som återkommer om och om igen.”*

En länsstyrelse berättar att de tidigare informerade kommunen om ärendet hade kompletterats med saknade uppgifter i ett pedagogiskt syfte, men att de nu inte längre lägger tid på det: *”Vi har inte tid längre att lägga på alla de här utan nu stämplar vi deras protokoll som godkänt, skriver under och daterar.”* En annan beskriver frustration i avsaknaden av förbättringar från kommunens sida: *”Det var det jag försökte efterlysa, vi kan inte göra någonting, vi kan bara acceptera läget, som det ser ut kan vi inte göra någonting åt det här. Vad har vi för val, egentligen? Då kanske vi sitter här om fem år och situationen ser likadan ut.”*. En av länsstyrelserna anser att bristfälliga beslut hos kommunen skulle vara en övergångsfas: *”Tanken var, och det framgår i propositionen, att granskningen skulle ha en övergångsfas och att kommunerna skulle lära sig och bli bättre. Om de då gör samma misstag om tre år så vi måste lägga lika mycket tid på det, så har vi ju inte nått dit.”*

Stöd från Naturvårdsverket och länsstyrelsen kan utvecklas

Enkätsvaren visar att länsstyrelserna bara delvis är nöjda med den vägledning som finns idag. I stort visar dock bilden att mellan 40 och 50 procent av handläggarna inte alls eller bara i liten utsträckning anser att Naturvårdsverkets vägledning är tillräcklig som stöd i olika situationer. Skillnaderna i svaren mellan de olika exemplen är dock så små att det inte går att analysera dem ytterligare.



Figur 13. Länsstyrelsernas upplevelse av Naturvårdsverkets vägledning. Beskrivning av de olika påståendena som staplarna redogör för:
A I granskning av förutsättningarna för dispens i kommunernas beslut är Naturvårdsverkets vägledning tillräcklig
B I granskning av kommunernas ärendehandläggning är Naturvårdsverkets vägledning tillräcklig
C Som stöd i tolkningar av det enskilda ärendet är Naturvårdsverkets vägledning tillräcklig
D I bedömning av om ett ärende ska överprövas eller inte är Naturvårdsverkets vägledning tillräcklig

I de öppna svaren på frågan framkommer synpunkter på att handledningen behöver uppdateras snarast med bland annat nya rättsfall och tolkningar, eftersom den nya lagstiftningen inte satt sig än. Årliga träffar med samtliga strandskyddshandläggare efterlyses också. I båda gruppintervjuerna poängterades tydligt att behovet för länsstyrelserna att hitta ett gemensamt synsätt i många frågor är stort. Årliga träffar inriktade på praktisk tolkning av lagstiftningen föreslogs som ett tillvägagångssätt.

I enkäten ställde vi även frågor om hur länsstyrelserna gör idag för att ta stöd av varandra. 40 procent av handläggarna menade att de hade en dialog om strandskyddsfrågor redan idag, 60 procent att de inte hade det. Bilden är liknande när det gäller i vilken utsträckning länsstyrelserna använder sig av det e-postbaserade nätverk där länsstyrelserna har möjlighet att diskutera strandskyddsfrågor med varandra. Hela 60 procent uppger att de aldrig eller i liten utsträckning använder sig av denna kanal som stöd i arbetet.

Betydelse av andra faktorer för tillämpningen av strandskyddslagstiftningen

Beslut motiveras inte alltid i lagstiftningen

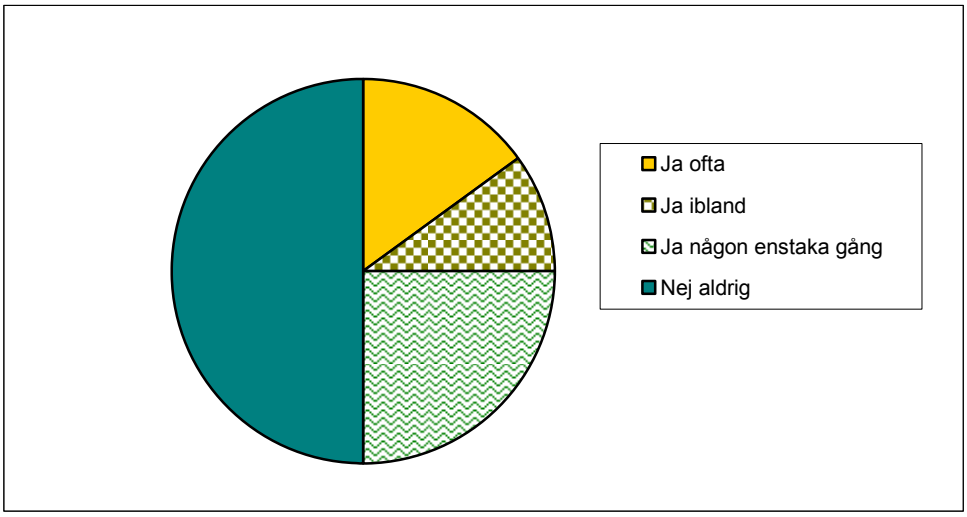
I några av frågorna i enkäten finns underlag som visar att frågan om beslut om strandskyddsdispens ibland baseras på bedömningar som görs utifrån andra grunder än lagstiftningen. Exempelvis så angavs det i enkätresultaten att politisk vilja har betydelse i dispensbesluten i alla län, se tabell 4. Merparten av länsstyrelserna (70 procent) menar att i 50 procent eller fler av kommunerna i deras län har politisk vilja betydelse för vilka beslut om dispenser som tas.

	”Politisk vilja i kommunerna har betydelse för vilka beslut om dispenser som tas”	**”Regional/lokal hänsyn påverkar kommunernas beslut även om beslut rör ett område som inte är ett LIS-område”**
Inga	0 %	0 %
Ett fåtal	30 %	40 %
Hälften	15 %	15 %
De flesta	50 %	40 %
Samtliga	5 %	5 %
Antal svar	20 (100 %)	20 (100 %)

Tabell 4. ”I hur många kommuner i ditt län stämmer följande påstående?”

