

Strandskyddsproblematiken på Ornö

En kritisk diskussion kring
miljöpolitisk decentralisering



LINDA EKSTRÖM
ELFAR LOFTSSON
SOFIA NORLING

Strandskyddsproblematiken på Ornö

En kritisk diskussion kring miljöpolitisk decentralisering

Linda Ekström
Elfar Loftsson
Sofia Norling

Comrec

Södertörns högskola 2004

© Linda Ekström, Elfar Loftsson, Sofia Norling

Södertörns högskola 2004
S-141 89 Huddinge

COMREC Reports 2004:1
ISSN 1652-6929

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Förord..... | 5 |
| Inledning | 6 |
| Decentraliseringsidealet | 7 |
| Miljöpolitikens decentralisering i praktiken | 9 |
| Decentraliseringstrendens kritiker | 10 |
| Det svenska strandskyddets uppkomst och utveckling | 13 |
| Ornös strandskyddsbestämmelser | 14 |
| Ornös fördjupade översiktsplan från 1999 | 15 |
| Enskilda fall av strandskyddsdispensmedgivande | 15 |
| Naturvårdsverkets överklagade strandskyddsdispenser | 18 |
| Slutsatser | 18 |
| Litteratur..... | 21 |
| Böcker..... | 21 |
| Artiklar..... | 21 |
| Dokument | 21 |

Förord

Bakgrunden till föreliggande rapport är det forskningsprojekt "Society, resource management and ecology in Baltic coastal areas" som startades vid Södertörns högskola år 2001. Projektet syftar till att jämföra olika förvaltningsregimer på lokal nivå i Sverige, de baltiska staterna samt i Polen. Ett övergripande perspektiv i projektet är hypotesen om att en globaliserad marknadsekonomi skapar ett investeringstryck på de olika kustrelaterade naturresurserna. Denna utveckling med ett alltmer rörligt kapital starkt kopplat till en teknologisk utveckling riktar frågor mot de politiska processerna och de förvaltningssystem som tillämpas på olika håll. Ett ofta återkommande argument i debatten om miljöpolitikens effektivitet och demokratiska karaktär är att de lokala direkt berörda parterna är de lämpligaste att forma besluten i dessa frågor. Ett uppenbart problem i diskussionen är dock en outvecklad teoretisk diskussion kring det decentraliserade beslutsfattandet tillsammans med ofta alltför partikulära analyser av miljöbeslut och miljöpolitik på lokal nivå. Enligt vår uppfattning finns det behov av att kombinera mera holistiska analyser med de mer specifika, där faktorer relaterade till generella samhällsliga förändringar ställs i relation till de lokala beslutsarenornas mekanismer.

I föreliggande rapport tas strandskyddet inom Haninge kommun, mera specifikt dess tillämpning på Ornö i Stockholms södra skärgård, i betraktande. Det svenska strandskyddet har i och för sig inte varit en för Sverige unik lagstiftning, även om den haft mer långtgående skyddsambitioner än andra länder. Denna lagstiftning har allt sedan den tidiga introduktionen på 1950-talet varit politiskt kontroversiell och på senare år har alltfler kommuner försökt modifiera strandskyddet. Det är därför ett intressant jämförelseobjekt i ett internationellt perspektiv. Denna rapport är tänkt att utgöra pilotunderlag för en mer fullständig jämförande studie av kustresursernas skydd i de länder som ingår i ovan nämnda forskningsprojekt.

Inledning

I den allmänna debatten rörande miljöfrågor har man under en längre tid diskuterat vilket institutionellt arrangemang som kan generera den mest fruktbara miljöpolitiken. Diskussionen har bl.a. rört frågan om fördelar och nackdelar med en decentraliserad respektive centraliserad maktutövning i miljöpolitiska sammanhang. För miljöörelserna har diskussionen utmynnat i ett framhävande av decentraliseringen som det mest lämpliga institutionella alternativet. Man har betonat fördelarna med ett ”underifrån perspektiv”, där man fokuserat på gräsrotternas roll för utformningen av den politiska agendan, och hävdade att dessa i större utsträckning kan tänkas bidra till en hållbar miljöpolitisk utveckling. Därigenom har man dragit slutsatsen att miljöfrågor bör fattas på en lokal nivå, eftersom detta anses gynna både graden av demokrati och effektivitet.

Efterhand har dessa tankegångar uppmärksammats både inom politiken och miljövetenskapen.¹ I det miljövetenskapliga sammanhanget har detta kommit till uttryck i att många teoretiker diskuterat och anammat tanken om decentraliseringens fördelar. De menar, i likhet med miljöörelserna, att ett beslutsfattande på den lokala nivån istället för den centrala skapar bättre förutsättningar för att motverka maktkoncentration, samtidigt som det inbjuder till en mer deliberativ, deltagande demokrati. Vidare har det framhållits att de lokala parterna, genom sitt beroende av de lokala naturresurserna skulle vara mer benägna att ta hänsyn och därmed bättre garantera en långsiktigt hållbar utveckling. Genom att decentralisera beslutsfattandet får människor, enligt ett sådant tankesätt, större möjlighet att påverka sina liv och göra reella val. Det passiva medborgarskapet såsom det är utformat idag, anses alltså härigenom få ett aktivare innehåll. På samma sätt anses en lokal miljöpolitik även bidra till bättre och effektivare beslut. Många teoretiker har nämligen hävdade att ett lokalt beslutsfattande i högre grad än ett centralt är att föredra då man genom ett sådant har bättre förutsättningar att fatta relevanta och förnuftiga beslut, samtidigt som de lokala beslutsfattarna anses ha större möjligheter att effektivisera implementeringen av besluten.²

I det politiska sammanhanget har miljöörelsernas framhävande av decentraliseringens fördelar i sin tur kommit till uttryck i en allmän miljöpolitisk decentraliseringstrend, som i Sverige framförallt synliggjorts under 1970-talet.³ Fram till dess var det miljöpolitiska beslutsfattandet relativt centraliserat, men under årtiondets senare hälft inleddes en decentraliseringsprocess som under 1990-talet växte sig allt starkare.⁴ Detta ledde till att de svenska kommunernas möjligheter att påverka miljöpolitiken ökade, genom att de fick en rad uppgifter delegerade till sig, vilket i sin tur gav upphov till en debatt om kommunernas möjlighet att hantera sina ökade befogenheter. Motståndarna menar att lokalt beslutsfattande inom miljöområdet riskerar att leda till en försämring av miljöhänsynen, då miljöintressen nu kan komma att vägas mot andra kommunala intressen. Ett av de områden som fokuserats på i denna debatt är strandskyddsbestämmelserna. Tillämpningen av denna lagstiftning har under 1970-talet och framåt medfört en ökad decentralisering, vilket ifrågasatts både på förvaltningspolitiska och teoretiska grunder. I den politiska debatten har man bl.a. från

¹ Doyle, Timothy & McEachern, Dough, 1998. *Environment and Politics*, s. 55

² Phillips, 1996. “Why does local democracy matter?” i Pratchett, L & Wilson, D. (ed.) *Local democracy and Local Governments*, Stoker, G. 1996. “Introduction: Normative Theories of Local Government and democracy”, i King, D., & Stoker, G., (ed.) *Rethinking local democracy*. Barber, B., 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*.

³ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. *Governance, Politics and the State* s. 87

⁴ Segrell, Björn, 1995. *Den attraktiva kusten*. s. 117 ff

Naturvårdsverkets sida uttryckt oro över att kommunerna varit alltför frikostiga med strandskyddsdispenser, vilket man benämnt som en ”kommunal dispenssjuka”.⁵

Trenden inom svensk miljöförvaltning, att överföra makt från den centrala till den lokala nivån, och den kritik som denna utveckling rönt, ligger till grund för den kritiska diskussion kring en decentraliserad miljöpolitik som vi i studien ämnar föra. Vår diskussion företas utifrån två olika nivåer, en teoretisk och en praktisk. Den teoretiska nivån innebär en diskussion och en analys av debatten om decentraliseringen så som den speglas inom miljövetenskapen samt av miljörelserna. Mer specifikt innebär det att vi fokuserar på framväxten av en samtida kritik av decentraliseringsargumentet, i bemärkelsen hur detta argument formuleras och hur det tillämpas.

