

Justitieombudsmannen  
Nils-Olof Berggren

## **Anmälan mot Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl. angående handläggningen av och beslut i ett ärende rörande upphävande av strandskydd**

---

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 26 januari 2005, begärde AA JO:s granskning av Länsstyrelsens i Stockholms län och Sigtuna kommuns handläggning av ett ärende om upphävande av strandskydd.

Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Efter begäran från Sigtuna kommun beslutade länsstyrelsen den 22 april 2004 (dnr 511-04-13205) att inom Björkbackaområdet i Sigtuna kommun upphäva strandskyddet helt inom 100-300 meter från strandlinjen samt för kvarters- och gatumark inom 100 meter från strandlinjen, enligt skraffering på en till ärendet hörande karta daterad den 9 januari 2004.

I ett meddelande daterat den 21 oktober 2004 som expedierades till stadsbyggnadskontoret i Sigtuna kommun och Lantmäterimyndigheten i Stockholms län, anförde länsstyrelsen, genom arkitekten BB, följande.

#### **Förtydligande av meddelat beslut den 22 april 2004 om upphävande av strandskydd (reviderat förslag) inom detaljplan för Björkbacka, fastigheten N 3:21 m.fl., Sigtuna kommun**

Länsstyrelsen har den 22 april 2004 beslutat att upphäva strandskyddet inom delar av blivande detaljplan för Björkbacka. Detaljplanen har inte vunnit laga kraft ännu och därför har inte heller beslutet om upphävande av strandskyddet vunnit laga kraft.

Av beslutet framgår att länsstyrelsen inom planområdet upphäver det utvidgade strandskyddet helt inom 100-300 meter från strandlinjen inom hela planområdet samt för kvarters- och gatumark inom 100 meter från strandlinjen, enligt skraffering på den till beslutet hörande kartan.

Tyvärr har redovisningen på beslutskartan inte blivit fullständig. Det saknas gles skraffering för delar av det utvidgade strandskyddet som upphävts, som ligger i den norra delen av planområdet, i princip inom 300 meter räknat från strandlinjen på norra sidan av den nya väg 263, utanför kartbilden. Kartan kan felaktigt tolkas som att strandskydd även fortsättningsvis skulle gälla för fastigheterna N 3:2 m.fl. i detta hörn, vilket dock inte är fallet. Inom planområdet gäller fortsättningsvis strandskydd bara inom de delar som ligger inom 100 meter från strandlinjen och inte är skrafferade, samt i vattnet.

Länsstyrelsen vill med detta meddelande uppmärksamma kommunen och lantmäterimyndigheten på detta förhållande och bifogar en kompletterande karta för redovisning och tolkning av det upphävda strandskyddet.

Till meddelandet fogades en karta daterad den 16 december 2004.

## Utredning

Länsstyrelsen anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade anförts i anmälan om länsstyrelsens meddelande daterat den 21 oktober 2004, bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i 26-28 §§ förvaltningslagen (1986:223).

I länsstyrelsens yttrande den 26 april 2005 anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Länsstyrelsen konstaterar att kartredovisningen till beslutet den 22 april 2004 om upphävande av strandskyddet varit missvisande.

Avsikten med kommunens ansökan om och länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskyddet var att möjliggöra hela den bebyggelse som redovisades i planförslaget. Av kartan till strandskyddsbeslutet framgick emellertid inte att planområdet även omfattades av visst strandskyddat område relaterat till strand belägen utanför kartbilden. Av den till beslutet bifogade kartan framgick således inte att gällande strandskydd även omfattade ett mindre område i planens nordöstra hörn, vilket berörde AA:s fastighet N. x:xx, de angränsande x:x och x:xx, samt 4-5 nya byggrätter väster om dessa. Genom länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd den 22 april 2004 var avsikten att även detta område skulle undantas från strandskydd eftersom det i planförslaget redovisades byggrätter där. Detta område borde i likhet med de övriga områden inom planen där strandskyddet upphävdes, ha varit skrafferat på kartan. Så var emellertid inte fallet. Bidragande orsak till misstaget torde dels ha varit att hela den västra stranden ingår i själva planområdet medan planen i norr begränsas av väg 263, dels att det upphävda strandskyddet redovisats på illustrationskartan, där den västra stranden förstärkts av blå färg och den norra stranden inte fanns med på kartan.

Den aktuella skrivelsen den 21 oktober 2004 benämnd meddelande blev av misstag feldaterad. Datumet skulle ha varit den 21 december 2004. Skrivelsen var inte avsedd att utgöra ett rättelsebeslut eller omprövningsbeslut enligt 26-28 §§ förvaltningslagen, och var därför endast undertecknad av föredraganden. Det var i detta fall fråga om en skrivelse från en tjänsteman, avsedd att utgöra ett meddelande till i första hand kommunen, men även lantmäterimyndigheten, vari dessa uppmärksammades på att länsstyrelsen upptäckt vissa brister i beslutet den 22 april 2004. Samtidigt meddelade tjänstemannen vilket område som borde ha framgått av den till beslutet bilagda kartan till förordnandet om upphävt strandskydd. Tjänstemannens uppfattning var då att det trots bristerna i beslutet ändå framgick av beslutstexten vilket område som rätteligen omfattades av det upphävda strandskyddet. Det är förklaringen till de två sista meningarna i tredje stycket i skrivelsen.