Dessa förhållanden diskuterades livligt vid gruppintervjuerna. En handläggare beskrev att uppfattningen i vissa kommuner är att strandskyddet är en kommunal angelägenhet som de får fatta beslut om utan att motivera utifrån lagstiftningen: *”När jag varit ute och pratat med politiker är de inte riktigt insatta i lagstiftningen utan har en helt annan bild, de äger frågan säger de. Det tror att de äger frågan och att det är lika med och att man inte behöver titta i lagstiftningen.”* Den bilden får medhåll från en handläggare från en annan länsstyrelse *”Jag känner igen det här också att politikerna i många mindre kommuner uppfattar att de har strandskyddsbestämmelserna som ett verktyg, sen fattar de politiska beslut som är bra för bygden och kommunen, ’det är vi som är satta att fatta sådana här beslut och då bestämmer vi så här’ typ.”*

I enkäten uppger sju länsstyrelser att åsikter från länsledningen kring strandskyddsdispensernas hantering har förekommit, se figur 14. Det har rört både positiv feedback på arbetet och interventioner i enskilda ärenden, enligt den fritextfråga som följde.



Figur 14. Fråga: ”Har länsledningen uttryckt åsikter om hur strandskyddsdispenserna hanteras?”

Vid tre länsstyrelser har beslutsrätten vid upphävande av strandskyddsdispens lyfts till länsråd/landshövding. I ett fall beskriver en respondent följande: *”Länsrådet är beslutande i dispensärendena. I dispensärendena är länsledningen i regel lyhörda för föredragandens förslag till beslut. I planärenden tas ibland hänsyn till faktorer som inte är att betrakta som särskilda skäl i strandskyddslagstiftningens mening. Detta leder framför allt till att länsstyrelsen inte är restriktiv i sin hållning utan snarare tvärtom”.*

I gruppintervjuerna framkommer en bild av att det inom länsstyrelserna finns olika viljor kring strandskyddsfrågan på olika nivåer. Två av länsstyrelserna beskriver att dessa konflikter gör att länsstyrelsen har svårt att enas i konsensusbeslut. *”Det är väl snarare så att ledningen har en syn på det här och det är de som bestämmer. Handläggarna har en annan syn och då blir det konflikter”*, berättar en handläggare.

En handläggare från en annan länsstyrelse uttrycker sig så här: *”Den politiska viljan, ja jag kan ju bara säga att här pågår en dialog ovanför våra huvuden där politiker i kommunen ringer vår länsledning och har synpunkter och kommentarer.”*

Faktorer som har betydelse för länsstyrelsens hantering

Vi har i utvärderingen samkört underlag från statistiken (besluten om dispens) och enkätens resultat, för att se om några uppgifter i enkäten kan förklara hur länsstyrelserna beslutat om överprövning och upphävande av strandskyddsdispenser. Vi har bland annat kontrollerat om var beslutet om att överpröva eller upphäva tas i organisationen påverkar hur man beslutar. Vi har också kontrollerat om länsstyrelserna läker ärenden inom granskningsperioden på tre veckor eller inte påverkar, samt om synen på lagstiftningen och en rad andra faktorer påverkar. I stort kunde

få samband säkerställas. Med samband avses att ett statistiskt säkerställt samband kunnat konstateras. Nedan redogör vi för samtliga faktorer som analyserats.

Det finns inget i den statistiska analysen som visar att beslutsnivå på länsstyrelsen har betydelse för överprövnings- eller upphävandegraden. Det visade sig dock finnas ett samband mellan överprövningsgrad och i vilken utsträckning länsstyrelserna väljer att ta kontakt med kommunen och be om komplettering istället för att överpröva. Skillnader i överprövandegrad kan till en del förklaras av att vissa länsstyrelser väljer att kontakta kommunerna för ytterligare information istället för att överpröva. De län som har en högre överprövningsgrad väljer att i mindre utsträckning kontakta kommunerna för underlag.

Det fanns också ett statistiskt samband mellan upphävandegraden och i vilken utsträckning länsstyrelserna uppfattar strandskyddslagstiftningen som tydlig och lätt att tillämpa. Länsstyrelser som anser att lagstiftningen är tydlig upphäver en större andel dispenser än de som anser att lagstiftningen är otydlig. Det finns även ett liknande samband mellan länsstyrelsernas upphävandegrad och om länsstyrelserna uppfattar strandskyddslagstiftningen som tillräckligt tydlig för att likvärdiga bedömningar ska kunna göras. Resultaten visar att länsstyrelser som anser lagstiftningen vara tillräckligt tydlig har en högre upphävandegrad.

Vi fann inget samband mellan länsstyrelsernas uppfattning om kommunernas kunskap och kompetens och länsstyrelsernas överprövnings- och upphävandegrad. Samma sak gäller sambandet mellan länsstyrelsernas uppfattning om sitt egna agerande i svårbedömda ärenden och överprövnings- eller upphävandegrad.

Från avsnitt 2 vet vi att det inte finns något samband mellan bebyggelsepåverkan i länet, befolkningstäthet och hur många dispenser som söks i länet och hur stor andel av dispenserna som upphävs.

5. Diskussion och analys

Få svar på vad skillnaderna beror på i statistiken över dispenser

Den statistiska analysen av samtliga kommunala beslut om dispens från strandskyddet från 2010 visar att skillnaderna i länens i överprövnings- och upphävandegrad inte påverkas av antalet ärenden som granskas, länets befolkningstäthet eller bebyggelseåverkan i strandzonen. Dispensens ändamål (om det rör sig om ett hus, en brygga eller liknande), om byggnationen avser något nytt eller är en ersättningsbyggnad, samt vilket skäl som åberopas för dispensen påverkar dock i vilken utsträckning de överprövas och upphävs. I vilket län dispensen beslutats påverkar dock mer än ovan nämnda orsaker. Utvärderingens resultat indikerar att det finns skillnader i länsstyrelsernas arbetssätt, men dessa förklarar i första hand skillnaderna i andel dispenser som överprövas. Resultaten visar också att det finns skillnader i respektive län som påverkar överprövnings- och upphävningsgraden såsom hur enskilda kommuner i länen tolkar lagen och hur deras beslut om dispens ser ut.