Den praktiska nivån, som speglar den politiska arenan, innebär sedan att vi analyserar tillämpningen och förändringen av strandskyddsbestämmelserna. Dessa utgör nämligen, som vi ovan nämner, ett av de områden där staten har överlåtit en del av sin maktutövning till den lokala nivån, d.v.s. kommunerna. Utifrån den praktiska nivån söker vi därigenom svar på hur decentraliseringen har påverkat strandskyddets utveckling och utformningen i ett specifikt område, närmare bestämt skärgårdsön Ornö i Haninge kommun. Vi vill här, genom en empirisk referens, undersöka huruvida man kan skönja en urholkning av strandskyddet, och om detta i så fall har fått ge vika för andra intressen. Denna del kan dock inte sägas spegla en utförlig empirisk undersökning i traditionell bemärkelse, utan ska snarare ses som en första ansats till en empirisk prövning.

Avslutningsvis vill vi även sammanföra den praktiska och teoretiska nivån, för att på så sätt undersöka huruvida den teoretiska kritik av decentraliserat beslutsfattande som vi i studien tar upp, kan sägas erbjuda relevanta förklaringar och förståelse av den aktuella empiriska kontexten. Den empiriska studie som här görs bygger på en övergripande kvalitativ ansats, som på ett mer konkret sätt innebär en analys av relevanta texter. Dessa utgörs av såväl tidningsartiklar, tidigare litteratur och studier på området samt politiska protokoll. Exempel på sådana är kommunala beslut rörande strandskyddsbestämmelser, den kommunala översiktsplanen över Ornö, beslut och beslutsunderlag ifrån Miljö- och Byggnadsnämnden i Haninge kommun och Länsstyrelsen i Stockholm samt handlingar ifrån Naturvårdsverket angående överklagande i strandskyddsärenden 1975-90. Materialet har dessutom kompletterats med intervjuer med några berörda personer, såsom handläggarna Crister Lagerstedt och Henrik Lundberg på miljö- och byggnadsnämnden i Haninge kommun, angående strandskyddsärenden på Ornö. Intervjuerna syftar dock främst till att ge en allmän orientering inom problemområdet, och fungerar alltså ej som direkta källor. Därför kommer vi heller inte att direkt citera eller vidare referera till dessa.

I grova drag omfattar vår empiriska undersökning en tidsperiod som sträcker sig från mitten av 1970-talet, då den svenska decentraliseringen inleddes, fram till idag. Tyngdpunkten ligger dock på åren mellan 1999 och 2003, då strandskyddsbestämmelserna blev av specifikt intresse genom införandet av ett utökat dispensförfarande.

Decentraliseringsidealet

Som vi konstaterade inledningsvis så har miljörelserna, och även representanter för den akademiska miljövetenskapen, traditionellt fokuserat på den lokala arenan i sitt arbete med att åstadkomma förbättrade miljöförhållanden. Miljöpolitiska teoretiker har hävdade att

⁵ Segrell, Björn, 1995. s.134

decentralisering är en avgörande faktor i miljöpolitiskt teoretiserande, bl.a. skriver den engelska statsvetaren James Connelly (1999) att: "decentralisation is fundamental to much green political thinking."⁶ Den gröna rörelsens anammande av dessa idéer har även lett till ett idealiserande av den lokala nivån som den mest lämpliga för förverkligandet av en hållbar miljöpolitik. Detta har bl.a. uttryckts i det numera klassiska gröna slagordet "think globally, act locally".⁷

Det finns skäl till att man i vetenskapliga och politiska miljösammanhang tagit fasta på den lokala nivån. För det första ser man ett lokalt beslutsfattande som en möjlighet till en allmän fördjupning av demokratin.⁸ Utifrån detta synsätt är demokrati en pågående process, snarare än ett uppnått institutionaliserat, stabilt tillstånd, och genom decentralisering anses demokratin genomgå en positiv förändring. En sådan förändring är att man genom detta mer flexibla arrangemang får en större maktspridning, där fler aktörer tillåts medverka i beslutsprocessen, vilket kan ses som ett förverkligande av en mer direktdemokratisk samhällsreglering. Den lokala beslutsarenan anses därigenom vara: "the most accessible avenue of public participation".⁹ Genom att decentralisera beslutsfattandet får människor, enligt ett sådant tankesätt, större möjlighet att påverka kollektiva angelägenheter som berör dem och göra reella val. Ett medborgarskap såsom det är utformat idag, där rättigheter och skyldigheter är formellt fastställda, skall alltså bytas ut mot ett aktivare, som bl.a. innehåller offentliga möten, rådslag, folkomröstningar, IT-demokrati etc. Dessa tankegångar har av statsvetarna Jon Pierre och Guy Peters beskrivits som: "[T]he assumptions undergirding these ideas is that the public can – and should – have more direct influence over decisions than they can exercise in representative democracy".¹⁰

Denna utveckling har kommenterats av en rad författare, bl.a. av statsvetaren John S. Dryzek, som i *The Politics of the Earth* (1997) karakteriserat processen som skapandet av den ekologiska demokratin", *The Ecological Democracy*".¹¹ Denna ekologiska demokrati innebär, enligt Dryzek, en lösning på den ekologiska kris som dagens samhälle står inför, samtidigt som den möjliggör en fördjupning och förbättring av det rådande demokratiska systemet. Sådana tankegångar delas även av statsvetaren Maarten A. Hajer, som har hävdats att svaren på den miljöpolitiska problematiken består i framhävandet av värdet av en mer kommunikativ ansats, vilken han beskriver som: "emphasis on the virtues of more open debate and democratic deliberations".¹² Mer konkret innebär den ekologiska demokratin ett fokuserande på en decentraliserad makt som åtnjuter gräsrotternas förtroende. Att få med gräsrotterna skulle därigenom, enligt Hajer, innebära en legitimitetsförstärkning av demokratin efter år av underminering. Vidare innebär den ekologiska demokratin ett inkorporerande av ett mer direktdemokratiskt beslutsfattande. Man eftersträvar ett slags samrådsförfarande med de berörda parterna vid beslutsfattandet, något Hajer beskriver som: "[T]he idea is to create a civic stage, as the public domain where people contribute knowledge and take part in deliberations".¹³

En andra dimension av decentraliseringsförespråkarnas argument, grundar sig i tanken på att den lokala nivån kan fatta bättre och effektivare beslut. Som vi inledningsvis nämnt har

⁶ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. *Politics and the Environment* s. 280

⁷ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 278

⁸ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 43

⁹ Phillips, 1996. "Why does local democracy matter?" i Pratchett, L & Wilson, D. (ed.) *Local democracy and Local Governments*. s. 26

¹⁰ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 137

¹¹ Dryzek, John, 1997. *The Politics of the Earth*, s. 197 ff.