Ärendet följdes därefter upp, varvid länsstyrelsen fann att beslutet om upphävande av strandskyddet den 22 april 2004 inte bara innehöll vissa brister, utan var uppenbart felaktigt. Länsstyrelsen fann att förutsättningar för omprövning enligt 27 § förvaltningslagen förelåg och fattade därför ett ändringsbeslut den 24 januari 2005. Detta beslut delgavs Naturvårdsverket, men inte AA och övriga fastighetsägare, då beslutet inte ansågs ha gått dem emot. Syftet med strandskyddet är att tillgodose allmänna intressen, vilka bevakas av Naturvårdsverket, och inte enskildas intressen att kunna bibehålla sitt närområde obebyggt. Dessutom torde upphävande av en restriktion anses som ett för fastighetsägarna gynnande beslut. Enskildas intressen att kunna behålla viss mark obebyggd prövas i stället i planärendet. Länsstyrelsen har genom beslut den 28 februari 2005 avslagit bl.a. AA:s klagomål mot kommunens beslut den 16 december 2004 att anta den aktuella detaljplanen.

AA har, som klagomålen kan tolkas, till regeringen överklagat även beslutet den 24 januari 2005. Länsstyrelsen har i samband med sitt överlämnande av ärendet till regeringen uttalat att länsstyrelsen inte anser att han har rätt att överklaga beslutet.

För att undvika liknande misstag i framtiden kommer länsstyrelsen i fortsättningen att som kartbilaga vid strandskyddsupphävanden alltid hänvisa till och bilägga den formella plankartan i strandskyddsbeslutet.

Länsstyrelsen hade till yttrandet fogat bl.a. en promemoria av BB med en redogörelse för ärendets handläggning.

AA kommenterade remissvaret.

Jag har tagit del av regeringens, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, beslut den 10 november 2005 att bl.a. avslå AA:s överklagande av länsstyrelsens upphävande av strandskydd (dnr M2005/1741/F/M, M2005/4960/F/M och M2005/4961/F/M) samt att avslå AA:s och CC:s överklaganden av länsstyrelsens beslut i fråga om detaljplan för Björkbacka i Sigtuna kommun (dnr M2005/2653/F/P).

Av muntliga upplysningar från Regeringsrätten framgår bl.a. att AA har ansökt om rättsprövning av regeringsbeslutet i detaljplanefrågan men att målet ännu inte har avgjorts.

### **Bedömning**

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Mot denna bakgrund har min utredning begränsats på det sätt som framgår av remissen till länsstyrelsen.

Ändring av oriktigheter i ett beslut kan ske genom rättelse eller omprövning (se 26 och 27 §§ förvaltningslagen).

Enligt 26 § förvaltningslagen får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbi-seende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighets-utövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

I 27 § förvaltningslagen regleras beslutsmyndighetens omprövningsplikt. Enligt första stycket förutsätter omprövningsplikten att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, att beslutet kan ändras snabbt och enkelt samt att detta kan ske utan nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas om inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Av paragrafens andra stycke framgår vidare att skyldigheten inte gäller om myndigheten har överlämnat handlingarna till högre instans. En myndighet har dessutom under vissa förutsättningar på sedvanerättslig grund möjlighet att ompröva ett beslut även när den inte är skyldig att göra det.

Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga frågan om omprövning regleras inte i förvaltningslagen. Det torde dock stämma bäst med lagstiftarens intentioner att ett omprövningsbeslut enligt 27 § fattas på samma nivå som det tidigare beslutet (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 325).

Det finns inte någon författningsbestämmelse som reglerar möjligheten att i efterhand komplettera ett beslut med uttalanden till ledning för hur beslutet skall tolkas. Tillåtligheten och lämpligheten av ett sådant förfarande får i stället bedömas mot bakgrund av de allmänna reglerna om en myndighets serviceskyldighet i förvaltningslagen. Givetvis föreligger det normalt sett inte något hinder mot att en myndighet för massmedier, en part eller någon annan kommenterar sitt beslut. JO underströk i ett tidigare beslut (JO 2000/01 s. 490) att en myndighet dock måste iakttä stor försiktighet så att den inte i efterhand gör en saklig omprövning av sitt eget beslut eller skadar tilltron till sin egen opartiskhet. Att i efterhand göra ett auktoritativt uttalande till ledning för tolkningen av ett beslut och ta in detta uttalande i ett med beslut jämförbart dokument måste under alla förhållanden betecknas som klart olämpligt. I det nämnda beslutet riktades kritik mot en lantmäterimyndighet för att den, i en situation då delade meningar förelåg om det ursprungliga beslutets innebörd, hade gått ut med ett skriftligt tolkningsbesked, rubricerat "Förtydligande i anläggningsbeslut" och undertecknat i tjänsten av den berörde förrättningsmannen. Beskedet kunde dessutom uppfattas som om det i en viktig sakfråga avvek från vad som föreskrevs i det ursprungliga beslutet.

Länsstyrelsens beslut den 22 april 2004 kan inte uppfattas på annat sätt än att strandskyddet upphävdes inom det område som tydligt hade markerats på den karta som beslutet hänvisade till. BB:s meddelande om hur beslutet skulle tolkas innebar således i praktiken en förändring av beslutsinnehållet. Handläggningen får i detta avseende anses felaktig och kan inte godtas med förklaringen att meddelandet inte var avsett att utgöra ett beslut och att det bedömts som tillräckligt för att det ursprungliga beslutet skulle få den åsyftade innebörden. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för detta.

Som framgår av utredningen meddelade länsstyrelsen den 24 januari 2005 ett beslut om omprövning i enlighet med 27 § förvaltningslagen. I denna del kan endast anmärkas att det i många fall kan vara lämpligt att underrätta den som har framfört klagomål eller synpunkter i ett ärende om hur ärendet har avgjorts också när personen i fråga enligt länsstyrelsens bedömning inte berörs av beslutet på sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga. Jag noterar i detta sammanhang också att regeringen synes ha prövat AA:s överklagande i sak.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.