Vi kan som sagt konstatera att det inte finns några bakomliggande faktorer som är av tillräckligt stor betydelse för att förklara skillnaderna i överprövnings- och upphävandegrad mellan länen. Ett antal samband fanns dock mellan svaren i enkäten och statistiken. Det intressantaste av dessa är att länsstyrelser som upplevde lagstiftningen som tydlig i större utsträckning upphävde dispenserna. Det kan förklaras av att de som upplever lagstiftningen som tydlig känner sig tryggare att agera utifrån den. Denna hypotes förstärktes under gruppintervjuerna, där det framgick exempel på att handläggare som var osäkra på hur det enskilda fallet skulle tolkas då släppte igenom beviljade beslut eftersom de var oroliga för att miljödomstolen skulle tillrättavisa dem.

I arbetet med utvärderingen framgick att det finns brister i den statistik som utgör grunden för utvärderingens statistiska analys. Länsstyrelserna har olika uppfattningar om vad överprövning är, vilket vi beskriver nedan. Detta lämnar spår i den statistik som rapporteras in. I de mer detaljerade uppgifterna som typ av dispens och ändamål för dispens uppgav länsstyrelserna i vissa fall väldigt olika uppgifter.

Utifrån utvärderingens resultat kan vi konstatera att de uppgifter om dispenser från strandskyddet som rapporteras in till Naturvårdsverket bör ses över. Begrepp bör definieras tydligare för att säkerställa att statistik förs på samma sätt på samtliga länsstyrelser. Det kan också konstateras att det är svårt att finna några förklaringar i statistiken på länsnivå. Utvärderingens övriga resultat visar att det i länen finns stora skillnader i hur kommunerna agerar i fråga om beviljade av strandskyddsdispenser. Genom att redovisa uppgifterna på kommunnivå skulle förståelsen för dessa skillnader kunna öka.

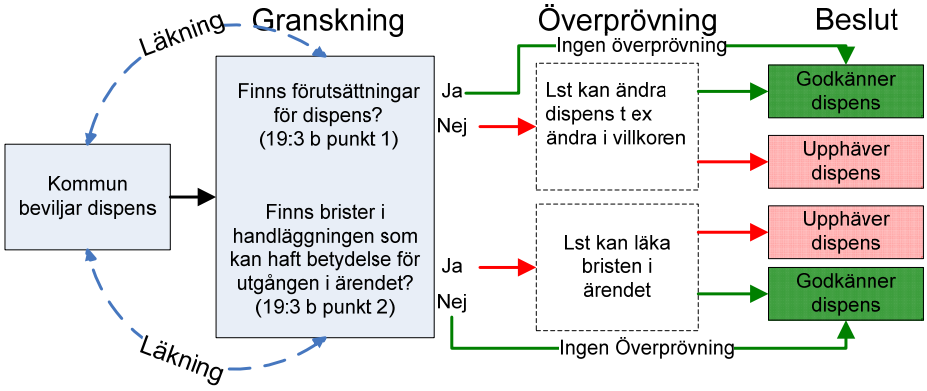
Hur fungerar länsstyrelsernas granskning av kommunernas beviljade strandskyddsdispenser idag?

Det finns en bredd i tolkningen av vad som ska ske före beslut om överprövning, inom granskningstiden på tre veckor. Vissa länsstyrelser granskar och kompletterar ärendena inom denna tid, andra gör enbart en snabb första bedömning av vad som behöver granskas djupare och inte. Vissa länsstyrelser tar beslut om överprövning och upphävande samtidigt, andra hoppar över överprövningsbeslutet och upphäver direkt.

Vad själva överprövningen innehåller uppvisar också en stor bredd. För vissa länsstyrelser består prövningen av att de själva kompletterar ärendena med information eller att de åker ut och kontrollerar byggnationer och annat på plats. Andra länsstyrelser lägger helt över ansvaret att komplettera ärendena på den kommun som beslutat om dispensen. Det är svårt att utifrån lagstiftningen eller förarbetena få en klar bild över hur länsstyrelsen ska agera i denna så kallade läkning. I propositionen står att länsstyrelsen ska ”vidta åtgärder för att läka brister i ärendets handläggning hos kommunen vid en överprövning”[24]. Om detta innebär att länsstyrelserna själva ska komplettera med handlingar i syfte att läka ärendet eller att de ska ålägga kommunerna att inkomma med nödvändig information, upplevs som otydligt. Dessa oklarheter speglas i utvärderingens resultat, bland annat genom att det framkommit olika åsikter om vilken myndighet av kommun och länsstyrelse som ska ansvara för att komplettera ärendena med nödvändig information så att det kan läkas.

Utvärderingens resultat visar att det är vanligt att läkning av dispensärenden även görs inom granskningstiden på tre veckor. Det innebär att den tidigare figuren av hur processen för granskning av kommunernas beviljade dispenser har fått modifieras, se figur 15.

[24] Prop. 2008/08:119 s.116.



Figur 15. Systembild över hur länsstyrelsens granskning och överprövning av kommunernas beviljade dispenser kan fungera i praktiken där länsstyrelserna tillsammans med kommunerna läker ärendet under granskningstiden.