¹² Hajer, Maarten, 1995. *The Politics of Environmental Discourse*, s. 283-284

¹³ Hajer, Maarten, 1995, s.288

många teoretiker hävdar att det lokala styret i högre grad än det centrala är fördelaktigt, då detta har bättre förutsättningar att generera ett relevant och förnuftigt beslutsfattande. Man har utifrån ett sådant resonemang kommit till slutsatsen att: "local problems are best dealt with by local decision-making processes".¹⁴

Utgångspunkten för dessa tankegångar är vidare att lokala aktörer har bättre förutsättningar att lyckas behandla miljörelaterade problem, eftersom de har en större kunskap om de lokalspecifika förhållandena. Den lokala nivåns parter anses vidare känna till och förstå de behov, intressen och krav som finns i det specifika området. Detta har lett dessa teoretiker till att konstatera att: "[L]ocal government can provide efficient and effective local service"¹⁵ Det har vidare hävdats att man med en centraliserad styrning riskerar att å ena sidan införa reformer och förslag som inte är tillämpbara på alla platser, samtidigt som man å andra sidan riskerar att missa att införa högst angelägna reformer. En centraliserad styrning är helt enkelt inte tillräckligt kontextkänslig enligt detta synsätt, och bör därför ersättas av en decentraliserad styrning anpassad efter existerande praxis.¹⁶

Effektiviteten i ett lokalt beslutsfattande har enligt decentraliseringsargumentets förespråkare även kommit till uttryck i det att det lokala beslutsfattandet är betydligt mer flexibelt, samt i det att det har möjliggjort mer okonventionella metoder inom lokalt beslutsfattande. Dessa har bl.a. bestått i att man möjliggjort deltagandet av nya aktörer, såsom t.ex. intresseföreningar och företag, och därigenom kunnat inkorporera den tredje sektorn i beslutsfattandet.¹⁷ Man har på så sätt kommit bort ifrån den hierarkiska ordning som länge präglat offentligt beslutsfattande, och på så vis möjliggjort ett ökat samarbete mellan medborgaren och den lokala förvaltningen i konkreta beslutssituationer.

Miljöpolitikens decentralisering i praktiken

Dessa två dimensioner av decentraliseringsargumentet, d.v.s. den demokratirelaterade och den effektivitetrelaterade, har även fått praktiska konsekvenser, vilket bl.a. visat sig i implementeringen av Agenda 21-reformen under 1990-talet.¹⁸ Den gav inte bara den lokala nivån ett ökat inflytande, utan fokuserade även den tredje sektorns roll, genom att öppna för deltagandet av nya aktörer på den miljöpolitiska arenan.¹⁹ Även i Sverige har sådana praktiska konsekvenser kunnat skönjas, vilket man bl.a. kan se i utformningen och tillämpningen av Miljöbalken,²⁰ som å ena sidan innehåller en rad lagar av ramlagstiftningskaraktär, vilket ger utrymme för skilda lokala tolkningar, och å andra sidan bestämmelser som möjliggör en omfattande delegationen av det miljöpolitiska beslutsfattandet.²¹ Staten sätter nämligen genom ramlagstiftningen endast upp övergripande mål, och lämnar därefter valet av det mer exakta utformandet till den lokala nivån, vilket innebär att den lokala nivån får ett ganska långtgående inflytande. Det har i praktiken inneburit att en stor del av beslutsfattandet angående miljöpolitiska frågor delegerats till kommunal nivå.

¹⁴ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 280

¹⁵ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 280

¹⁶ Young, Stephen, "Local Agenda 21: The renewal of Local Democracy", i Jacobs, Michael (Ed) 1997. *Greening the Millenium*, s. 138

¹⁷ Young, Stephen, "Local Agenda 21: The renewal of Local Democracy", i Jacobs, Michael (Ed) 1997. *Greening the Millenium*, s. 145

¹⁸ Young, Stephen, "Local Agenda 21: The renewal of Local Democracy", i Jacobs, Michael (Ed) 1997. *Greening the Millenium*, s. 138

¹⁹ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 204-205

²⁰ Ny, samlad miljölagstiftning som ersatte en rad tidigare lagar på området. Trädde i kraft 1999.

²¹ Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. s. 246

Decentraliseringstrendens kritiker

Fokuseringen på decentralisering och privatisering i miljövetenskapliga sammanhang och inom miljörelserna har dock även analyserats och ifrågasatts av vissa teoretiker. Analysen av denna process har i första hand skett ur ett statsvetenskapligt perspektiv, i en teoribildning där man beskriver utvecklingen som en övergång från government till governance.²² Istället för att se statens makt som koncentrerad till en enhet, menar man här att den istället är fragmenterad och främst består i en samordnande roll. Denna övergång beskrivs av governance-teoretikerna som ett uttryck för statens behov att under senare tid anpassa sig till en förändrad roll. Staten har därigenom varit tvungen att ta hänsyn till den nya utformning, och de nya utmaningar, som dagens samhälle har och ställer.²³ Den allt större ekonomiska belastningen på de offentliga systemen har medfört att man inte längre har haft råd med de expanderande utgifter som en centraliserad politik skulle innebära. Den service som staten traditionellt sett hade erbjudit blev helt enkelt för dyr, vilket innebar att dess skulder drastiskt ökade under 1990-talet, vilket redan nämnda statsvetarna Pierre och Peters beskriver som: ”programmes which the state can no longer sustain have been financed with borrowed money, something that has quickly driven a staggering deficit”²⁴ Detta ledde till att man ifrågasatte statens sida i allt högre grad involverade den lokala beslutsarenan och privata aktörer för att ansvara för dessa utgifter.²⁵

Sammanfattningsvis konstaterar alltså dessa teoretiker att staten har förlorat en del av sin makt, vilken istället har kanaliseras uppåt, till den internationella arenan, nedåt, till den lokala och kommunala arenan, och utåt, till den privata sfären.²⁶ I denna studie kommer vi dock inte att behandla den eventuella maktförskjutningen uppåt, mot den internationella arenan, utan fokusera på argumenten rörande en maktförskjutning nedåt och utåt, till de lokala respektive privata nivåerna.

Vad beträffar de mera kritiska och ifrågasättande teoretikerna, har de i första hand problematiserat synen på ett decentraliserat miljöpolitiskt system utifrån demokratiaspekter.²⁷ Bl.a. har man pekat på att maktförskjutning till lokala och privata aktörer har lett till att vi idag har fått mera otydliga och diffusa relationer mellan representativa och övriga aktörer, som snarast kan betecknas som ”samarbetsförhållande”, i motsats till den rollfördelning och det klart hierarkiska förhållande som tidigare rådde. Detta har i statsvetenskaplig litteratur som diskuterar governance-begreppet beskrivits som att: “the governing state has been replaced by an enabling state that governs to a large extent by coordinating and facilitating other powerful actors in society”.²⁸ Vidare menar man att frågan om ansvarsutkrävande aktualiseras, när miljörelaterat beslutsfattande inte längre har någon självklar och föreskriven procedur. På grund av den oklara maktindelningen och beslutsfattandet är det nämligen, enligt dessa teoretiker, omöjligt för medborgaren att se hur, av vem och i vilket intresse som ett visst beslut blivit fattat. Man menar vidare att det skett en separation mellan beslut och ansvar, i bemärkelsen att den privata sfärens inflytande över såväl beslutsfattande som implementering idag ökat betydligt, samtidigt som det endast är politikerna som kan ställas till ansvar. Denna problematik har även tagits upp av statsvetaren Lennart Lundquist som i sin bok *Demokratins väktare* (1998) skriver att: ”Om det politiska ansvaret är problematiskt att hantera på central nivå är det så gott som omöjligt att utkräva i landsting och kommuner”.²⁹ Även governance-

²² Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. *Governance, Politics and the State*.

²³ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 51-52

²⁴ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 53

²⁵ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 54

²⁶ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 72

²⁷ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 56

²⁸ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 12

²⁹ Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*, s. 187

teoretikerna Guy Peters och Jon Pierre (2000) diskuterar dessa frågor och konstaterar att: [P]ublic policy becomes shaped more by the interests of self-referential actors in the network than by the larger collective interest. ...In addition, while networks effectively control the policy sector, citizens still hold the state accountable for what happens in the sector. Networks in this perspective, short-circuit the democratic process by separating control and responsibility.”³⁰

I en svensk miljöpolitisk kontext kan denna problematik komma att konkretiseras genom den lokala nivåns, d.v.s. kommunernas, ökade arbetsbelastning till följd av decentraliseringen av miljöpolitiken. När kommunerna idag upplever en alltmer pressad ekonomisk situation, kan man befara att de nya miljöpolitiska uppgifterna riskerar att få ge vika för andra konkurrerande intressen. Inom den kommunala verksamheten finns inte ett övergripande mål utan många. Kommunerna skall upprätthålla den vardagliga kommunala servicen, samtidigt som de skall verka för instiftandet av en uthållig miljöpolitik. Det kan i sin tur medföra, i enlighet med de ovan beskrivna teoretiska resonemanget, att de långsiktiga målen riskerar att få ge vika inför de kortsiktiga. Det kan alltså vara svårt att bedriva visionär politik på lokalt plan, då man främst måste se till att de konkreta löpande uppgifterna fullgörs. Kommunerna förväntas alltså nu ta större ansvar för utformandet och implementeringen av miljöpolitiken, samtidigt som de inte ges motsvarande resurser för att kunna hantera dessa uppgifter.