Ansvarsfördelningen mellan kommuner och länsstyrelser riskerar att förskjutas

Vår bedömning är att 19 kap 3 b § miljöbalken inte är tillräckligt tydlig och det har funnits en del oklarheter vid införandet av den nya lagstiftningen. Otydligheten och de olika tolkningarna har lett till att överprövningen har fått olika betydelse på olika länsstyrelser, något som inte minst visar sig i den statistiska analysen. Enkätresultaten visar också att de flesta länsstyrelser väljer att kontakta kommunerna för att läka beviljade strandskyddsdispenser under granskningstiden på tre veckor. Det finns också skillnader i vilken utsträckning länsstyrelserna läker ärendena under granskningstiden. Enligt propositionen som ligger till grund för lagändringen har länsstyrelserna till uppgift att läka eventuella brister i kommunernas dispenser, men detta ska då ske under överprövningen. Det konstateras vidare att länsstyrelsen inte kan gå in i ett enskilt pågående dispensärende och påverka hur kommunen beslutar.[25]

Flera länsstyrelsehandläggare redogör i intervjuerna för en pragmatisk syn på granskningen av kommunernas dispenser från strandskyddet. Deras fokus har varit att processen ska upplevas som smidig, framförallt för den enskilde dispenssökande. Den inställningen har varit vägledande till att dispenser har läkts istället för att överprövas. Denna typ av förfarande riskerar att leda till att rollen mellan kommun och länsstyrelse blir otydlig, istället för att kommunerna beslutar om dispenser och länsstyrelsen granskar dem innebär läkningen under granskningstiden att de två myndigheterna gemensamt handlägger dispensen.

[25] Prop. 2008/08:119 s.116.

Ovan nämnda förfarande kan ge vinster i och med en snabbare och smidigare hantering av enskilda ärenden. Dessa kortsiktiga tidsvinster kan dock på lång sikt resultera i att ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna förskjuts, och att länsstyrelsen i vissa fall blir den myndighet som i praktiken gör en stor del av kommunernas arbete.

Flera handläggare på länsstyrelserna vittnar om att vissa kommuner inte förbättrar de brister i handläggningen som länsstyrelsen påpekat, utan att samma brister återkommer i beslut efter beslut. Exempelvis förkommer det att kommuner vid upprepade tillfällen endast skickat in mötesprotokoll där strandskyddsdispens beviljas som enda underlag till beslut. Det finns tecken på att vissa länsstyrelser har resignerat inför kommuner som ständigt gör samma fel i handläggningen och lagtillämpningen av dispensärenden. Tidigare har dessa länsstyrelser påpekat felen för kommunerna men de har nu övergått till att själva slutföra handläggningen. Eftersom länsstyrelserna i dessa fall upplevt att de inte fått gehör för sina anmärkningar har de på grund av resursbrist valt att inte lägga tid på att påpeka de felaktiga besluten/handläggningen från kommunens sida. I dessa fall har en typ av ansvarsförskjutning redan skett: länsstyrelsen gör det arbete som är kommunens ansvar.

Länsstyrelsen har en vägledande roll gentemot kommunerna och ska erbjuda stöd och vägledning. Vägledningen gentemot kommunen bör dock ske på en generell nivå och inte utgöra en del i handläggningen av en enskild dispens.

Överprövning tydliggör länsstyrelsens roll och utgör en handfast vägledning

Exakt hur överprövningen görs kan tyckas vara av mindre betydelse så länge länsstyrelserna gör liknande tolkningar och upphäver eller godkänner samma typer av dispenser. Detta framhöll flera handläggare på länsstyrelserna i gruppintervjuerna. Det faktum att flera länsstyrelser idag i praktiken gör olika i och inför överprövning samt att de flesta dessutom läker många ärenden istället för att överpröva förminskar betydelsen av överprövningsförfarandet, menar de.

Det finns dock en del problem och risker förknippade med att överprövningsförfarande minskar i betydelse, menar vi. Det kan försvåra länsstyrelsernas samarbete då ett sådant grundläggande begrepp har olika betydelse på olika länsstyrelser. De sökandes dispenser riskerar att behandlas olika beroende på vilket län de söker dispens i. Ett betydelselöst överprövningsförfarande bidrar också till att otydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse. Överprövningen är en formell del av granskningen med det tydliga syftet att skapa praxis och ge handfast vägledning till kommunerna i länet. Överprövningens pedagogiska uppgift är att fungera som vägledning för en likartad hantering av strandskyddsärenden och en likartad tolkning av strandskyddslagstiftningen.

Det finns en viktig rättsäkerhetsaspekt här. Den enskildes ansökan om dispens från strandskyddet ska hanteras lika oberoende av vilken kommun och länsstyrelse som

prövar och granskar dispensen. Att det finns ett överprövningsförfarande som används på ett likvärdigt sätt av länsstyrelserna skapar per se inte en sådan rättssäkerhet, men det ger goda förutsättningar för det. Ett tydligt överprövningsförfarande förtydligar rollerna mellan kommun och länsstyrelse samt ge en mer enhetlig hantering av kommunala beslut om dispens från strandskyddet över hela landet. Överprövningen förtydligar även länsstyrelsens roll och ökar transparensen gentemot kommunerna i länet och gentemot allmänheten. På grund av att granskningstiden är begränsad till tre veckor kan kommuner som gjort korrekta ansökningar få svar om ärendet kommer att överprövas eller inte inom rimlig tid.

En ökad samsyn kring överprövningsförfarandet kan även innebära en gemensam grund för länsstyrelserna att arbeta vidare utifrån. Det tydliggör länsstyrelsens roll och kan vara en hjälp i att fokusera det fortsatta arbetet mot en enhetligare tolkning av strandskyddslagstiftningen. Det ökar också förståelsen hos kommuner, enskilda som söker dispens eller andra som kommer i kontakt med processen.

Förutsättningar för en enhetlig tillämpning av strandskyddslagstiftningen

Utvärderingen visar att den nya lagstiftningen har lett till en mer omfattande granskning av kommunalt beslutade strandskyddsdispenser jämfört med tidigare. Det faktum att länsstyrelsen granskar samtliga av kommunernas beviljade strandskyddsdispenser leder per automatik till en mer enhetlig hantering i länet. Den totala omfattningen av dispenser som upphävs visar att det finns ett tydligt behov av en myndighet som har översyn och möjlighet att korrigera utifrån strandskyddslagstiftningen felaktigt fattade beslut om dispens.

För att tillämpningen ska bli mer likvärdig krävs bland annat en väl utvecklad praxis som grund för en samsyn mellan länsstyrelserna. Behovet av en sådan samsyn har framkommit i utvärderingen. Det är samtidigt viktigt att länsstyrelserna fortsätter och utvecklar sin vägledning gentemot kommunerna. I dag arrangerar inte alla länsstyrelser återkommande träffar med kommunerna. Återkommande strandskyddsträffar ger möjlighet att dels vägleda kommunerna men också till att stärka dialogen mellan myndigheterna. Den tid som kommuner och länsstyrelser lägger på att stärka dialogen bör de kunna räkna hem i minskad handläggningstid i form av färre överprövningar. På grund av att strandskyddet innefattar känsliga frågor ur ett regionalpolitiskt perspektiv är dialog mellan kommun och länsstyrelse av betydelse även för att öka förståelsen för syftet med lagstiftningen.

Utifrån utvärderingens resultat ser vi också att länsstyrelserna efterfrågar fler kanaler för att utveckla en enhetligare tolkning av lagstiftningen. Detta är något som kan utvecklas och där Naturvårdsverket bör agera som en samlande kraft och driva arbetet för att skapa dessa kanaler och plattformar. Flera länsstyrelser upplever ett stort behov av ökad vägledning från Naturvårdsverket. Det är samtidigt viktigt att poängtera att vägledningen inte kan vara så pass detaljerad att den kan ge guidning i enskilda ärenden. Vi anser att det finns goda möjligheter att utveckla en mer likar-

tad lagtolkning med hjälp av praxisutveckling och ökat samarbete mellan länsstyrelserna.

Förväntningar och historik har försvårat införandet av en ny lagstiftning

Förväntningar på den nya strandskyddslagstiftningen och konsekvenser av tillämpningen av den gamla har utgjort en stor utmaning i införandet av den nya lagstiftningen. Resultaten från utvärderingen visar att många kommuner förväntade sig att lagstiftningen skulle innebära lättnader av strandskyddet. Det ena syftet med lagstiftningen var att komma till rätta med det faktum att kommunerna tolkade lagstiftningen olika. I realiteten innebar därför den nya lagstiftningen en uppstramning av lagstiftningen med en långt mer omfattande granskning av kommunernas beviljade strandskyddsdispenser än tidigare. Naturvårdsverket överklagade mellan 1-2 procent av samtliga strandskyddsdispenser per år. I den nya lagstiftningen är nätet mycket mer finmaskigt. Resultaten från utvärderingen visar att skillnaden mellan förväntningarna och den faktiska lagstiftningen har försvårat införandet av den nya lagstiftningen. Det har också fördröjt anpassningen till den nya lagstiftningen.

I flera delar av landet var förväntningarna på den nya lagstiftningen särskilt stor och framförallt på att den skulle ge möjligheter för lättnad på landsbygden genom ett differentierat strandskydd. Att detta endast gäller i översiktsplan utpekande områden för landsbyggdsutveckling, s.k. LIS-områden, upplevdes av många kommuner som en besvikelse. Det framgick också i resultaten att flera kommuner angav landsbygdsutveckling som skäl för dispens i områden som inte är LIS-områden. Resultaten från utvärderingen visar att arbetet med LIS-områden har börjat utvecklas i flera län och kommuner. Det är möjligt att acceptansen för strandskyddslagstiftningen hos kommunerna kan öka när arbetet med LIS-områden utvecklas i landet.

En annan faktor som försvårat införandet av den nya lagstiftningen är att merparten av kommunerna delegerades ansvaret från länsstyrelsen att ge dispens från strandskyddet redan innan den nya lagstiftningen infördes. Länsstyrelserna uppger att det förekommer att kommuner som tidigare haft beslutsrätt för strandskydd på delegation har svårare att anpassa sig till den nya lagstiftningen än kommuner som i och med den nya lagstiftningen fick beslutsrätt för strandskyddet.

Enligt länsstyrelserna har de flesta kommuner förbättrat sin strandskyddshantering, men det finns även signaler om att kommuner från flera delar av landet inte tar till sig länsstyrelsens vägledning och påpekanden utan fortsätter med en hantering där den enskildes och kommunens intresse väger tyngre än det allmänna. I utvärderingen beskriver länsstyrelserna att det i vissa kommuner inte finns någon acceptans för lagstiftningen. I dessa kommuner riskerar den dispenssökande att bli missledd, felinformerad och ges förväntningar som lagen inte ger något utrymme att infria.

Lagstiftningen ska ligga till grund när dispens från strandskyddet beviljas

Enkätsvaren visar att de flesta länsstyrelser anser att politisk vilja samt regionala/lokalpolitiska hänsyn har betydelse för hur kommunerna fattar sina beslut om dispens från strandskyddet. I gruppintervjuerna vittnas det också om en ovilja hos en del kommunala nämnder att inte själva vilja ta beslut som kan gå någon av deras väljare emot. Dispens från strandskyddet ska alltid motiveras utifrån lagstiftningen och inget annat. Utvärderingens resultat visar att de flesta kommuner tar detta ansvar, men inte alla.

Vid tre av länsstyrelserna har beslut om överprövning och/eller upphävande lyfts till högsta beslutande nivå. Det har även förekommit att länsledningen har uttryckt åsikter inför beslut i enskilda ärenden och i intervjuerna vittnar ett par handläggare om en situation där ”beslut tas över deras huvuden”. Vid en länsstyrelse beskrivs en situation där det förekommer att länsledningen i sina beslut tagit hänsyn till faktorer som inte strandskyddslagstiftningen ger utrymme till. Utvärderingens resultat ger inga förklaringar till ett sådant agerande.

Strandskyddslagstiftningen syfte – att värna den allemansrättsliga tillgången till strandområden och att livsbetingelserna för djur- och växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt – ska inte kompromissas med andra hänsyn. Länsstyrelsens roll som granskade myndighet är att ytterst se till att lagstiftningen efterlevs på det sätt som den var syftad till.

Frias för många dispenser?