I själva verket kan den successiva förskjutningen av ansvar för miljöpolitiken från en central nivå till andra instanser ses som ett kapacitetsproblem. Den svenska miljöpolitik som utvecklades under 1960-talet och framåt var i många avseenden mycket ambitiös. Men den byggde också på förutsättningar som efterhand blev ett allt svagare stöd för politiken. Framförallt var det föreställningen om att miljöpolitiken skulle kunna skötas primärt genom effektiv regelgivning, offentlig administrativ kontroll och vid behov korrigerande åtgärder som visade sig allt mindre relevant. För det första visade det sig att regelgivningen inte kunde utformas med den precision som krävdes. För det andra visade det sig allt svårare att utifrån naturvetenskapliga och tekniska ”fakta” få fram entydiga mål för politiken. Istället trädde etiska och estetiska frågor fram som viktiga komponenter i politiken och här var det betydligt svårare att finna entydiga lösningar än när det gällde de tidiga stora miljöproblemen, såsom försurning, föroreningsemissioner från industrier och oljeutsläpp i havsmiljön. De ”nya” miljöproblemen visade sig mer komplexa, mer diffusa i fråga om källor samt tydligare knutna till sociala förhållanden och fördelning än vad som den tidiga tekno-politiska miljöstrategin förutsatte.³¹ Det offentliga åtagandet att värna miljön tenderade att bli mycket kostsamt. I detta läge kan decentraliseringsidéen ses som en välkommen lösning. Staten kunde genom decentraliseringen effektivt överföra en stor del av sina plikter på den kommunala nivån. Detta resonemang får medhåll av statsvetarna Pierre och Peters, som har hävdad att:”[D]ecentralization has in many cases helped the nation state to bring its budget at least closer to balance and to curb the growth in public expenditure at the central government level. This has meant ‘passing the buck’, or displacing the problems, to subnational institutions.”³² Decentraliseringsreformerna kan alltså ses som en kostnadsbesparande åtgärd för staten. För att lansera reformerna har man dock flitigt använt sig av en demokratiseringsretorik, där den kostnadsbesparande åtgärden görs om till något positivt ur ett demokratiskt perspektiv. Staten blir därigenom av med den börda, som miljöpolitiken kan anses utgöra, samtidigt som man anses genomföra en demokratireform. I anslutning till detta resonemang kan hävdas att decentraliseringen av miljöpolitiken också har haft en ansvarsaspekt. Den centrala offentliga

³⁰ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 20

³¹ Loftsson, Elfar *Coastal Management with or without the State* s.1ff (under utgivning)

³² Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 88

nivåns brist på vilja och förmåga att ta ansvar för miljöproblematiken legitimeras nämligen genom decentraliseringen av miljöpolitiken.³³

Den utveckling inom miljöpolitiken som ägt rum under de senaste två decennierna, där staten har lämnat över en stor del av miljöansvaret till lokal nivå, har tenderat att försätta kommunerna i en situation där miljöhänsyn måste vägas mot effektivitet. På kort sikt tenderar nämligen många miljöskyddsbeslut att uppvisa dålig kostnadseffektivitet, vilket kan leda till att andra politikområden prioriteras. Ett hypotetiskt exempel på detta skulle kunna vara att en kommun godkänner byggandet av en fabrik, även om denna riskerar att medföra negativa miljökonsekvenser, eftersom fabriken genererar stora inkomster till kommunen i form av skatteintäkter och arbetstillfällen. Tidigare nämnde James Conolly har beskrivit denna trend som att kommunernas planering utgår ifrån att: "attract economic development"³⁴ Denna växande problematik kan i ett större perspektiv även knytas an till en bredare demokratidiskussion. Genom att kommunerna prioriterar kostnadseffektivitet framför att prioritera utifrån hur viktiga frågorna är utifrån allmänintresset, såsom t.ex. tillgång till en god miljö, uppkommer problem med hänsyn till de grundläggande demokratiska förutsättningarna. Detta har även diskuterats av Lennart Lundquist, som beskriver problematiken som en: "utveckling mot ökat intresse för ekonomivärdena och parallell negligering av demokrativärdena".³⁵

En annan problematik som sammanhänger med en decentraliserad politiken, är risken för svågerpolitik. Genom maktförskjutningen nedåt och utåt riskerar man nämligen att skapa förutsättningar för en alltför stor påverkan på beslutsfattarna från starka lokala aktörer. Genom att en stor del av det miljöpolitiska beslutsfattandet decentraliserats, har besluten flyttats närmare medborgarna. Den utvecklingen är, som vi tidigare konstaterat, generellt sedd som positiv utifrån en demokratisk aspekt men kan alltså även ses som problematisk. En risk kan t.ex. vara att avståndet mellan beslutsfattarna och medborgarna blir alltför kort. Därigenom kan det bli svårt för de lokala beslutsfattarna att genomdriva kontroversiella beslut, vilket miljöpolitiska frågor ofta tenderar att vara, i bemärkelsen att de många gånger speglar grundläggande intressekonflikter. De lokala beslutsfattarna kan exempelvis sägas bli alltför lätt påverkade av medborgarna. Vidare blir det med ett sådant institutionellt arrangemang svårt att kontrollera privata aktörers inflytande. Dessa kan nämligen i ett mera samrådsstyrt lokalt beslutsfattande få stort inflytande och möjlighet att genomdriva sina intressen. Jon Pierre och Guy Peters, har beskrivit problematiken som att: "[D]ecentralization makes local government an attractive target for political pressure."³⁶

Föreställningen att den decentraliserade politiken utspelas i ett makt- och styrkemässigt jämlik process måste också ifrågasättas. De olika aktörerna besitter nämligen resurser och makt i högst olika grad vid beslutsfattandet. Misstanken att det finns en möjlig dold agenda hos lokala institutionella arrangemang är därmed central. Istället för att se detta institutionella arrangemang som en öppen arena där olika intressen får mötas och jämkas, kan det institutionella arrangemanget här ses som en möjlighet för ett fåtal starka parter att befrämja sina intressen. Decentraliseringsargumentet innebär ofta en idealiserad bild av lokal konsensus. Ofta antyder också dokumentationen av de samrådsstrukturer som byggs upp kring den lokala miljöpolitiken ett stort mått av öppenhet i diskussionen. Bilden kan dock vara illusorisk. Ett förfarande där olika parter inbjuds till samråd innebär inte att de får något inflytande i den fortsatta processen som kan innehålla många konkreta steg som avgörs utan

³³ Loftsson, Elfar *Coastal Management with or without the State* s.1ff (under utgivning)

³⁴ Connelly, James & Smith, Graham, 1999. s. 288

³⁵ Lundquist, Lennart, 1998. s. 136

³⁶ Pierre, Jon & Peters, Guy B, 2000. s. 89

samrådsförfarande. Det är därför ofta svårt att i efterhand avgöra graden av samsyn i det utfall som beslutsprocessen genererat.³⁷ Det finns därför anledning till stor försiktighet när det gäller att tillskriva de decentraliserade processerna särskilda demokratiska kvaliteter.³⁸