Några av de intervjuade känner inte tillräcklig trygghet i lagstiftningen och andra ser det problematiskt att ta ett beslut som riskerar att bli upphävt av miljödomstolen. Kvaliteten på de kommunala besluten är en annan sak som tas upp i dessa sammanhang. Enkätresultaten tyder på att det är vanligare att fria än att fälla, både vad gäller att välja att överpröva och att sedan upphäva. Detta innebär en problematik då svårbedömda fall inte prövas i högre instans och därför försvårar möjligheten för en praxis att växa fram. På sikt kan en sådan tillämpning urholka tolkningen av lagstiftningen och då även strandskyddet.

Slutsatser

Resultaten från den statistiska analysen visar att dispensernas ändamål, skäl, och typ samt andra bakomliggande faktorer inte helt förklarar skillnaderna i upphävandegrad mellan länen.

Överprövningen har olika innebörd och används olika på olika länsstyrelser. Överprövningsförfarandet är ett viktigt instrument som tydliggör länsstyrelsens roll som granskade myndighet. En likartad syn på överprövning och användning av överprövning som delas mellan länsstyrelserna ökar transparensen och förtydligar länsstyrelsens roll som granskade myndighet.

Rollfördelningen mellan kommun och länsstyrelse upplevs som otydlig, framförallt när det gäller vem som i första hand är ansvarig för att ett bristfälligt dispensärende läks. Detta grundar sig i otydligheter i strandskyddslagstiftningen och i dess förarbete och bör förtydligas. Detta förhållande riskerar att leda till en ansvarsförskjutning mellan kommun och länsstyrelse. Det har bland annat visat sig att länsstyrelsen i vissa fall har mer av en stödjande roll i kommunernas handläggning av det enskilda ärendet snarare än att vara granskande myndighet.

Den nya lagstiftningen har lett till en stramare tillämpning av strandskyddslagstiftningen. Det stora antalet av länsstyrelsen upphävda dispenser vittnar om behovet av en ökad granskning av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. För att denna tillämpning ska kunna fortgå krävs dock att länsstyrelsen värnar om sin granskande roll i termer av resurser och prioritering.

Kommunerna har en nyckelposition i tillämpningen av strandskyddslagstiftningen och det är av största vikt att de tar sitt ansvar i tillämpningen. Utvärderingen visar att det finns enstaka kommuner som inte accepterar den nya lagstiftningen. I dessa kommuner riskerar den dispenssökande att bli missledd, felinformerad och ges förväntningar som lagen inte ger något utrymme att infria.

FÖR DET FORTSATTA ARBETET:

- Hur överprövning ska göras och vad den ska innebära bör definieras och förtydligas. Det bör också skapas en samsyn hos länsstyrelserna för när läkning i processen ska ske och hur den ska ske.

- Länsstyrelserna bör närma sig varandra i arbetssätt och tolkning av strandskyddslagstiftningen. Naturvårdsverket bör bidra med kunskap och vägledning i detta sammanhang.

- En fungerande dialog mellan kommun och länsstyrelse bör eftersträvas i syfte att öka förståelsen för lagstiftningen. Det är viktigt att vägledningen om strandskyddslagstiftningen även når beslutsfattarna i kommunen. Detta för att öka förståelsen för strandskyddslagstiftningen, men även för att öka acceptansen av densamma.

Efterord

Sektionen för utvärdering på Naturvårdsverket har på uppdrag av Sektionen för naturskydd och infrastruktur utvärderat länsstyrelsernas hantering av kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. Uppdraget redovisas i denna rapport.

Sektionen för naturskydd och infrastruktur ska ge vägledning om strandskyddsbestämmelserna till länsstyrelser och kommuner. I vägledningen ingår att följa upp och utvärdera arbetet med strandskyddet. Syftet med utvärderingen har varit att få en översiktlig bild över hur länsstyrelserna har hanterat kommunernas beslut om dispens från strandskyddet. Utvärderingen ger också ett underlag som kan stötta länsstyrelserna så att deras hantering blir mer likvärdig. Den ska även ge Naturvårdsverket underlag för vägledningen till länsstyrelser och kommuner.

Statistik över kommunernas beslut om strandskyddsdispenser för helåret 2009/2010 visar att det finns stora skillnader i hur stor andel av kommunernas dispenser som länsstyrelserna överprövar och upphäver. Ett viktigt underlag för förståelsen av tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna ligger i att försöka belysa vad dessa skillnader beror på, till exempel om antal dispenser per län eller skäl för dispensen kan påverka.

Utvärderingen ger oss både värdefulla svar på vari svårigheterna med en enhetlig hantering av strandskyddsdispenser ligger och insikt om vad vi själva behöver förbättra i vår vägledning.

Den skriftliga vägledningen om strandskydd håller vi på att uppdatera tillsammans med Boverket. Där kommer bland annat avsnittet om länsstyrelsernas granskning och överprövning av kommunernas dispenser att utvecklas. Vägledningen uppdateras också med avseende på nya domar, nya plan- och bygglagstiftningen och nya miljötillsynsförordningen med mera. Vägledningen vänder sig till både länsstyrelser och kommuner.

Naturvårdsverket avser också att ordna eller vara med och arrangera träffar för länsstyrelsernas strandskyddshandläggare för vägledning, samordning och uppföljning. Vid dessa tillfällen vill vi bland annat diskutera en gemensam definition av vad överprövning är och hur och när länsstyrelserna ska åtgärda kommunernas ärenden. Vi vill också uppmuntra länsstyrelserna att ta stöd av varandra i strandskyddsarbetet.

Vi tackar Sektionen för utvärdering för deras arbete, vi kommer att ha stor nytta av utvärderingen.

Mette Lyngsøe Svejgaard
Sektionschef, sektionen för naturskydd och infrastruktur

Källförteckning

Bebyggelsepåverkad kust och strand, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, 2002, MI 50 SM 0202 SCB.

Boverket, Naturvårdsverket (2009) Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, Handbok 2009:4, ISBN: 978-91-86342-46-3.

Naturvårdsverket (2009) Uppföljning av strandskyddsbeslut – Statistik för strandskyddet 2009, Skrivelse 2010-03-31 Dnr. 316-170-10 Nf

Naturvårdsverket (2010) Uppföljning av strandskyddsbeslut 2010, Skrivelse 2011-03-25, Ärendenr. NV-00711-11

Naturvårdsverket (2011) Utvärdering av strandskyddsdispenser, Ärende NV-00438-11.

Regeringens proposition 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2010-12-22, dnr. M2010/4904/A Regeringsuppdrag 3, Uppföljning av strandskyddet

Strandnära byggande 2001-2005, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, 2007, MI 50 SM 0701.

Bilaga 1: Kompletterande enkätresultat

Samtliga svar nedan anges i antal.

Vem tar beslut om att en dispens ska överprövas?	
Ansvarig handläggare	5
Enhetschef	9
Avdelningschef	2
Varierar från fall till fall	0
Annat	4

Vem tar beslut om att upphäva eller godkänna?	
Ansvarig handläggare	0
Annan handläggare än den som tog beslut om överprövning	1
Enhetschef	9
Avdelningschef	3
Varierar från fall till fall	1
Annat	6

Skiljer ni på de två motiven i 19 kap. 3 b § miljöbalken till överprövning eller görs en helhetsbedömning utifrån båda skäl?	
Vi argumenterar alltid utifrån ett av skälen	5
Vi gör en helhetsbedömning	6
Det varierar från fall till fall	9

I vilken utsträckning håller du med om att länsstyrelsen gör en korrekt tillämpning av strandskyddslagstiftningen?	
Inte alls	0
I liten utsträckning	0
I stor utsträckning	10
Helt och hållet	10

I vilken utsträckning håller du med om att länsstyrelsens kunskap är tillräcklig för att korrekta beslut i överprövning ska kunna tas	
Inte alls	0
I liten utsträckning	1
I stor utsträckning	10
Helt och hållet	9

I vilken utsträckning håller du med om att länsstyrelsen erfarenhet är tillräcklig för att korrekta beslut i överprövning ska kunna tas?	
Inte alls	0

I liten utsträckning	1
I stor utsträckning	10
Helt och hållet	9

Uppskattningsvis hur stor andel av länets kommuner hade beslutsrätten för dispens från strandskyddet på delegation enligt den gamla lagstiftningen?	
Färre än 25 % av kommunerna	1
25-50 % av kommunerna	1
50-7 5% av kommunerna	1
Fler än 75 % av kommunerna	16

Har någon av kommunerna i ert län redovisat områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge i sin översiktsplan?	
Nej	7
Ja	12

Länsstyrelsens vägledning är viktig för att kommunernas dispensbeslut ska bli riktiga	
Inte alls	0
I viss utsträckning	2
I stor utsträckning	12
Helt och hållet	6

Kommuner som på annat sätt än via överprövning uppmärksammats på brister i handläggning av strandskyddsdispenser bättrar sig	
Inte alls	0
I viss utsträckning	11
I stor utsträckning	6
Helt och hållet	2

När kommunerna tar felaktiga/tveksamma beslut om dispens från strandskyddet, vilka skäl har du erfarenhet av?	
Bristande kunskap i vad lagen kräver för typ av beslut	17
För lite resurser i förvaltningen	10
Politiska hänsyn tas	19
Uttalad ovilja att följa strandskyddslagstiftningen	7
Bristande förståelse för att LIS-skälen bara gäller inom särskilda områden	9
Annan orsak	3

Hur prioriterad är frågan om strandskyddsdispenser i förhållande till andra frågor på er myndighet?	
Mycket låg	0

Lågt	2
Varken högt eller lågt	6
Högt	10
Mycket högt	2

Hur har arbetsbelastningen i strandskyddsfrågor förändras sedan den nya lagstiftningens ikraftträdande 1/7 2009?	
Den har minskat	0
Den har inte förändrats	5
Den har ökat	15

I vilken utsträckning använder ni er av e-postnätverk som stöd i ert arbete	
Inte alls	3
I viss utsträckning	9
I stor utsträckning	8
Helt och hållet	0

Min länsstyrelse har dialog i strandskyddsfrågor med andra länsstyrelser	
Inte alls	0
I viss utsträckning	12
I stor utsträckning	8
Helt och hållet	0

Min länsstyrelse bedömer dispenserna utifrån att alla beslut ska vara hundraprocentigt motiverade utifrån lagstiftningen	
Inte alls	0
I viss utsträckning	2
I stor utsträckning	16
Helt och hållet	2

Det finns variation i hur strandskyddslagstiftningen tillämpas på min länsstyrelse	
Inte alls	7
I viss utsträckning	12
I stor utsträckning	1
Helt och hållet	0

För överprövning av kommunernas dispenser, vilket alternativ stämmer bäst överens för din länsstyrelse?	
Vi överprövar rätt mängd	17
Vi överprövar för många dispenser	0
Vi kan och borde överpröva fler dispenser	1
Vi borde överpröva fler dispenser men har inte tid eller resurser till det	2

Bilaga 2: Resultat statistisk analys

Den statistiska analysen gjordes i statistikprogrammet Spss (IBM SPSS Statistics 18). Signifikansen räknades ut med ett Chi-test och signifikansnivån sattes till 5 procent.

Tabell 2: Resultat från korstabellanalys

X	Y	N	Sig.
Län	Överprövat	3976	,000
Län	Upphävt	3976	,000
Skäl MB 7:18c	Överprövat	3976	,000
Skäl MB 7:18c	Upphävt	3976	,000
Ändamålstyp	Överprövat	3594	,000
Ändamålstyp	Upphävt	3594	,000
Kommun	Upphävt	3976	,000

Tabell 3: Resultat från korstabellsanalys med tre variabler där ändamålstyper är en lagervariabel.