En lösning på de problem som en decentraliserad miljöpolitik kan innebära är utifrån ett sådant perspektiv en kombination mellan en centraliserad respektive decentraliserad miljöpolitisk ansats. Det förefaller nämligen tydligt att varken en detaljerad, centraliserad miljöpolitik eller en modell för en långtgående decentraliserad politik kan leda till långsiktigt hållbara policyformer. En sådan politik förutsätter nämligen en flexibilitet som det är svårt att uppnå i en starkt centraliserad modell. Samtidigt förefaller det sannolikt att tydliga centralt beslutade ramverk, i förening med starka tillsyns- och kontrollmekanismer fordras för att den decentraliserade, lokalt drivna miljöpolitiken inte skall bli mycket splittrad.³⁹

Diskussionen om decentraliseringsargumentet kommer vi längre fram i studien att återknyta till och diskutera, i ljuset av den följande empiriska genomgången. Utifrån sammanknytningen av teori och empiri vill vi nämligen analysera problematiken med en ansats där man förespråkar decentralisering samt ge ett empiriskt bidrag till den kritiska teoretiska debatten om den miljöpolitiska decentraliseringen. Inledningsvis vill vi dock redogöra för de svenska strandskyddsbestämmelsernas historik och utformning, för att därigenom bidra till en ökad förståelse för vår därpå följande empiriska diskussion och slutsatser utifrån denna.

Det svenska strandskyddets uppkomst och utveckling

Den svenska strandskyddslagstiftningen initierades under slutet av 1940-talet och trädde i kraft under 1950-talet.⁴⁰ Bestämmelserna innebar att Länsstyrelsen kunde besluta att vissa strandområden skulle skyddas ifrån bebyggelse. Syftet var att tillgodose allmänhetens behov av tillgång till strandområden. Samhällsutvecklingen under denna tidsperiod hade lett till en ökad stress i vardagslivet,⁴¹ samtidigt som urbaniseringen tilltog. Det bidrog till att behovet av meningsfull fritid och rekreation intensifierades. Dessutom ökade byggandet av fritidshus i strandnära områden, vilket riskerade att försvåra allmänhetens tillgång till kustmiljön. Således var skälen till instiftandet av strandskyddsbestämmelserna grundande i såväl rättviseskäl, som kompensation för det moderna samhällslivets baksidor. Baksidorna refereras till i lagtexten från 1950 som: ”den allt längre drivna mekaniseringen av arbetet inom ett stort antal yrkes områden och på det allt mera ökade jäktet inom samhällslivet överhuvudtaget”.⁴² Bestämmelserna hade alltså även en ideologisk karaktär, där socialdemokraterna ansåg att den icke-jordägande arbetarklassens rätt att idka friluftsliv borde gå före äganderätten. Den politiska högern motsatte sig därför denna lagstiftning, även om man efterhand kom att acceptera den.⁴³

Under de kommande årtionden förstärktes lagstiftningen successivt, för att 1974 vara så pass utvidgad att det gällde *alla* stränder vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet blev

³⁷ Loftsson, Elfar (seminarium Södertörns högskola 031105)

³⁸ Loftsson, Elfar och Hassler, Björn, 2003. *Konsensus eller undertryckt konflikt? Medborgarkapacitet, maktförhållanden och beslutsfattande inom miljöområdet* (under utgivning)

³⁹ Loftsson, Elfar och Hassler, Björn, 2003. *Konsensus eller undertryckt konflikt? Medborgarkapacitet, maktförhållanden och beslutsfattande inom miljöområdet* (under utgivning) s. 1

⁴⁰ Segrell, Björn, 1995. s. 55

⁴¹ Segrell, Björn, 1995. s. 56

⁴² Proposition 223/1950

⁴³ Segrell, Björn, 1995. s. 112 ff.

alltså vid denna tidpunkt generellt istället för att länsstyrelserna, som tidigare, valde ut vissa strandområden som de ansåg vara i behov av skydd.⁴⁴

Vid denna tidpunkt inleddes även en decentralisering av strandskyddstillämpningen. Under 1970-talets andra hälft och 1980-talet erhöll ett flertal av landets kommuner fullständig eller partiell delegation av beslutsrätten vid dispensärenden. Därigenom inleddes en befogenhet för kommunerna att ge dispens för bebyggelse av mark som innefattades av strandskyddet. 1994 ändrades förhållandena ytterligare då delegationsmöjligheterna av dispensrätten till kommunerna återigen utvidgades. Det föranledde en debatt kring kommunernas benägenhet att ge strandskyddsdispens i bygglovsärenden i större utsträckning än vad länsstyrelserna gjort. Man började tala om en eventuell ”kommunal dispenssjuka”.⁴⁵ Samtidigt krävde dock kommunerna att det generella strandskyddet skulle uppluckras, till förmån för ett differentierat skydd. Detta innebar att dispenser nu kunde viktas mot andra intressen än strandskyddets. På detta sätt blev dispensrätten ett kommunalpolitiskt medel, då även kommunernas intressen kunde anses vara skäl för dispenser. Kommunerna hävdade att de genom att erbjuda ett attraktivt, strandnära boende skulle kunna hålla kvar sina invånare och därigenom motverka den ökade inflyttningen till storstäderna. Kritikerna menade dock att ett sådant förfarande kunde riskera att urholka strandskyddet, och att man därför inte borde använda det som ett medel för att lösa kortsiktiga lokala problem som glesbygdsavfolkning och svag arbetsmarknad.⁴⁶ Trots denna kritik infördes dock det differentierade strandskyddet, och kommunerna fick därigenom ett ökat inflytande. För att i viss mån kompensera statens förlorade makt, införde man olika planinstrument, såsom de fördjupade översiktsplanerna.⁴⁷ Orsaken till detta var att man ville undvika eventuella negativa effekter och för att staten, genom länsstyrelserna, trots allt skulle kunna behålla en viss grad av kontroll. Översiktsplanerna gav därmed staten möjlighet att kontrollera kommunernas miljöpolitiska beslut, eftersom dessa planer krävde ett godkännande från länsstyrelsen innan de kunde generera konkreta konsekvenser för den kommande miljöpolitiken.

Debatten om införandet av det differentierade strandskyddet kan alltså sägas återspegla en generell maktkamp mellan olika styrningsnivåer. Den centrala nivåns intresse av att upprätthålla strandskyddets generella tillämpning, ställs nämligen mot de lokala intressena att främja näringslivet. Denna konflikt har inte minst blivit tydlig i Haninge kommuns fördjupade översiktsplan över skärgårdsön Ornö, som vi beskriver i kommande avsnitt .

Ornös strandskyddsbestämmelser

Den generella utvecklingen av strandskyddsbestämmelsernas utformning och förändring som vi sett på den nationella nivån går även att spåra i Ornös strandskyddshistorik. Även här stärktes bestämmelserna inledningsvis, för att under 1970-talet övergå till en mer decentraliserad utformning, med en allt större hänsyn till den lokala kontexten.

⁴⁴ Segrell, Björn, 1995. s. 93

⁴⁵ Segrell, Björn, 1995. s. 134

⁴⁶ SOU 1993:27 s. 491-493

⁴⁷ De fördjupade översiktsplanerna är ett handlingsprogram som skall ligga till grund för beslut om markanvändning och prövning av enskilda bygglovsärenden.

Ornös fördjupade översiktsplan från 1999

Denna ökade kontextkänslighet har bl.a. tagit sig uttryck i den fördjupade översiktsplanen för Ornö från 1999. Här återges bl.a. argument till stöd för *det differentierade strandskyddet*, i linje med det resonemang från det nationella planet, som vi tidigare beskrivit. Inledningsvis kan man t.ex. utläsa att det övergripande syftet med den fördjupade översiktsplanen är att finna en lämplig avvägning mellan å ena sidan en levande skärgård, och å andra sidan värden för friluftslivet.⁴⁸ Man betonar vikten av att kunna erbjuda bra bostadslägen för att uppnå målet med en större andel bofast befolkning, något som framhålls som fundamentalt för att behålla en levande skärgård. I den fördjupade översiktsplanen skriver man: "[N]uvarande antal bofasta bör ... inte minska. Tvärtom bör inflyttningen öka. Möjligheten att skaffa en bra bostad måste också underlättas".⁴⁹

För att öka möjligheterna till bra bostadslägen har man därför upphävt det utökade strandskyddet, vilket generellt gäller på alla skärgårdsöar. I de tre bostadsområdena Kyrkvik-Vargvik, Hässelmara-Skinnardal samt Lättinge gäller nu strandskyddet bebyggelse 100 meter från stranden, istället för tidigare 300 meter från stranden.⁵⁰ Vidare vill man underlätta möjligheterna att få dispens för nybebyggelse även på andra områden på Ornö. Man skriver i den fördjupade översiktsplanen att "... för områden som är ianspråkta av bebyggelse och i anslutning till sådana områden bör dispens kunna ges".⁵¹ För att skapa sysselsättning för de boende läggs därefter stor vikt vid utbyggnad av turistnäringen. Denna önskan att bygga ut turistnäringen beskrivs som: "[A]nläggningar för konferenser eller temavistelser under hela året och en utveckling av gästhamnen i Kyrkviken är ett annat sätt att få besökare till ön och ett ökat utbud i form av t.ex. året runt öppen restaurang eller värdshus".⁵² Detta riskerar dock i sin tur att leda till ytterligare bebyggelse och exploatering av kustområden på Ornö. Dessa företeelser anser vi vara konkreta exempel på att man idag viktar kommunala intressen mot strandskyddsbestämmelserna, på ett sätt som var omöjligt innan möjligheten till differentiering i strandskyddet skapades, 1994.

I den fördjupade översiktsplanen för Ornö, finner vi även argument till stöd för det nya mer *flexibla och konsensuella beslutsfattande*, som vi behandlade i vårt teoretiska avsnitt. I den fördjupade översiktsplanen kan man läsa att man i dagens beslutsfattande använder sig av mera okonventionella och öppna metoder, vilka bl.a. innebär ett anammande av samrådsförfarande och diskussioner.⁵³ I det kommunala beslutsfattandet anser man sig behöva: "...de bofastas initiativ till nya idéer och okonventionella lösningar".⁵⁴ Ornöborna anses på så sätt i en högre utsträckning vara delaktiga i beslutsfattandet. Man skriver i den fördjupade översiktsplanen om: "...samverkan mellan ornöborna, kommunen och andra myndigheter",⁵⁵ vilket kan ses som exempel på ett sådant mera flexibelt och konsensuellt beslutsfattande.

Enskilda fall av strandskyddsdispensmedgivande

Den utveckling vi beskrivit ovan, kan även illustreras empiriskt, utifrån konkreta exempel av bygglovsansökningar med strandskyddsdispensmedgivande från Haninge kommun. Vi har

⁴⁸ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 1

⁴⁹ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 11

⁵⁰ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 36

⁵¹ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 36

⁵² Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 28

⁵³ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 5

⁵⁴ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 14

⁵⁵ Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 14

delat in dessa ärenden i två kategorier, dels godkända bygglovsansökningar för nybyggnad av bostadshus med beviljande av strandskyddsdispens, dels beviljande av strandskyddsdispens för nybyggnationer av komplementbyggnader och tillbyggnationer av bostadshus. Orsaken till denna kategorisering är att vi anser att den tydliggör de empiriska fallens karaktär, då i de flesta fall en nybyggnation av ett bostadshus i större utsträckning än t.ex. en tillbyggnad påverkar strandskyddet. I den mer strandskyddsstörande kategorin, godkända bygglovsansökningar för nybyggnad av bostadshus med beviljande av strandskyddsdispens, kunde vi vid vår genomgång av de senaste fyra årens bygglovsärenden för Ornö, finna ett tiotal fall. Gällande den andra kategorin, bygglovsansökningar med beviljande av strandskyddsdispens för nybyggnationer av komplementbyggnader och tillbyggnationer av bostadshus, fann vi ett tjugotal fall. Generellt kan dessa tal te sig tämligen små, men i förhållande till att det på Ornö endast finns ca 200 bofasta invånare, blir andelen fastigheter som berörs av strandskyddsdispenser trots allt betydande. I en så pass liten befolkning, kan även ett relativt litet antal nya byggnader förändra öns förutsättningar vad gäller de boendes tillgänglighet och framkomlighet i strandzonen. Det är också så att samtliga de fall av strandskyddsdispenser som vi här har diskuterat har medgivits.

Angående godkända bygglovsansökningar för nybyggnad av bostadshus med beviljande av strandskyddsdispens, tycker vi oss inledningsvis se att den fördjupade översiktsplanen har haft en stor inverkan på dispensmedgivandet. Dess generella uppluckring av strandskyddet, har därför visat sig i konkreta handlingar. Ett exempel på detta är en nybyggnation av ett enbostadshus (Sundby 7:1), där Miljö- & byggnadsnämnden underbygger sitt dispensmedgivande med motiveringen att: "...den nu aktuella byggnadsåtgärden är i enlighet med gällande översiktsplan för Ornö", och nämnden konstaterar vidare att: "...områdets naturvärden och riksintresset i övrigt inte kommer att skadas".⁵⁶ Samma typ av motivering återkommer vid dispensgivande från strandskyddet vid en nybyggnation av ett enbostadshus (Östra Hässelmarå 1:8). Här skriver kommunen i sitt beslut att: "[B]ygglov kan beviljas på föreslagen plats med hänvisning till att gällande översiktsplan för Ornö och aktuellt område anger helårsbebyggelse som lämplig, framtida, markanvändning".⁵⁷ Samma resonemang återkommer i ett flertal andra fall. I ett förhandsbesked till bygglovsbeviljande med strandskyddsdispens gällande en nybyggnad av enbostadshus, (Sundby Utgård 8:1), har Miljö- och byggnadsutskottet t.ex. konstaterat att: "[B]ygglov kan beviljas...i enlighet med översiktsplanens riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling i Västra Kyrkviken".⁵⁸ Ett annat fall gäller en nybyggnation av ett enbostadshus (Sundby 7:5), där kommunen även i detta fall motiverar strandskyddsdispensen med att: "[F]öreslaget byggnadsföretag är i enlighet med de riktlinjer om framtida markanvändning och bebyggelseutveckling i aktuellt område enligt fördjupad översiktsplan för Ornö".⁵⁹ Avslutningsvis kan även nybyggnationen av ett fritidshus (Sundby Utgård 8:8) sägas falla inom denna kategori. Här motiverar Miljö- & Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun sitt beslut att medge dispens från strandskyddet med att den aktuella byggnationen är i linje med den fördjupade översiktsplanens direktiv. Man skriver i sitt beslut att: "[D]en nu aktuella åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av området enligt kommunens översiktsplan".⁶⁰

Vidare, när det gäller godkända bygglovsansökningar för nybyggnad av bostadshus med beviljande av strandskyddsdispens, anser vi oss även ha funnit konkreta exempel av det nya

⁵⁶ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2002.505

⁵⁷ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr. 70069.99

⁵⁸ Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnadsutskottet, Haninge kommun 2002-01-24, Dnr. BYGG/2001.189

⁵⁹ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-02-24, Dnr. BYGG/1999.71071

⁶⁰ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-04-08, Dnr. 60415.98

differentierat strandskyddet. Ett sådant ärende avser en ansökan för nybyggnad av enbostadshus (Sundby Utgård 2:6). Här konstaterar Miljö- & byggnadsnämnden i sitt förhandsbesked att bygglovsbeviljande med strandskyddsdispens bör ges med hänsyn till de övergripande målen om en levande skärgård och en ökad inflyttning till Ornö.⁶¹ På samma sätt har bygglov med strandskyddsdispens beviljats för en nybyggnad av kiosk, (Sundby 7:1) där man hänvisat till behoven av ett rörligt friluftsliv.⁶² I andra fall har man ifrån kommunens sida pekat på behovet av att erbjuda attraktiva bostadslägen, för att därigenom locka till sig flera åretruntboende.⁶³

Angående bygglovsbeviljande med strandskyddsdispenser där Miljö- & byggnadsnämnden hänvisar till att det aktuella markområdet redan kan anses vara ianspråktaget, d.v.s. nyttjat till boende, har vi funnit fall med denna typ av motivering både gällande dispenser för nybyggnad av bostadshus och för nybyggnation av komplementbyggnader samt tillbyggnad av bostadshus. Miljö & byggnadsnämndens sätt att resonera framgår av dispensen för en tillbyggnad av enbostadshus och nybyggnad av garage (Sundby 7.520). Här konstaterar man å ena sidan att det aktuella platsen ligger inom ett område som utgör riksintresse för det rörliga friluftslivet, samt gränsar till ett intilliggande naturreservat. Å andra sidan medger man dispens från strandskyddet med motiveringen att: ”....föreslagna byggnadsåtgärder inte förändrar eller påverkar förutsättningarna för det närbelägna naturreservatet eller det rörliga friluftslivets intresse att nyttja området med hänvisning till att föreslagna byggplats sedan länge varit i anspråktagen som boplats”.⁶⁴ Även i andra fall har man konstaterat att byggplatsen ligger i ett område som är av riksintresse för det rörliga friluftslivet, men trots det medgivit dispens med motiveringen att den aktuella platsen redan är tagen i anspråk för enskilt fritidsboende.⁶⁵ Övriga fall med denna typ av motivering har rört såväl nybyggnad som tillbyggnad av befintliga fastigheter. Några exempel på detta är bostadshus, fritidshus, gäststugor, uthus, garage, bryggor och sjöbodas.⁶⁶

I de fall vi här har diskuterat framkommer alltså att uppluckringen av strandskyddet tenderar att ske på två sätt. Å ena sidan åberopas i besluten den fördjupade översiktsplanens resonemang kring behovet av att uppluckra strandskyddet på tidigare tämligen orörda platser, till förmån för kommunala behov, såsom t.ex. en ökad inflyttning. Å andra sidan åberopas det faktum att den aktuella marken redan är i anspråktagen till stöd för dispensmedgivandet. Sammanfattningsvis riskerar det alltså att bli så att strandskyddet utarmas genom att man tillåter ytterligare bebyggelse på både tidigare orörd mark och på mark som angränsar till tidigare bebyggelse. Orörd mark riskerar alltså att exploateras med stöd i två olika kriterier.

⁶¹ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-18, Dnr. BYGG/2002.769

⁶² Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-04-23, Dnr. BYGG/2000.385

⁶³ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-09-27, Dnr. BYGG/2000.337

⁶⁴ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr 70915.99

⁶⁵ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28 Dnr. 70635.99

⁶⁶ Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2003.339

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2003.222

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2002-06-04, Dnr. BYGG/2002.322

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr. 70765.99

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-05-20, Dnr. 70029.99

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-08-19, Dnr. 70741.99

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-04-06, Dnr. BYGG/1999.70920

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-12-03, Dnr. BYGG/1999.70753

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-12-03, Dnr. BYGG/1994.20130

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-04-08, Dnr. 60129.98

Naturvårdsverkets överklagade strandskyddsdispenser

Den trend som vi här diskuterar, att kommunerna tenderar att frikostigt bevilja strandskyddsdispenser har även uppmärksammats av det statliga Naturvårdsverket. De har vid ett flertal tillfällen kritiserat just Haninge kommun under de år som strandskyddsdispensrätten varit delegerad till kommunal nivå.⁶⁷ Ett flertal av de fall, då Naturvårdsverket överklagat Haninge kommuns strandskyddsdispens, har rört just Ornö. Ett av dessa överklagade ärenden gällde en ansökan år 2000 om strandskyddsdispens för nybyggnad av ett enbostadshus på Västra Hässelmaras 3:1. Här hade Haninge kommun beviljat dispens med motivering att denna kunde anses ligga i linje med den fördjupade översiktsplanen, från 1999. Man hävdade vidare att den kunde gynna den fördjupade översiktsplanens syfte att underlätta för helårsboende och därigenom öka antalet fastboende. Man använde sig alltså av den nya möjligheten att väga strandskyddsbestämmelserna mot andra intressen. Beslutet överklagades dock av Naturvårdsverket, som hävdade att beslutet stred mot miljöbalken, eftersom man inte kunnat påvisa några av de godtagbara särskilda skäl för strandskyddsdispens som föreskrivs i miljöbalken kap. 7 §18.⁶⁸

Ett tidigare fall av överklagande rör även det nybyggnad av ett fritidshus, vid fastigheten Sundby 7:28. Här hade kommunen i Haninge beviljat bygglov samt dispens från strandskyddsbestämmelserna, trots att den aktuella platsen för nybyggnationen utgjordes av en udde av stort allmänintresse. Naturvårdsverket överklagade beslutet med motiveringen att bygglovet innebar en alltför stort inskränkning i det allmännas tillgång till ett rörligt friluftsliv. Man hävdade att nybyggnationen riskerade att leda till: "...att allmänheten uppfattar udden som tillhörande en privat tomt där allemansrätten är utsläckt".⁶⁹ Länsstyrelsen biföll i sitt beslut Naturvårdsverkets överklagande och hävdade att: "Något särskilt skäl att...få bygga på den aktuella platsen har inte framkommit. Det saknas således grund för att meddela dispens".⁷⁰ En liknande problematik framträdde i Haninge kommuns beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna vid nybyggnad av fritidshus på Sundby 7:35, då även detta fall överklagades av Naturvårdsverket.⁷¹

Slutsatser

Vår empiriska granskning ger alltså vid handen att utvecklingen av strandskyddet på Ornö sammanfattningsvis kan ses som en logisk kedja från den tidiga ramlagstiftningen, över decentralisering av den allmänna miljöpolitikens implementering och kontroll till de konkreta utfallen i enskilda miljöärenden. Den flexibilitet som var inbyggd i ramlagstiftningen på miljöskyddsområdet från början gav utrymme för skilda tolkningar, vilket så småningom också ledde till ökade lokala befogenheter på miljöområdet. Tendensen till decentralisering har sedan accentuerats genom de fördjupade översiktsplanerna, vilka legat till grund för besluten i specifika fall och där såväl enskilda som kommunala intressen får utrymme att vägas mot miljöhänsynen.

Allmänt sett kan man alltså konstatera att decentraliseringstrenden fått genomslag på lokal nivå. Detta har lett till en förskjutning när det gäller hur strandskyddet värderas samt dess praxis. Strandskyddet ansågs tidigare som betydligt mera skyddsvärt, och eventuella

⁶⁷ Segrell, Björn, 1995. s. 174

⁶⁸ Naturvårdsverkets överklagande 2000-10-17, Dnr. 316-5240-00 Rv

⁶⁹ Naturvårdsverkets överklagande 1989-11-07, Dnr. 353-2727-87 Np

⁷⁰ Beslut ifrån Länsstyrelsen i Stockholmslän 1990-11-30, Beteckning: 11.1051-885-89

⁷¹ Beslut ifrån Länsstyrelsen i Stockholmslän 1988-08-09, Beteckning: 11.1051-202-87

inskränkningar kunde endast genomföras ifall högst specifika förutsättningar förelåg. Idag finns det å andra sidan långtgående möjligheter att väga strandskyddets värden mot andra intressen. Därigenom anser vi att strandskyddet inte längre intar samma upphöjda ställning som tidigare, vilket bl.a. återspeglas i att argumenteringen kring det förskjutits från att gälla rättvisefrågor, till att handla om kommunala angelägenheter. Dock, anser vi, är det viktigt att framhålla att strandskyddet idag på inget sätt är satt ur spel, men att man trots allt kan konstatera en viss urholkning av det.

Vi tycker oss alltså utifrån vår empiriska genomgång av strandskyddets tillämpning på Ornö kunna se en glidning i dess funktion och tyngd, vilken eventuellt representerar en trend i antågande. Dessa empiriska slutsatser kan även belysas ur den decentraliseringskritiska teoretiska diskussion som vi tidigare redogjort för. En sådan teoretisk belysning kan t.ex. göras på Haninge kommuns fördjupade översiktsplan över Ornö, där man klart kan skönja ett förespråkande av det differentierade strandskyddet. Strandskyddsbestämmelserna ses här inte längre som definitiva och orubbara, utan blir nu föremål för vägning mot andra intressen. Man ger nämligen i den fördjupade översiktsplan över Ornö en rad exempel på mål som anses viktigare, och därmed skall få ges företräde gentemot strandskyddsbestämmelserna. Ett konkret exempel på detta är att man genom den fördjupade översiktsplanen upphävt det utökade strandskyddet för att öka möjligheterna till bra bostadslägen. Detta kan, i sin tur, ses som ett uttryck för den av decentraliseringskritikerna uttalade risken för att kommunernas nya miljöpolitiska uppgifter tenderar att få ge vika för andra konkurrerande intressen. Man har nämligen, som vi tidigare nämnt, ifrån kritikernas sida ifrågasatt kommunernas möjlighet att klara av de nya miljöpolitiska uppgifter som de blivit tilldelade av staten. Kommunerna kan alltså sägas uppleva en slitning mellan miljöhänsyn och effektivitet, vilket i sin tur kan kopplas till kritikernas oro över att kommunernas ökade arbetsbelastning riskerar ersätta miljöhänsynen med effektiviteten som det primära syftet.

Ytterligare ett empiriskt exempel i linje med decentraliseringskritikernas teoretiska argument återfinns i den fördjupade översiktsplanen över Ornö. Här skriver man nämligen om fördelarna med det flexibla och konsensuella beslutsfattandet, och framhäver användandet av mera okonventionella och öppna metoder, vilka konkret bl.a. har inneburit ett anammande av samrådsförfarande och diskussioner med involverade aktörer, som öbor och privata intressen.⁷² Detta förfarande riskerar dock att leda till vissa demokratiska problem, vilket uppmärksammas av decentraliseringskritikerna. Integreringen av nya aktörer kan nämligen innebära att vissa aktörer tillåts tala med ”två röster”, i bemärkelsen att de dels utnyttjar sina formella demokratiska rättigheter, samtidigt som de tillåts påverka den politiska agendan på ett mer informellt sätt. Vidare kan man ej heller bortse ifrån möjligheten att de olika aktörerna sinsemellan besitter olika grad av makt. Det är uppenbart att det inte finns anledning att utgå ifrån att maktfördelningen mellan dessa är jämlik. Förutsatt att makt spelar roll i sådana beslutsprocesser kan decentraliserat institutionellt arrangemang leda till ett gynnande av makt- och resursmässigt starka parter, istället för en öppen arena där olika intressen får mötas och jämkas.

Utifrån dessa slutsatser ter det sig för oss problematiskt att, som många miljövetenskapliga teoretiker gör, förespråka en långtgående decentralisering av miljöpolitiken för att därigenom uppnå ett mera harmoniskt, öppet och demokratiskt beslutsfattande. I vår studie har vi sett tecken på att miljöhänsynen riskerar att bli förbisedd i ett sådant (decentraliserat) institutionellt arrangemang, samtidigt som man kan se en tydlig problematik utifrån demokratiaspekter.

⁷² Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999. s. 5

Samtidigt vill vi dock understryka att denna undersökning endast kan sägas utgöra en pilotstudie, som inte har ett tillräckligt empiriskt underlag för att representativt spegla en allomfattande bild av en decentraliserad miljöpolitik. Vi anser dock att vi här tar upp en problematik som i fortsättningen bör uppmärksammas, och att en decentraliseringskritisk teoribildning i större utsträckning kan integreras i miljövetenskapliga sammanhang. Detta kräver dock en förfining av den teoretiska analysmodellen, samt en utveckling av i dessa sammanhang relevanta och funktionella metodiska verktyg.

Litteratur

Böcker

- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Connelly, James & Smith, Graham, 1999. *Politics and the Environment – From Theory To Practice*. London: Routledge.
- Doyle, Timothy & McEachern, Dough. 1998. *Environment and Politics - Routledge Introductions to Environment series*. London: Routledge.
- Dryzek, John. 1997. *The Politics of the Earth*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten,. 1995. *The Politics of Environmental Discourse- Ecological Modernization and the Policyprocess*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, Michael (Ed). 1997. *Greening the Millenium*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Phillips, A. 1996. "Why does local democracy matter?" i Pratchett. L & Wilson, D. (ed.) *Local democracy and Local Goverments*. Basingstoke: MacMillan.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's.
- SOU 1993:27 *Miljöbalk*. Miljö- och naturresursdepartementet.
- Segrell, Björn, 1995. Den attraktiva kusten. Linköping : Tema, Univ.
- Stoker, G.1996. "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", i King, D., & Stoker, G., (ed.) *Rethinking local democracy*. Basingstoke: MacMillan.

Artiklar

- Loftsson, Elfar och Hassler, Björn. *Konsensus eller undertryckt konflikt? Medborgarkapacitet, maktförhållanden och beslutsfattande inom miljöområdet* (under utgivning)
- Loftsson, Elfar *Coastal management with or without the State*. (opublicerad artikel)
- Scruggs, Lyle A. Institutions and Environmental performance in Seventeen Western Democracies. 1999.

Dokument

- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2003.339
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2003.222
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2002-06-04, Dnr. BYGG/2002.322
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-12, Dnr. BYGG/2002.505
- Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnadsutskottet, Haninge kommun 2002-001-24, Dnr. BYGG/2001.189
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-06-18, Dnr. BYGG/2002.769
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2003-04-23, Dnr. BYGG/2000.385
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr. 70765.99
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-05-20, Dnr. 70029.99
- Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-08-19, Dnr. 70741.99

Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-04-06, Dnr.
BYGG/1999.70920
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-12-03, Dnr.
BYGG/1999.70753'
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-12-03,
Dnr.BYGG/1994.20130
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-04-08, Dnr. 60129.98
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-09-27, Dnr.
BYGG/2000.337
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr 70915.99
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28 Dnr. 70635.99
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 2000-02-24, Dnr.
BYGG/1999.71071
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-04-08, Dnr. 60415.98
Sammanträdesprotokoll, Miljö och Byggnadsnämnden, Haninge kommun 1999-10-28, Dnr, 70069.99
Beslut ifrån Länsstyrelsen i Stockholmslän 1990-11-30, Beteckning: 11.1051-885-89
Beslut ifrån Länsstyrelsen i Stockholmslän 1988-08-09, Beteckning: 11.1051-202-87
Naturvårdverkets överklagande 2000-10-17, Dnr. 316-5240-00 Rv
Naturvårdverkets överklagande 1989-11-07, Dnr. 353-2727-87 Np
Fördjupad översiktsplan över Ornö 1999, Antagen april 1999
Proposition 223/1950
SOU 1993:27

Strandskyddsproblematiken på Ornö

En kritisk diskussion kring miljöpolitisk decentralisering

Ofta hävdas att de lokala, direkt berörda parterna är mest lämpade att fatta beslut i miljöfrågor. I denna pilotstudie sätts det ifråga. En undersökning presenteras av hur lagen om strandskydd fungerar på kommunal nivå, mer specifikt dess tillämpning i Haninge kommun och skärgårdsön Ornö.



COMREC, Södertörns högskola, S-141 89 Huddinge
comrec@sh.se, www.sh.se/comrec