X	Y	Lager	N	Sig.
Län	Överprövat	Ändamålstyp	3594	
		Hus		,000
		Brygga/sjöbod		,000
		Komplement		,000
		Infrastruktur		,000
		Annat		,000
Län	Upphävt	Ändamålstyp	3594	
		Hus		,000
		Brygga/sjöbod		,327
		Komplement		,152
		Infrastruktur		,000
		Annat		,000
		Annat		,000

Tabell 4: Resultat från korstabellsanalys mellan överprövning och upphävande med enkätresultaten

X	Y	N	Sig.
Överprövning	Vid brist i ärendets handläggning, väljer ni då att ta kontakt med kommunen istället för att överpröva?	20	,020
Upphävts	Anses lagstiftningen vara tydlig	20	,030

För att undersöka sambandet mellan kvantitativa variabler gjordes regressionsanalyser i statistiskprogrammet Spss. Signifikansnivå sattes till 5 procent.

Tabell 5: Resultat från regressionsanalysen

Variabler	Koefficient	S.d.	t	P(5%)	r^2
Upphävt	0,094	,036	2,614	0,18	,083
Bebyggelsepåverkan	-0,03	,003	-1,273	,219	
Upphävt	,054	,016	3,308	0,04	,005
Inv/km	-5,837	,000	-,292	,774	

Tabell 6: Resultat från korstabellsanalys med tre variabler där kommun är en lagervariabel.

X	Y	Lager	N	Sig.
Län	Upphävt	Kommun	3594	
Blekinge				,225
Dalarna				,728
Gävleborg				,008
Halland				,532
Jämtland				
Jönköping				,852
Kalmar				,000
Kronoberg				,814
Norrbotten				,063
Skåne				,924
Stockholm				,001
Södermanland				,551
Uppsala				,787
Värmland				,792
Västerbotten				,215
Västernorrland				,324
Västmanland				,598
Västra Götaland				,161
Örebro				,811
Östergötland				,000

Bilaga 3 Gruppintervjufrågor

Gruppintervjuerna genomfördes den 28 april och 3 maj 2011 med länsstyrelsehandläggare från sammanlagt 11 länsstyrelser..

Fråga 1.
Vilken roll har överprövandet för er granskning av strandskyddsdispenserna, hur ser ni på den uppgiften?

- Hur går ni tillväga i överprövningen, hur angriper ni uppgiften?
- Vilka effekter ger överprövningen?

Fråga 2.
Två bilder visades för deltagarna: statistik över överprövade och upphävda dispenser för år och upphävda dispenser av antalet överprövade dispenser per län.
Vilka förklaringar ser ni till statistiken?
Kommentarer till era egna siffror?

- Som statistiken visar är det stor variation i hur mkt lst väljer att överpröva, varför?
- Vad kan detta betyda för tillämpningen av lagstiftningen?

Fråga 3.
Vilka skillnader finns mellan kommunerna i ert län och hur de arbetar med strandskyddet?

- Kan kommunernas hantering vara förklarande variabel för länsstyrelsernas överprövande och upphävande?
- Vad tror ni skillnaderna beror på?
- Kan man se skillnader mellan kommunerna?
- Finns det skillnader i synen på LIS mellan kommunerna?
- Finns det skillnader i hur politisk frågan är i olika kommuner?
- Finns olika kulturer (vad består då en kultur av?)

Fråga 4.
Rapportens figur 10 visades.
Exempelvis: Varför finns skillnader i länsstyrelsernas svar gällande tolkning av lagen och kompetens?

Fråga 5.
Kontaktar ni kommunen och be dem inkomma med underlag om ett ärende inte är kompletta (19:3 punkt 2) under 3-veckorsperioden ni) istället för att överpröva (dvs. snabbläkning)?

- Händer det att ni kontaktar kommunerna för ni tycker motiveringen för strandskyddet inte är tillräckligt tydligt?
- När väjer ni att snabbläka och när väljer ni att inte göra det?
- Risker och/eller fördelar?

Fråga 6.
Rapportens figur 9 visades.
Kommentarer till denna?

Fråga 7.

Vår bild är att lagens förändring innebär både en skräpning och en flexibilisering/lättnad (LIS). Vilken är er bild av vad lagstiftningens förändring inneburit?

- Hur ser man på det ute i kommunerna i ert län?
- Vilka möjligheter finns till ett fungerande strandskydd med den nya lagstiftningen?
- Vilka hot ser ni?
- Vad krävs för att lagen ska kunna tillämpas ”som det var tänkt”?

Dispens från strandskyddet

En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009

RAPPORT 6472

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6472-3
ISSN 0282-7298

Skyddet av stränderna tillsammans med allemansrätten gör Sverige unikt i en internationell jämförelse. Strandskyddet är viktigt för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. En ny strandskyddslagstiftning trädde i kraft i juli 2009. Den innebar att ansvaret för att besluta dispenser från strandskyddet flyttades från länsstyrelsen till kommunerna.

Resultatet från utvärderingen visar bland annat att rollerna mellan kommun och länsstyrelse behöver förtydligas. I olika utsträckning åtgärdar länsstyrelserna dispensärenden som innehåller brister, till exempel tar in kompletterande underlag, istället för att överpröva ärendena. Detta kan leda till en förskjutning av ansvaret för handläggningen av dispenserna och gör rollfördelningen otydlig.

Den nya lagstiftningen har lett till en stramare tillämpning av strandskyddslagen, vilket också angavs som ett av skälen till förändringen i lagen. Antalet dispenser som upphävs av länsstyrelserna vittnar om att det fanns ett behov av en ökad granskning av kommunernas beslut om dispenser från strandskyddet.

Naturvårdsverket 106 48 Stockholm. Besöksadress: Stockholm – Valhallavägen 195, Östersund – Forskarens väg 5 hus Ub, Kiruna – Kaserngatan 14. Tel: 010 698 10 00, fax: 010 698 10 99, e-post: registrator@naturvardsverket.se Internet: www.naturvardsverket.se **Beställningar** Ordertel: 08 505 933 40, orderfax: 08 505 933 99, e-post: natur@cm.se Postadress: CM Gruppen, Box 11093, 161 11 Bromma. Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer