

Strandskydd

Redovisning av ett regeringsuppdrag

En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de
nya strandskyddsreglerna

**OBS! Korrigerad version daterad 2013-10-24
(endast tabell 11 och 12 har korrigerats)**

Förord

Regeringen gav den 20 december 2012 (M2012/3437/Nm) Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att gemensamt göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av det nya regelverket för strandskydd som trädde i kraft 2009 och 2010, samt vid behov föreslå ändringar. Denna rapport är en redovisning av regeringsuppdraget.

Karlskrona september 2013

Stockholm september 2013

Janna Valik
Generaldirektör Boverket

Maria Ågren
Generaldirektör Naturvårdsverket

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	9
1 INLEDNING	12
1.1 Bakgrund	12
1.2 Uppdraget	12
1.3 Genomförandet av uppdraget	13
1.3.1 <i>Det interna arbetet</i>	13
1.3.2 <i>Referensgrupp</i>	13
1.3.3 <i>Framtagna underlagsrapporter</i>	13
2 MILJÖMÅLEN OCH STRANDSKYDDETS SYFTE	15
2.1 Miljö kvalitetsmålen och målen för friluftslivspolitik	15
2.1.1 <i>Miljö kvalitetsmålen</i>	15
2.1.2 <i>Mål för friluftslivspolitik</i>	16
2.2 Strandskyddets syfte	16
2.2.1 <i>Bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet</i>	17
2.2.2 <i>Trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden</i>	18
2.3 Slutsatser	19
3 KOMMUNERNAS OCH LÄNSSTYRELSEARNAS ARBETE MED STRANDSKYDDET	20
3.1 Inledning	20
3.2 Organisation, tillsyn och erfarenheter	20
3.2.1 <i>Tillsyn och tillsynsvägledning</i>	20
3.2.2 <i>Kommunernas organisation och tillsynsarbete</i>	21
3.2.3 <i>Länsstyrelsernas organisation och tillsynsarbete</i>	23
3.2.4 <i>Generella problem</i>	25
3.3 Diskussion	25
3.3.1 <i>Tillsyn</i>	25
3.3.2 <i>Enhetlig tillämpning</i>	26
3.4 Slutsatser	27
4 DISPENSGIVNING OCH UPPHÄVANDE AV STRANDSKYDD I DETALJPLAN	29
4.1 Inledning	29
4.2 Dispensgivning enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken	30
4.2.1 <i>Antal dispenser</i>	30

4.2.2	<i>De särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken</i>	32
4.2.3	<i>Granskning av kommunernas dispenser</i>	33
4.2.4	<i>Granskning av länsstyrelsernas beslut om dispenser</i>	44
4.2.5	<i>Diskussion</i>	46
4.2.6	<i>Slutsatser</i>	48
4.3	<i>Upphävande av strandskydd genom detaljplan enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken</i>	49
4.3.1	<i>Avgränsning</i>	49
4.3.2	<i>Detaljplaner där strandskyddet upphävts</i>	51
4.3.3	<i>Hur strandskyddet har hanterats i detaljplanerna</i>	52
4.3.4	<i>Hanteringen av strandskyddet i planprocessen</i>	57
4.3.5	<i>Diskussion</i>	59
4.3.6	<i>Slutsatser</i>	61
5	LANDSBYGDSUTVECKLING I STRANDNÄRA LÄGEN	62
5.1	<i>Inledning</i>	62
5.2	<i>Kartläggning av hur kommunerna arbetar med att ange LIS-områden</i>	62
5.2.1	<i>Vilka kommuner har pekat ut LIS i sin översiktsplan?</i>	63
5.2.2	<i>Planeringsunderlag för LIS</i>	64
5.2.3	<i>Översiktsplan, tillägg till eller fördjupning av översiktsplanen?</i>	65
5.2.4	<i>Antal utpekade LIS-områden</i>	65
5.2.5	<i>LIS inom områden där begränsningar råder</i>	68
5.2.6	<i>Definition av landsbygd och landsbygdsutveckling</i>	68
5.2.7	<i>Typ av landsbygdsutveckling</i>	69
5.3	<i>Dispensgivning och upphävande av strandskydd i detaljplan inom LIS-områden</i>	70
5.3.1	<i>Dispensgivning inom LIS</i>	70
5.3.2	<i>Upphävande av strandskydd i detaljplan inom LIS</i>	72
5.4	<i>Problem och möjligheter med LIS</i>	74
5.4.1	<i>Vilka möjligheter ser kommuner och länsstyrelser med LIS?</i>	75
5.4.2	<i>Vilka problem ser kommuner och länsstyrelser med LIS?</i>	76
5.4.3	<i>Har LIS lett till landsbygdsutveckling?</i>	78
5.5	<i>Diskussion</i>	81
5.5.1	<i>För tidigt att se om LIS har lett till landsbygdsutveckling</i>	81
5.5.2	<i>LIS i översiktsplanen</i>	81
5.5.3	<i>Olika syn på vad LIS är</i>	82
5.5.4	<i>Behov av vägledning och goda exempel</i>	83

5.5.5	<i>LIS – en del av landsbygdsutvecklingen</i>	83
5.6	Slutsatser	84
6	KONSEKVENSER AV ÄNDRADE KRAV FÖR ENSTAKA EN- ELLER TVÅBOSTADSHUS I LIS-OMRÅDEN	85
6.1	Inledning	85
6.2	Bakgrund	85
6.2.1	<i>Vad innebär det särskilda skälet för en- eller tvåbostadshus?</i>	85
6.2.2	<i>Hur bestämmelsen har tillämpats</i>	86
6.2.3	<i>Det krävs alltid bygglov</i>	86
6.3	Analys av två olika alternativ	87
6.3.1	<i>Alternativ 1</i>	87
6.3.2	<i>Alternativ 2</i>	89
6.4	Diskussion	91
6.5	Slutsatser	91
7	STRANDSKYDDSREGLERNAS KONSEKVENSER FÖR GLESBYGDER I STORSTADSNÄRA LÄGEN	93
7.1	Inledning	93
7.2	Att definiera glesbygd i storstadsnära läge	93
7.2.1	<i>Definition av glesbygd och landsbygd</i>	93
7.2.2	<i>Definition av storstadsnära läge</i>	95
7.2.3	<i>Avgränsning i analysen</i>	95
7.2.4	<i>Strukturella och funktionella samband mellan stad och land</i>	95
7.3	Högt bebyggelsetryck och strändernas attraktivitet	96
7.3.1	<i>Stark betalningsvilja för stränder</i>	99
7.3.2	<i>Hur mycket byggs det längs med stränder?</i>	99
7.4	LIS och glesbygd i storstadsnära läge	101
7.4.1	<i>Glesbygdskommuner i storstadsnära läge som arbetar med LIS</i>	101
7.5	Är strandskyddet en tillväxthämmande faktor?	102
7.5.1	<i>Strandskyddsreglerna som ett av flera hinder för bostadsbyggande</i>	102
7.5.2	<i>Privata fastighetsägares intressen och näringslivets behov av anläggningar nära stranden och strandskyddsreglerna</i>	103
7.6	Diskussion	104
7.6.1	<i>Glesbygder i storstadsnära skärgård</i>	104
7.6.2	<i>Bostadsbyggande och fritidshus</i>	104
7.6.3	<i>Möjlighet att peka ut LIS i storstadsnära glesbygd</i>	104
7.6.4	<i>Storstadsnära glesbygd ur ett regionalt perspektiv</i>	105
7.7	Slutsatser	105

8	ANALYS AV KONSEKVENSER OM LÄTTNADER FÖR MINDRE SJÖAR OCH VATTENDRAG INFÖRS	106
8.1	Inledning	106
8.2	Bakgrund	106
8.2.1	<i>Historisk tillbakablick</i>	106
8.2.2	<i>Äldre beslut om generella undantag från strandskyddet</i>	108
8.3	Genomförandet av uppdraget	108
8.3.1	<i>Utanför högexploaterade områden</i>	109
8.3.2	<i>Mindre sjö och vattendrag</i>	112
8.4	Strandskyddets omfattning och betydelse vid mindre sjöar och vattendrag	112
8.4.1	<i>Vad är ett vattendrag enligt strandskyddslagstiftningen?</i>	112
8.4.2	<i>Strandskyddets betydelse för friluftslivet</i>	112
8.4.3	<i>Strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet</i>	113
8.5	Övergripande analys av konsekvenserna av lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag	113
8.5.1	<i>Påverkan på friluftslivet</i>	113
8.5.2	<i>Påverkan på djur- och växtlivet</i>	114
8.5.3	<i>Förutsättningarna för landsbygdsutveckling</i>	115
8.6	Fyra olika utredningsalternativ	116
8.6.1	<i>Jämförelsealternativet, JA</i>	116
8.6.2	<i>Utredningsalternativ 1, UA1</i>	117
8.6.3	<i>Utredningsalternativ 2, UA2</i>	117
8.6.4	<i>Utredningsalternativ 3, UA3</i>	117
8.6.5	<i>Utredningsalternativ 4, UA4</i>	117
8.6.6	<i>Diskussion kring samtliga utredningsalternativ</i>	117
8.6.7	<i>Slutsatser</i>	120
8.7	Fördjupad analys av två utredningsalternativ	120
8.7.1	<i>Förutsättningar för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen</i>	120
8.7.2	<i>Arbetsinsatser och kostnader</i>	121
8.7.3	<i>Strandskyddet jämfört med andra former av naturskydd</i>	124
8.7.4	<i>Ekosystemtjänster</i>	125
8.7.5	<i>Faktorer som påverkar byggande i strandnära lägen</i>	127
8.7.6	<i>Sammanställning av konsekvenser</i>	131
8.7.7	<i>Sammanfattning</i>	132
8.8	Samlad bedömning	132
8.8.1	<i>Slutsatser</i>	134
8.9	Förslag till ändring i miljöbalken	135

8.9.1	Förslag till ny lydelse 7 kap. 18 § miljöbalken	135
8.9.2	Förslag till regeringsuppdrag till länsstyrelserna	139
8.10	Konsekvensutredning av förslag till ändring i miljöbalken	140
8.10.1	Beskrivning av problemet och syftet med förslaget	140
8.10.2	Alternativa lösningar	140
8.10.3	Effekter om inte förslaget genomförs	140
8.10.4	Vilka som berörs av förslaget	141
8.10.5	Förslagets konsekvenser	141
8.10.6	Överensstämmelse med EU:s regelverk	142
8.10.7	Särskild hänsyn för tidpunkt för ikraftträdande	143
8.10.8	Effekter på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	143
9	SLUTDISKUSSION - HAR MÅLEN MED REGELÄNDRINGARNA UPPNÅTT?	144
9.1	Har reglerna gynnat landsbygdsutveckling?	144
9.2	Har bebyggelsen inom högexploaterade områden begränsats?	145
9.3	Har det blivit en mer enhetlig tillämpning?	146
9.4	Har reglerna ökat det regionala och lokala inflytandet?	147
9.5	Har reglerna lett till en ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen?	148
10	KÄLLFÖRTECKNING	149

BILAGOR:

Bilaga 1

Förteckning över vilka kommuner som arbetat med och antagit en översiktsplan med utpekade LIS-områden

Bilaga 2

Förteckning över antagna översiktsplaner med utpekade LIS-områden per län

Bilaga 3

Förteckning över dispensåtgärder inom LIS med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken

Sammanfattning

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Skyddet är viktigt för att många av de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen ska kunna uppnås. Sverige har idag, på grund av strandskyddet, unika och varierande strandmiljöer tillgängliga för allmänheten.

Förslag till författningsändring

7 kap. 18 § miljöbalken bör ändras så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag främst i områden med lägre exploateringsgrad. Idag krävs att området *uppenbart saknar betydelse* för strandskyddets syften för att strandskyddet ska kunna upphävas. Naturvårdsverket och Boverket föreslår därför att bestämmelsen förses med ytterligare en punkt som enbart gäller för mindre sjöar och vattendrag och som innebär att strandskyddet kan upphävas om området har *liten betydelse* för strandskyddets syften.

Några av slutsatserna i redovisningen

Lokala och regionala skillnader i tillämpningen

- Den största orsaken till lokala och regionala skillnader i tillämpningen är att hälften av länen tillämpar generella beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna. Detta leder till att tillämpningen i landet inte är enhetlig.

Kvalitén på dispensbeslut behöver förbättras och kompletterande vägledning behövs

- I större eller mindre utsträckning behöver bedömningen av den långsiktiga påverkan på strandskyddets syften förbättras i de flesta dispensbeslut. Naturvårdsverket och Boverket är av den uppfattningen att man i besluten bör redovisa den intresseprövning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. I besluten bör även framgå hur prövningsmyndigheten gjort bedömningen att dispensen är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.
- I beslut om dispens behöver tomtplatsavgränsning anges och bedömningen angående fri passage redovisas på ett tydligt sätt.
- Kompletterande vägledning behövs för att till exempel säkerställa att rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen och befintlig skriftlig vägledning om hur beslut om dispenser bör utformas, når länsstyrelser och kommuner.

Upphävande av strandskydd genom detaljplan

- De flesta områden där strandskyddet upphävts i en detaljplan har redan sedan tidigare varit planlagda.
- Det är sammantaget få detaljplaner som länsstyrelserna överprövat och endast enstaka beslut har upphävts.

- Boverket och Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns behov av ytterligare vägledningsinsatser för att ge både kommuner och länsstyrelser stöd. Detta gäller framförallt tolkning och tillämpning av de särskilda skälen.

För tidigt att utvärdera landsbygdsutveckling i strandnära områden

- Det är för tidigt att se om reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) har lett till landsbygdsutveckling.
- Landsbygdsutveckling definieras och tolkas på olika sätt. Kritik har framförts från länsstyrelser och kommuner att LIS upplevs som oflexibelt. Många kommuner upplever svårigheter i att peka ut och avgränsa LIS-områden.
- Det är främst bostäder och fritidshusbebyggelse som hamnat i fokus inom LIS-områden.
- Det finns en risk att kommunerna fokuserar för mycket på landsbygdsutveckling i strandnära lägen framför landsbygdsutveckling i ett vidare regionalt perspektiv.
- Boverket kommer att komplettera sin vägledning om landsbygdsutveckling i strandnära lägen på PBL-kunskapsbanken under 2014.

Konsekvenser av att ta bort kravet om att enstaka en- och tvåbostadshus i LIS-område ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus

- En ändring av det slag som ska analyseras enligt uppdraget kommer inte att leda till någon påtaglig ökning av möjligheterna att bygga enstaka en- eller tvåbostadshus.
- Det problem som påtalats av flera kommuner gäller uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus inom glest bebyggda områden där bebyggelsestrycket är svagt och där det är svårt att enligt gällande bestämmelser peka ut LIS-områden.
- Detta problem bör inte hanteras genom att förutsättningarna för att peka ut LIS-områden ändras.
- Den författningsändring som föreslås för att möjliggöra lättnader vid mindre sjöar och vattendrag kan vara ett bidrag till att lösa delar av det påtalade problemet.

Strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygder i storstadsnära områden

- Strandskyddsreglerna har gjort det svårare att bygga i skärgårdsområden och i storstadsnära glesbygder. Att förhindra exploatering i områden där bebyggelsestrycket är som störst var ett av flera syften med den nya lagstiftningen.
- Strandskyddsreglerna är bara en av flera begränsande faktorer för kommunernas bostadsbyggnadsbehov och möjligheter att kunna bygga bostäder i storstadsnära glesbygd. Även om de flesta kommuner med glesbygdsområden i storstadsnära läge anger att de har bostadsbrist är det tveksamt om lättnader i strandskyddet skulle bidra till att lösa bostadsbristen.
- Det behövs fler utvecklade analyser och ytterligare underlag för att kunna dra några slutsatser gällande strandskyddsreglernas konsekvenser för fastighetsä-

gare och näringsliv i storstadsnära glesbygd.

Konsekvenser av att införa lättnader i strandskyddsreglerna för mindre sjöar och vattendrag

- Boverket och Naturvårdsverket ser ett behov av att införa lättnader i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag som inte motverkar strandskyddets syften, samt för att uppnå en större acceptans för strandskyddsbestämmelserna.
- För att långsiktigt säkra strandskyddets syften förespråkar myndigheterna att en lättnad i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag prövas i enskilt fall framför ett generellt undantag i lag.
- 7 kap. 18 § miljöbalken bör ändras så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag främst i områden med lägre exploateringsgrad.
- Åtgärder bör vidtas för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna vid mindre sjöar och vattendrag. Därför bör en övergångsbestämmelse införas som medför att de generella förordnandena om undantag från strandskydd upphör att gälla.
- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att göra en genomgång av de tidigare beslutade generella undantagen från strandskydd, samt att undersöka möjligheten att besluta om lättnader vid mindre sjöar och vattendrag. Länsstyrelserna bör få särskilda medel för detta uppdrag.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Under 2009 och 2010 trädde nya bestämmelser om strandskydd i kraft. Det gjordes flera förtydliganden i miljöbalken i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa avser bl.a. strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och bibehållande av en fri passage närmast strandlinjen. Ändringarna av reglerna syftade också till att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder genom att inom, i över- siktsplaner, utpekade områden tillåta vissa lättnader i strandskyddet, att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet samt att effektivisera prövningen genom en samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen (Prop. 2008/09:119, 2009).

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2012 (Prop. 2011/12:1, 2011) att det finns indikationer som tyder på att de nya strandskyddsreglerna inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter.

1.2 Uppdraget

Regeringen gav den 20 december 2012 (M2012/3437/Nm) Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att gemensamt göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av det nya regelverk för strandskydd som trädde i kraft 2009 och 2010, samt vid behov föreslå ändringar. Utvärderingen ska särskilt innefatta en redovisning av tillståndsmyndigheternas tillämpning av 7 kap. 13 § miljöbalken. Myndigheterna ska även analysera och redogöra för vilka konsekvenserna kan bli om lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden införs. Myndigheterna ska i syfte att identifiera och klargöra eventuella oklarheter i och tolkningsproblem med reglerna göra en analys av tillämpning och utfall av reglerna. Myndigheterna ska vidare särskilt göra en analys av tillämpning och utfall av reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Myndigheterna ska också särskilt analysera och redogöra för vilka konsekvenserna kan bli om man tar bort kravet i 7 kap. 18 d § miljöbalken att dispens för ett en- eller tvåbostadshus i ett LIS-område endast kan ges om byggnaden lokaliseras i anslutning till befintligt bostadshus. Myndigheternas redovisning ska vidare innehålla en analys av de nya strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygders tillväxt- och utvecklingsmöjligheter i storstadnära lägen, samt rymma en beskrivning av konflikter mellan tillämpningen av de nya strandskyddsreglerna och kommunernas bostadsbyggnadsbehov, privata fastighetsägares intressen respektive näringsidkares behov av anläggningar i anslutning till strandområden. Uppdraget innebär vidare att myndigheterna vid behov ska föreslå andra författningsändringar och andra åtgärder.

1.3 Genomförandet av uppdraget

1.3.1 Det interna arbetet

Naturvårdsverket och Boverket har arbetat tillsammans med detta uppdrag och har haft en gemensam styrgrupp som ansvarat för arbetet. Utifrån de båda myndigheternas verksamhets- och ansvarsområden har vi delat upp arbetet på följande sätt:

Naturvårdsverket:

Kapitel 2 Miljömålen och strandskyddets syfte

Kapitel 3 Kommunernas och länsstyrelsernas arbete med strandskyddet

Kapitel 4.2 Dispensgivning enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken

Kapitel 8 Analys av konsekvenser om lättnader för mindre sjöar och vattendrag införs

Boverket:

Kapitel 4.3 Upphävande av strandskydd genom detaljplan enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken

Kapitel 5 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Kapitel 6 Konsekvenser av ändrade krav för enstaka en- eller tvåbostadshus i LIS-områden

Kapitel 7 Strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygder i storstadsnära lägen

1.3.2 Referensgrupp

En referensgrupp med representanter från kommuner, länsstyrelser, natur- och friluftslivsorganisationer samt näringsliv och fastighetsägare har medverkat i arbetet med problemformulering och synpunkter på framtagna underlagsrapporter. Totalt var 56 personer med i referensgruppen.

1.3.3 Framtagna underlagsrapporter

Boverket och Naturvårdsverket har arbetat med att samla in statistik och underlag från kommuner och länsstyrelser för att analysera hur de nya reglerna för strandskydd har tillämpats. Konsulten WSP upphandlades för att bistå i detta arbete. De har bland annat granskat dispensbeslut och detaljplaner där strandskyddet upphävts och tittat på hur tillämpningen av LIS fungerat. WSP har granskat 682 dispensbeslut från kommunerna och 51 dispensbeslut från länsstyrelserna. 61 procent (178 kommuner) av landets kommuner omfattades av granskningen, liksom 15 av landets 21 länsstyrelser. De kommunala beslut som granskades valdes från en begränsad period under 2012. WSP har därutöver samlat in detaljplaner (159 st.) där strandskyddet upphävts med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken under 2012. Av dessa har 72 granskats för att analysera hur tillämpningen fungerar. Vidare har detaljplaner, som antagits mellan åren 2010-2012 och där strandskyddet upphävts med hänvisning till LIS granskats (7 kap. 18 d § miljöbalken). WSP har även gjort en sammanställning och granskning av översiktsplaner med utpekade LIS-områden (härefter refererat till som "LIS-planer"). Utvärderingen omfattade dels en översiktlig sammanställning över samtliga insamlade LIS-planer, dels en mer detaljerad

granskning av 25 kommuners LIS-planer i syfte att kartlägga hur kommuner har arbetat med avgränsningar av LIS-områden och utveckling av landsbygden. Dessutom har WSP tagit fram ett underlag för en analys av konsekvenser om lättnader för mindre sjöar och vattendrag införs utanför högexploaterade områden. Resultatet av deras arbete presenteras i rapporterna *Översyn av tillämpningen av strandskyddslagstiftningen* (WSP, 2013a) och *Konsekvensanalys gällande lättnader i strandskyddet för små sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden – Fördjupning* (WSP, 2013b).

Som en del i Naturvårdsverkets och Boverkets uppdrag utförde Naturvårdsverket en utvärdering. Underlaget till utvärderingen består av enkätundersökningar riktade till ett urval av kommuner och till samtliga länsstyrelser. Syftet med enkätundersökningarna var att belysa kommunernas och länsstyrelsernas erfarenheter och arbete med miljöbalkens strandskyddsregler efter de förändringar i lagstiftningen som genomfördes under 2009 och 2010.

Enkäten skickades ut till 117 kommuner. Totalt 89 kommuner avslutade enkäten. Kommunerna har bland annat tillfrågats om sina förutsättningar att arbeta med de särskilda skälen vid dispensgivning, upphävande av strandskyddet i detaljplan, lagstiftningens tydlighet samt hur de arbetar med informationsspridning, tillsyn och framtagandet av LIS-områden.

En kompletterande enkät skickades till samtliga länsstyrelser. Totalt avslutade 15 länsstyrelser enkäten. Länsstyrelserna har bland annat tillfrågats om sina förutsättningar att bedriva granskning och prövning av kommunens dispensbeslut, om lagstiftningens tydlighet samt om tillsyn och tillsynsvägledning (Naturvårdsverket, 2013a).

En del av den insamlade informationen från enkäterna utvärderades av Naturvårdsverket och presenteras i rapport 6579 *Nya roller i strandskyddet* (Naturvårdsverket, 2013a). En annan del av det insamlade underlaget sammanställdes på uppdrag av Boverket av konsultföretaget Sweco. Inom uppdraget till Sweco ingick även att analysera länsstyrelsernas svar på uppdrag 43 i deras regleringsbrev för 2012. Länsstyrelsen skulle inom uppdrag 43 i sin återrapportering till Boverket för 2012 särskilt rapportera vilket genomslag reglerna om strandskydd fått samt ange antalet detaljplaner som innehöll upphävande av strandskydd, samt redovisa länsstyrelsernas ingripanden. Resultatet av denna sammanställning presenteras i rapporten *Utvärdering och analys av de nya strandskyddsreglerna* (Sweco, 2013).

Efter att arbetet med informationsinsamling och inledande analys utförts har Naturvårdsverket och Boverket gjort slutliga analyser och dragit slutsatser. Detta finns redovisat i denna skrivelse.

2 Miljömålen och strandskyddets syfte

2.1 Miljökvalitetsmålen och målen för friluftslivspolitik

2.1.1 Miljökvalitetsmålen

Av 1 kap 1 § miljöbalken framgår att syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Riksdagen har antagit 16 miljökvalitetsmål. I förarbetena anges att dessa ska ge ledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär (Prop. 1997/98:45, 1998). I miljömålspropositionen framhålls att miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling har konkretiserats i miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen ska ge vägledning vid tillämpning av miljöbalken (Prop. 2004/05:150, 2005).

De miljökvalitetsmål som bedöms ha starkast anknytning till strandskyddet är *Levande sjöar och vattendrag*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Samtliga dessa mål betonar vikten av den biologiska mångfalden och att den skyddas och utvecklas. Det slås fast att bevarandestatusen för hotade arter behöver förbättras jämfört med situationen i dag, så att andelen hotade arter minskar och andelen försvunna arter inte ökar. Sjöar och vattendrag har strukturer och vattenflöden som ger möjlighet till livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur. Värdet av att värna och bibehålla havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv lyfts fram i miljömålen (Ds 2012:23, 2012).

Även miljökvalitetsmålen *God bebyggd miljö* och *Myllrande våtmarker* har kopplingar till strandskyddet. Där sägs att en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur eftersträvas, och att en god förekomst av tätortsnära och tätortsintegrerade högkvalitativa natur- och grönområden är av stor betydelse för friluftsliv, folkhälsa, biologisk mångfald, kulturmiljövärden och regional tillväxt. Enligt riksdagen ska våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. Värdet av att värna och bibehålla våtmarkernas värde för friluftslivet framhålls (Ds 2012:23, 2012).

I 7 kap. 13 § miljöbalken framgår att syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet på land och i vatten. Detta gör att strandskyddet har stor betydelse för arbetet med att uppfylla miljökvalitetsmålen på både kort och lång sikt (Prop. 2008/09:119, 2009).

2.1.2 Mål för friluftslivspolitik

Regeringens proposition 2009/10:238 *Framtidens friluftsliv* slår fast att: ”Målet för friluftslivspolitik är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.”

Människans möjlighet att utöva friluftsliv och de effekter ett aktivt friluftsliv ger människan är ett exempel på värdet av naturen och dess ekosystemtjänster. Det är staten som har ansvaret att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv samt försäkra tillgången och tillgängligheten till naturen (Prop. 2009/10:238, 2010).

Av de tio mätbara mål för friluftslivspolitik som regeringen fastställde 2012 anser Naturvårdsverket och Boverket att särskilt två knyter nära an till strandskyddet; *Allemansrätten* och *Tillgång till natur för friluftsliv*. Stränderna och strandskyddets betydelse för friluftslivet är återkommande faktorer som tas upp i dessa mål (Prop. 2009/10:238, 2010). I målet *Allemansrätten* framgår att allemansrätten har en avgörande betydelse för människors möjlighet att fritt vistas i natur- och kulturlandskap varför den ska ses som grunden för friluftslivet. Vidare ska allemansrätten värnas och att det hos allmänheten, markägare och andra aktörer ska finnas ett starkt stöd för och god kunskap om allemansrätten. Målet med *Tillgång till natur för friluftsliv* är att människor ska ha tillgång till natur för friluftsliv och att det vid samhällsplanering och markanvändning tas hänsyn till friluftslivets behov (Skr 2012/13:51, 2013). En grundförutsättning för människors möjligheter att bedriva friluftsliv är att det finns en rik tillgång till natur- och kulturområden. Särskilt vattennära områden och stränder är viktiga tillgångar för friluftslivet och möjligheterna till rekreation (Skr 2012/13:51, 2013). Kust och skärgård som sjöar och vattendrag är miljöer som har stor betydelse för friluftsliv och även turismen. Många aktiviteter är knutna till vattenmiljöer och stränder, t.ex. båtliv, bad, fritidsfiske, paddling med mera (Prop. 2009/10:238, 2010).

2.2 Strandskyddets syfte

Orsaken till att strandskyddet infördes 1952 var för att allmänhetens tillgång till stränderna på sina håll höll på att försvinna på grund av en ökad byggnation i strandnära läge (Prop. 2008/09:119, 2009). Under åren har strandskyddet skärpts och förtydligats i omgångar då bestämmelserna inte har varit tillräckliga för att säkerställa strändernas värden (Prop. 1974:166, 1974) (Prop. 1993/94:229, 1994) (Prop. 1997/98:45, 1998) (Prop. 2008/09:119, 2009). Redan när det generella strandskyddet infördes 1975 framhölls att dispensprövningen ska vara restriktiv. Därefter har regeringen och riksdagen vidhållit att dispensgivningen ska vara restriktiv (Prop. 1997/98:45, 1998) (Prop. 2008/09:119, 2009). Idag syftar strandskyddet till att långsiktigt trygga medborgarnas tillgång till strandområden genom

allmansrätten och till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (7 kap. 13 § miljöbalken).

2.2.1 Bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet

Strandskyddets ursprungliga syfte var att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Strändernas stora naturvärden och betydelse för den biologiska mångfalden ledde emellertid 1994 till en ändring i naturvårdslagen där strandskyddets syfte utvidgades till att även ge långsiktigt skydd för djur- och växtlivet inom strandområden (Prop. 2008/09:119, 2009). Åtgärder som påverkar livsvillkoren för djur- och växtlivet på ett oacceptabelt sätt är förbjudna. Det omfattar även åtgärder som till synes inte verkar påverka livsvillkoren nämnvärt men strandskyddet ska ses i ett långsiktigt perspektiv varför sådana åtgärder stegvis kan ge betydande negativa konsekvenser (Naturvårdsverket, 2003).

I miljökvalitetsmålen framhålls strandområdenas stora betydelse för den biologiska mångfalden. Enligt 2013 års utvärdering av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* anges att åtgärderna för att värna ekosystemen och hejda förlusten av biologisk mångfald fortfarande är otillräckliga (Naturvårdsverket, 2013). Sveriges lantbruksuniversitets publikation *Arter och naturtyper i habitatdirektivet – tillståndet i Sverige 2007* framhåller att exploateringen och fragmenteringen av landets havs- och kustmiljöer och sjöar och vattendrag är orsaker som bidragit till många arters tillbakagång. Strandskyddsbestämmelsernas syfte att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten gör att det är ett viktigt styrmedel för bevarandet av den biologiska mångfalden (Naturvårdsverket, 2012).

Övergången mellan land och vatten ger utrymme för olika livsmiljöer och funktioner. Exempelvis utgör de häcknings- och tillflyktsplatser och områden för övervintring för många fågelarter samt som lek- och uppväxtområden för fisk (Prop. 1993/94:229, 1994) (Prop. 2008/09:119, 2009). En stor del av landets rödlistade arter är knutna till strand- eller vattenmiljöer (Prop. 2008/09:119, 2009) (Prop. 2000/01:130, 2001). En annan viktig resurs som stränderna och strandmiljöerna utgör är att de fungerar som spridnings- och vandringskorridorer för många arter i landskapet samt att de fungerar som ett biologiskt filter som minskar näringsbelastningen i miljön (Prop. 1993/94:229, 1994).

Exploatering på land och i vatten kan påtagligt förändra ett områdes naturmiljö. Avverkningar, markberedningar och avvattningsföretag tillsammans med anläggande av hårdgjorda ytor och byggnationer kan innebära att naturvärden helt eller delvis försvinner. Muddring och omledning av vatten kan ha samma effekt för vattenmiljöer. Andra typer av påverkan som kan öka vid exploatering av strandområden är anläggandet av bryggor, strandmodifieringar, ökad båttrafik och medförande av invasiva arter vilka försämrar förutsättningarna för djur- och växtlivet (WSP, 2013a). Exploatering kan även bidra till en försämrad vattenmiljö på grund av ökade utsläpp av avlopps- och dagvatten samt kemikalier och bekämpningsmedel. Arters spridningsmöjligheter är avgörande för bevarandet av den biologiska

mångfalden och den fragmentering av biotoper som kommer till följd av exploatering försvårar spridningsmöjligheterna för arter (Prop. 2000/01:130, 2001). Förlusten av den biologiska mångfalden innebär även en förlust av ekosystemtjänster som till exempel klimatreglering, vattenrening, pollinering, nedbrytning av näringsämnen, resistens mot invasiva arter och översvämningar (Millenium Ecosystem Assessment , 2005).

2.2.2 Trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden

Allemansrätten utgör den huvudsakliga grunden för att säkra människors möjligheter att komma ut i naturen och strandskyddet är viktigt för att ge människor denna möjlighet. Sedan strandskyddet tillkom har syftet varit att förhindra att strändernas land- och vattenområdena exploateras eller att andra åtgärder eller ingrepp sker som leder till att stränderna blir otillgängliga eller att allmänheten på andra sätt hålls borta. (Prop. 1993/94:229, 1994). Att landets stränder har skyddats sedan lång tid tillbaka har medfört att de idag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten, vilket i ett internationellt perspektiv är mycket unikt (WSP, 2013a).

Det finns många argument för friluftsliv, exempelvis ger det förbättrad folkhälsa och välbefinnande, det kan användas som ett miljöpedagogiskt verktyg och som ett verktyg för ett stärkt näringsliv (Petersson Forsberg, 2012). Miljödepartementet lyfter i sin promemoria *Stranden – en värdefull miljö* fram att mötet mellan land och vatten är en miljö som människor värderar högt, tack vare den öppna landskapsbilden, naturmiljön och möjligheterna till olika aktiviteter (Ds. 2008:21, 2008). De områden som inte har direkt kontakt med vattnet kan vara viktiga som skydds- eller buffertzoner för friluftslivet exempelvis genom att skapa avstånd och minska buller, öka avstånd från faror och trafik (Naturvårdsverket och Boverket, 2009). Att värna strandområden för allmänhetens tillträde till bad är ett viktigt skäl till att upprätthålla ett starkt strandskydd, inte minst för barn och ungdomar (Prop. 2008/09:119, 2009).

En varierad natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald och en stor del av landskapets kulturella spår bidrar till attraktionskraft och upplevelsevärden för friluftslivet (Prop. 2009/10:238, 2010). Trots den förbudslagstiftning som strandskyddet är pågår alltjämt en exploatering av strandmiljöer som innebär att andelen oexploaterade områden krymper (Ds. 2008:21, 2008). Exploateringen av landets strandområden begränsar allmänhetens möjligheter till friluftsliv samtidigt som det ger minskade upplevelsevärden. Konsekvenser av bebyggelse inom ett strandområde påverkar ett större område än den plats som bebyggs genom bland annat visuell påverkan, buller och möjligheten att uppleva ett orört strandområde. Strandskyddet är ett viktigt styrmedel för bevarandet av den biologiska mångfalden och genom att förhindra exploatering trygga förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgången till strandmiljöer (Naturvårdsverket och Boverket, 2009).

I doktrinen har framhållits att strandskyddet inte bara skyddar den stora allmänhetens möjligheter till friluftsliv utan också närboendes användning av stranden. För den som inte äger själva strandområdet men bor i närheten är det en stor fördel att ha tillgång till stranden för bad, rastning, och (tillfällig) båtförtöjning, kanske också en sjöutsikt som inte skymms av bebyggelse. Man kan tala om en servitutsliknande funktion. Man talar om vardagsnytta genom att t.ex. ta väg över annans mark för att nå ett visst mål. Det finns risk för att minskat strandskydd skulle innebära en ekonomisk förlust för fler fastighetsägare än de som vinner på det (Bengtsson, 2011).

2.3 Slutsatser

- Miljökvalitetsmålen ger vägledning vid tillämpning av strandskyddsbestämmelserna.
- Strandskyddet är ett viktigt verktyg för att många av miljömålen ska kunna uppnås.
- Exploateringen av landets strandmiljöer har stor påverkan på den biologiska mångfalden, samt möjligheterna till friluftsliv och andra ekosystemtjänster.
- Friluftslivet har stark koppling till natur- och kulturvärden och tillgängliga naturområden och begränsas därmed när naturområden påverkas negativt av exploatering.
- Strandskyddet har medfört att Sverige idag har unika och varierande strandmiljöer tillgängliga för allmänheten varför det är av vikt att strandskyddets syften får genomslag vid tillämpningen av strandskyddsreglerna för att säkerställa stränderna även för kommande generationer.
- Stränder och strandområden är en icke förnyelsebar naturresurs med stora värden och viktiga ekosystemfunktioner och bör ha ett starkt skydd.

3 Kommunernas och länsstyrelsernas arbete med strandskyddet

3.1 Inledning

Underlagen för redovisningen i detta avsnitt är främst Naturvårdsverkets utvärdering 2013, rapport 6579, *Nya roller i strandskyddet*, samt WSP:s rapport, 2013, *Översyn av tillämpningen av strandskyddslagstiftningen*. Kommunernas och länsstyrelsernas arbete med dispensgivning och upphävande av strandskyddet i detaljplan behandlas i kapitel 4.

Länsstyrelserna var ansvariga för dispensprövningen fram till lagändringen den 1 juli 2009. Dock har länsstyrelserna tidigare kunnat delegera dispensprövningen till kommunerna. Det gjordes i stor utsträckning fram till lagändringen¹. Med de nuvarande strandskyddsbestämmelserna är det kommunerna, med vissa undantag, som beslutar om dispens. Länsstyrelserna beslutar, med stöd av 7 kap. 18 a § miljöbalken, inom områden som är skyddade av 7 kap miljöbalken och är beslutade av annan än kommun. Länsstyrelserna ska även bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning, samt granska kommunala beslut om upphävanden av strandskyddet i detaljplan och dispenser beslutade av kommunen. De hanterar även överklaganden av dispensansökningar där kommunen har nekat dispens. I de fall som länsstyrelserna beslutar om dispenser är det Naturvårdsverket som utför granskningen och har möjlighet att överklaga beslut (40 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). Syftet med att ge kommunerna ansvaret för dispensprövningen var att samordna prövningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen samt att öka det lokala inflytandet. Ett annat syfte med de nya strandskyddsbestämmelserna var att det skulle uppnås en bättre och mer enhetlig tillämpning av regelverket vilket skulle ske genom bland annat förbättrad vägledning och utbildningsinsatser (Prop. 2008/09:119, 2009).

3.2 Organisation, tillsyn och erfarenheter

3.2.1 Tillsyn och tillsynsvägledning

Tillsynen utgör en viktig del av bevarandet av allmänhetens tillgänglighet till stränderna och goda livsvillkor för växt- och djurlivet. Tillsynsmyndigheten kan bedriva ett proaktivt arbete genom egeninitierad tillsyn för att upptäcka olovliga åtgärder och åstadkomma lagefterlevnad. Tillsynen kan också vara reaktiv genom att följa upp anmälningar från medborgarna vid misstanke om olovliga åtgärder. Operativ tillsyn och särskilt proaktiv sådan, får även effekten att frågan blir mer

¹ Ca 80 procent av kommunerna hade före den 1 juni 2009 delegation att besluta om strandskyddsdispenser.

synlig bland allmänheten och visar att kommunen tar ansvar för strandskyddet. En ökad medvetenhet om strandskyddet kan göra att medborgarna är mer uppmärksamma på lagstiftningen och även gör anmälningar när misstänkta överträdelser sker.

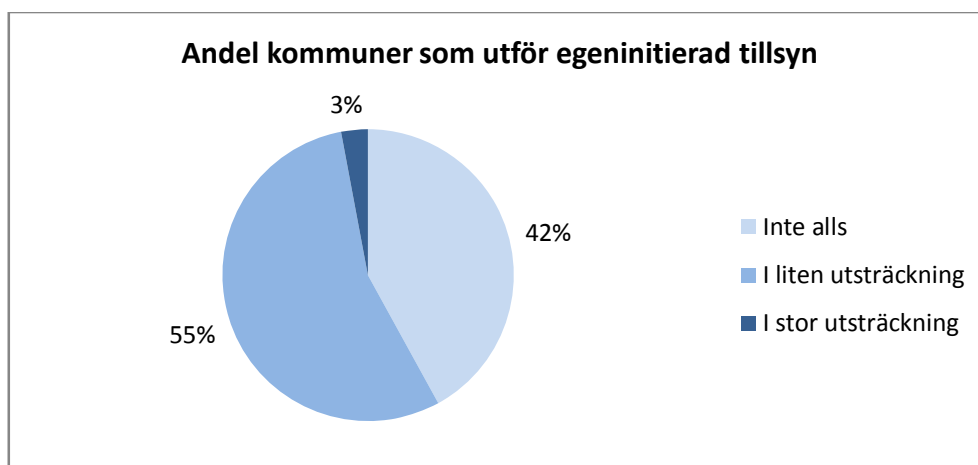
Kommunerna har huvudansvaret för den operativa tillsynen (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13)). Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen inom de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen) samt tillsyn över kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (11 kap. 10 § plan- och bygglagen). Syftet med tillsynen över strandskyddet är att verka för att lagen följs, förhindra och beivra förbjudna byggnader och anläggningar, samt att informera om strandskyddslagstiftningen (26 kap. 1 § miljöbalken).

I 3 kap. miljötillsynsförordningen hanteras ansvaret för tillsynsvägledningen. Där framgår att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen för strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelserna har ansvaret för att tillsynsvägleda kommunerna (3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen).

3.2.2 Kommunernas organisation och tillsynsarbete

Strandskyddet hanteras på olika organisatorisk nivå och organisationen ser olika ut från kommun till kommun. I många kommuner finns det en gemensam förvaltning och en nämnd för bygg- och miljöfrågor som hanterar strandskyddet. I andra kommuner kan det dock vara helt andra nämnder som har ansvaret. Majoriteten av de av WSP granskade dispensbesluten togs av en kommunal nämnd, en del togs, efter delegation från nämnden, av en förvaltning och endast en mindre del av besluten togs av ett utskott (WSP, 2013a).

Resultaten av enkätstudien till de 117 kommunerna visar att de flesta kommuner i liten utsträckning arbetar med operativ tillsyn. Nära hälften av kommunerna uppger att de inte alls utför egeninitierad tillsyn och drygt hälften utför det i liten utsträckning. Ett fåtal kommuner utför egeninitierad tillsyn i stor utsträckning, se figur 1 (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 1. I vilken utsträckning som kommunerna uppskattar att de utför egeninitierad tillsyn över att strandskyddsreglerna följs. Ju mörkare färg desto högre grad av instämmande.

Det finns dock några kommuner som arbetar aktivt med tillsyn. De använder många persondagar per år till operativ tillsyn och de meddelar också ett relativt högt antal förelägganden. Om den information som kommunerna har lämnat i enkäten delas upp på landets tre landsdelar visar det sig att kommunerna i Svealand har nära dubbelt så många nedlagda tillsynstimmar, cirka 17 timmar i genomsnitt, jämfört med genomsnittet knappt 10 timmar för kommunerna i Norrland respektive Götaland. Däremot är det ett omvänt förhållande för den tid som läggs på egeninitierad operativ tillsyn. 60 procent av kommunerna i Svealand uppger att de inte alls utför någon egeninitierad operativ tillsyn jämfört med 35 procent bland kommunerna i Norrland och Götaland (Naturvårdsverket, 2013a).

Antalet anmälningar från allmänheten som avser överträdelser av strandskyddsreglerna varierar stort mellan kommunerna. De flesta kommuner mottar några enstaka anmälningar per år, vissa inga alls, men även här finns det kommuner som skiljer sig från majoriteten med ett jämförelsevis högt antal anmälningar. I genomsnitt görs dubbelt så många anmälningar om överträdelser i kustkommunerna jämfört med inlandskommunerna. En kommun som utmärker sig med många anmälningar svarar att de viktigaste orsakerna troligtvis är en hög kunskapsnivå om vilka regler som gäller samt en politisk vilja att arbeta aktivt med att förhindra en privatisering av strandskyddsområden. Kommunens aktiva arbete anges också vara välkänt bland invånarna (Naturvårdsverket, 2013a).

En majoritet av kommunerna har inga synpunkter på länsstyrelsernas tillsynsvägledning. De synpunkter som framförs är bristfällig eller otillräcklig vägledning, att den helt saknas samt att länsstyrelsens roll som granskande och överprövande instans gör det svårt för myndigheten att ge vägledning i det enskilda fallet. En majoritet av kommunerna har heller inga synpunkter på Naturvårdsverkets vägledning. De synpunkter som ändå finns gäller främst Naturvårdsverkets och Boverkets handbok (Naturvårdsverket och Boverket,

2009). Vissa tycker att den är bra men många ser utvecklingsbehov, bland annat avseende vägledning om de areella näringarna eller att aktuella ärenden eller förhållanden hos kommunen inte täcks av handbokens exempel. Enstaka synpunkter handlar bland annat om behov av praktisk tillsynsvägledning. (Naturvårdsverket, 2013a).

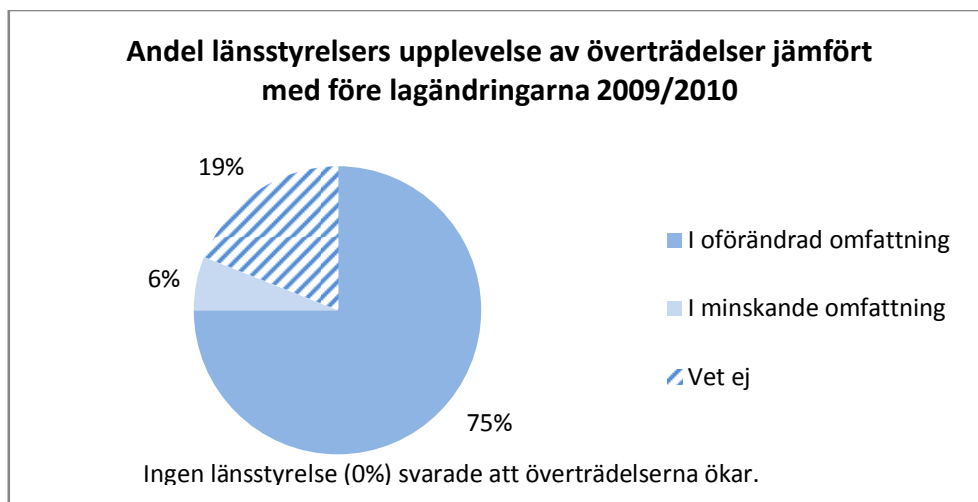
Kommunernas arbete med informationsspridning till allmänhet och verksamhetsutövare om strandskyddet är begränsad. I den mån som kommunen arbetar med det så är det främst kommunens hemsida som utgör den dominerande informationskanalen. En iakttagelse är att landets tre storstäder använder hemsidan för strandskyddsinformation betydligt mindre än andra kommuner, samt att de inte använder någon annan informationskanal heller. (Naturvårdsverket, 2013a).

Faktorer som påverkar kommunens arbete med strandskyddsfrågor negativt är bristande resurser och kompetens samt att den politiska förståelsen för strandskyddet är lågt. Den politiska viljan tas även upp som en positiv faktor för strandskyddsarbetet. (Naturvårdsverket, 2013a).

3.2.3 Länsstyrelsernas organisation och tillsynsarbete

Hos länsstyrelserna är det ofta den enhet som arbetar med naturvårdsärenden och andra ärenden enligt miljöbalken som har ansvar för strandskyddet. Det förekommer dock att helt andra enheter hanterar strandskyddet (WSP, 2013a). Strandskyddsfrågorna kan även hanteras på olika platser i organisationen, exempelvis genom att rättsenheten prövar överklaganden när kommunen har nekat dispens och planfunktionen prövar dispenser inom skyddade områden (Naturvårdsverket, 2013a).

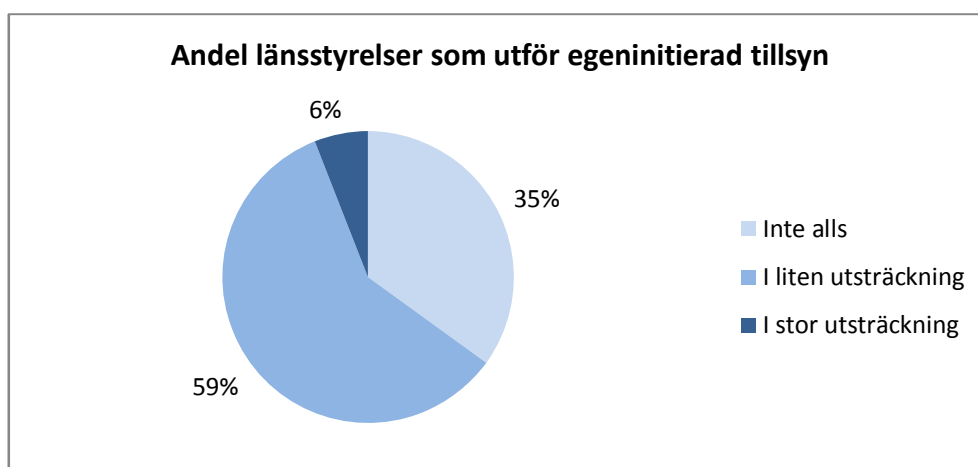
Enligt Naturvårdsverkets rapport 6579 upplever en majoritet av de länsstyrelser som deltog i undersökningen att överträdelser av strandskyddsbestämmelserna sker i länet och att det gör det i oförändrad omfattning jämfört med före lagändringarna 2009/10. Ingen länsstyrelse anger att det inte sker några överträdelser, se figur 2 (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 2. Länsstyrelserna tillfrågades om de upplever att det sker överträdelser av strandskyddsbestämmelserna i deras län. De ombads även göra en bedömning av omfattningen jämfört med före lagändringarna 2009/2010. Ingen länsstyrelse svarade att överträdelser inte sker. Ingen länsstyrelse svarade heller att överträdelser sker i ökande utsträckning.

En majoritet av länsstyrelserna arbetar i begränsad utsträckning med operativ tillsyn. Det finns dock enstaka länsstyrelser som utmärker sig med jämförelsevis högt antal nedlagda persondagar per år för tillsyn och ett relativt sett högre antal förelägganden. (Naturvårdsverket, 2013a).

Drygt en tredjedel av länsstyrelserna i underökningen uppger att de inte alls utför egeninitierad tillsyn. Majoriteten utför egeninitierad tillsyn i liten utsträckning. Resterande utför i stor utsträckning egeninitierad tillsyn, se figur 3. Resultatet följer väl hur kommunerna svarade på motsvarande fråga (se figur 1). En jämförelse som kan göras är att 94 procent av länsstyrelserna och 97 procent av kommunerna i liten utsträckning eller inte alls utför egeninitierad tillsyn av strandskyddet (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 3. Figuren visar i vilken utsträckning som länsstyrelserna anger att de utför egeninitierad tillsyn över att strandskyddsreglerna följs. Ju mörkare färg desto högre grad av instämmande.

Länsstyrelserna har ansvar för att tillsynsvägleda kommunerna i strandskyddsfrågor. De flesta länsstyrelser anger att de utfört utbildningar för samtliga kommuner och att de finns tillgängliga för stöd i enskilda ärenden. Drygt hälften har återkommande träffar med länets kommuner. Många länsstyrelser har tagit fram informationsmaterial till kommunerna om de nya strandskyddsreglerna. Bristande eller begränsade resurser är den faktor som främst lyfts fram som medför negativa konsekvenser för tillsynen och tillsynsvägledningen. Samverkan mellan länsstyrelserna är överlag begränsad men jämförelsevis något högre vad gäller granskning och överprövning av kommunernas dispensbeslut (Naturvårdsverket, 2013a).

Den enligt länsstyrelserna viktigaste faktorn för att kunna tillämpa strandskyddsbestämmelserna likvärdigt över landet är tydlig vägledning från centrala myndigheter (Naturvårdsverket och i viss utsträckning Boverket). Utöver det nämns att man behöver följa rättsutvecklingen och uppdatera sig om de senaste rättsfallen. De synpunkter som länsstyrelserna har på vägledningen är bland annat att de önskar mer exemplifiering och kommentering av rättsfall. Andra önskemål är årligt återkommande handläggartreffar med information från centrala myndigheter och möjlighet till diskussion länsstyrelserna emellan.

3.2.4 Generella problem

En majoritet av kommunerna och länsstyrelserna anser att lagstiftningen har blivit tydligare efter lagändringarna 2009/2010. De problem som dock nämns är främst tolkning av lagstiftning och rättspraxis, samt hur små vattendrag ska hanteras (Naturvårdsverket, 2013a). Avsaknad av definitioner uppfattas också som ett problem. I lagstiftningen, förarbetena och handböckerna finns inga definitioner på begrepp som sjö och vattendrag, normal strandlinje med mera. Det förekommer därför att länsstyrelserna, ibland tillsammans med kommunerna, tagit fram egna definitioner för att underlätta tillämpningen. Exempelvis har vissa länsstyrelser bedömt att bevattningsdiken, grävda diken och mindre dammar inte omfattas av strandskyddet (WSP, 2013a).

3.3 Diskussion

3.3.1 Tillsyn

Ett syfte med att ge kommunerna beslutanderätt och tillsynsansvaret för strandskyddsbestämmelserna var att öka det lokala inflytandet. Kommunerna är väl lämpade att ha hand om tillsynen då de har bra lokal kännedom och god kunskap om förhållandena vid sjöar och vattendrag. De har också relativt nära till tillsynsobjekten. Närheten till medborgarna kan dock ibland uppfattas som negativt för en objektiv och oberoende tillsyn.

Kommunernas egen informationsspridning om strandskyddet utgör en viktig del i tillsynen då det bidrar till att medborgarna får kännedom om att lagstiftningen finns

och får förståelse för dess syfte. Det är troligt att det finns aspekter av strandskyddet som den breda allmänheten inte har kännedom om.

Även om det är en viss spridning i enkätresultatet visar enkätsvaren att det är låg aktivitet vad gäller tillsyn, förelägganden och anmälningar från allmänheten vid misstänkt regelöverträdelse. De skillnader som ändå finns kan till viss del förklaras med att kommunerna har olika befolkningensmängd, olika högt bebyggelsetryck, olika mängd strandskyddat område med mera. Enligt samtliga länsstyrelser sker överträdelser av strandskyddsbestämmelserna vilket innebär att det finns ett behov av tillsyn. Eftersom det är möjligt för kommunerna att finansiera operativ tillsyn genom avgifter går det åtminstone delvis avgiftsfinansiera en ökad ambitionsnivå i tillsynen.

Det finns även andra faktorer än befolkningensmängd och resursbrist som har betydelse för tillsynen. Om tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är politiskt styrd finns risken att lagstiftningen urholkas. Det kan finnas en politisk motvilja att följa lagstiftningen och en oförståelse för den. Det kan få till följd att strandskyddet blir ett eftersatt område med få resurser och låg kompetens vilket medför brister i myndighetsarbetet. Naturvårdsverket har i en tidigare utvärdering (Naturvårdsverket, 2011) lyft det politiska inflytandet på strandskyddet och slutsatsen då som nu är att det är viktigt att länsstyrelsernas vägledning även når beslutsfattarna i kommunen. Detta för att öka förståelsen för syftet med reglerna och därmed uppnå en ökad acceptans.

Den enligt länsstyrelserna viktigaste faktorn för att kunna tillämpa strandskyddsbestämmelserna likvärdigt över landet är tydlig vägledning från centrala myndigheter (Naturvårdsverket och i viss utsträckning Boverket). Det finns synpunkter på Naturvårdsverkets vägledning vilket indikerar att den kan behöva kompletteras.

I en tidigare utvärdering framfördes att länsstyrelserna bör närma sig varandra i arbetssätt och tolkning av strandskyddslagstiftningen (Naturvårdsverket, 2011). En möjlig väg är att länsstyrelserna samverkar i större utsträckning än vad som görs idag. Bland annat är klart uttalade mål för samverkan en förutsättning liksom att tillräckliga resurser ställs till förfogande (Naturvårdsverket, 2013a). Det är vanligast att den enhet/avdelning som arbetar med naturvårdsärenden hanterar strandskyddet. Dock förekommer det att strandskyddsfrågan ligger på en annan nivå i organisationen. Frågan kan även vara uppdelad på olika enheter/avdelningar. Hur samverkan inom länsstyrelserna ser ut vad gäller strandskyddsfrågorna har inte studerats. Vi bedömer dock att en bra intern samverkan är viktig för en enhetlig tillämpning av lagen inom länet.

3.3.2 Enhetlig tillämpning

Att vissa län tillämpar beslut om undantag från strandskyddet och att länen har olika tolkningar av vad som omfattas av strandskyddet motverkar möjligheterna att få en mer enhetlig tillämpning av regelverket, vilket var ett av syftena med de nya

strandskyddsbestämmelserna. De problem som finns med tolkningen av lagstiftningen kan förbättras med en kompletterad vägledning och en bättre samverkan inom den egna organisationen och mellan länsstyrelserna. Ett sätt att få en mer enhetlig tillämpning och tolkning av lagen är att strandskyddet hanteras på den organisatoriska nivå och enhet hos kommun och länsstyrelse som är bäst lämpad utifrån de allmänna intressen som strandskyddet skyddar.

Det finns fortfarande en uppfattning bland politiker och allmänhet att det med de nya regeländringarna från 2009 och 2010 generellt skulle bli lättare att få dispens från strandskyddsbestämmelserna. I förarbetena till lagstiftningen finns det inget som talar för att det skulle införas generella lättnader. Målet var att begränsa ytterligare byggnation i områden som inte omfattas av de nya reglerna om lättnader i strandskyddet. Dessa frågor togs upp i Naturvårdsverkets rapport 6472 (Naturvårdsverket, 2011). Eftersom denna uppfattning fortfarande finns kvar är det viktigt att länsstyrelserna vägleder både tjänstemän och politiker i kommunerna.

Det finns en uppfattning att det lokala inflytandet över dispensgivningen har minskat hos de kommuner som innan lagändringen hade strandskyddet på delegation. Uppfattningen är att det rimmar illa med syftet att det lokala inflytandet skulle öka med de nya bestämmelserna. Antagligen kan det förklaras med hur situationen såg ut innan lagändringen. Brister som fanns med den äldre lagstiftningen var dispensbeslut som inte stämde överens med gällande rätt, få överklaganden och en sporadisk granskning och överprövning av kommunernas dispensbeslut (Prop. 2008/09:119, 2009). Att det numera är länsstyrelserna som granskar och överprövar kommunernas beslut har lett till en mer omfattande granskning och överprövning än tidigare. Effekten har blivit en mer enhetlig tillämpning inom länen. Det kan inte ha varit lagstiftarens tanke att det lokala inflytandet över strandskyddet skulle innebära att kommunerna kan tolka och tillämpa lagen olika. Det lokala inflytandet handlar snarare om att kommunerna nu har möjligheten att peka ut LIS-områden, hantera tillsynen i den egna kommunen, pröva upphävande av strandskyddet i samband med planläggning och samordna arbetet mellan strandskydd och bygglov. Missuppfattningar kan försvåra tillämpningen av lagen varför vägledningen blir ett viktigt verktyg för att få ut korrekt information.

3.4 Slutsatser

Majoriteten av kommunerna har inga synpunkter på länsstyrelsernas, Naturvårdsverkets eller Boverkets vägledning. Detsamma gäller länsstyrelserna. Dock kan både tillsynen och vägledningen förbättras. Det gäller hos samtliga instanser, dvs. vid kommunerna, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Boverket. Kompletterad vägledning kan åtgärda de problem som finns med tillämpningen av bestämmelserna och öka förståelsen och acceptansen av strandskyddets syften hos politiker och allmänhet. Vägledning kan även reda ut missuppfattningar om de nya bestämmelserna. Resursbrist är enligt kommunerna och länsstyrelserna en bidragande faktor som negativt påverkar möjligheterna till att bedriva tillsyn.

- Kommunerna bör använda fler kanaler för att föra ut information till allmänheten om strandskyddsreglerna.
- Samverkan bör öka mellan länsstyrelserna.
- Naturvårdsverket och Boverket avser att se över och komplettera den centrala vägledningen.
- Kommunerna bör se över möjligheten att använda avgifter för att finansiera en ökad ambitionsnivå i tillsynen.

4 Dispensgivning och upphävande av strandskydd i detaljplan

4.1 Inledning

Förändringarna av strandskyddslagstiftningen som började gälla den 1 juli 2009 innebar bland annat att det i lagen preciserades vad som kan anses vara särskilda skäl för att bevilja dispens från eller upphäva strandskyddet med koppling till detaljplan. Vad som kan anses vara särskilda skäl är detsamma vid dispensprövning och vid ett upphävande av strandskyddet. De särskilda skälen framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken som lyder:

Som särskilda skäl vid prövning 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 avskilt från området närmast strandlinjen,*
- 3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,*
- 4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,*
- 5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller*
- 6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.*

För att strandskyddet ska kunna upphävas genom detaljplan enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen eller enligt 7 kap. 18 § miljöbalken, för ett område som avses ingå i en detaljplan, ska det också göras en intresseavvägning som visar att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Detta uttryckliga krav på intresseavvägning infördes också genom den lagändring som gjordes 2009.

Även vid en prövning av dispens från strandskyddet ska en intresseavvägning göras men förutsättningarna för den intresseavvägningen regleras i 7 kap. 25-26 §§ miljöbalken och skiljer sig från den som ska göras när strandskyddet upphävs i detaljplan. Enligt 7 kap. 26 § miljöbalken får dispens ges endast om det är förenligt med strandskyddets syfte. Något motsvarande krav gäller inte när strandskyddet upphävs med koppling till detaljplan.

Ändringarna i strandskyddslagstiftningen innebar vidare att beslutsbefogenheterna när det gäller både upphävande av strandskydd kopplat till detaljplan och dispens från strandskyddet, som huvudregel, flyttades från länsstyrelsen till kommunerna.

Länsstyrelsen har dock kvar beslutanderätten över dispensgivning och upphävande i detaljplan i vissa fall vilka specificeras i 7 kap. 18 § miljöbalken. När det gäller upphävande av strandskyddet kopplat till detaljplan gäller enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen, för de flesta fall, att strandskyddet ska upphävas genom bestämmelser i detaljplan. Länsstyrelsen har även ett fortsatt ansvar för strandskyddet genom att de i detaljplaneprocessen ska bevaka att strandskyddet visas lagstadgad hänsyn. Länsstyrelsen har också enligt 11 kap. 10-11 §§ plan- och bygglagen ett ansvar för att upphäva kommunens beslut om detaljplan om strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser.

4.2 Dispensgivning enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken

4.2.1 Antal dispenser

Naturvårdsverket har under flera år samlat in statistik om beslut gällande strandskydd². Den insamlade statistiken visar att det under 2012 beslutades om sammanlagt 4483 medgivanden av dispenser varav 460 beslutades av länsstyrelserna och 4023 av kommunerna. Länsstyrelserna överprövade 532 av de kommunala besluten och upphävde 288 av dessa helt eller delvis. De beslut som upphävdes omfattade 371 åtgärder. Kommunerna i Stockholms respektive Västra Götalands län har beslutat om betydligt fler dispenser än kommunerna i övriga län. Kommunerna är inte skyldiga att till länsstyrelserna skicka beslut där man avslår ansökan om dispens. Det medför att i den årliga statistik som länsstyrelserna sammanställer och rapporterar till Naturvårdsverket finns inte de beslut med där ansökan om dispens avslås i sin helhet. I tabell 1 nedan redovisas kommunernas beslut om dispens i respektive län 2012 (Naturvårdsverket, 2013c).

² Statistiken har omfattat insamling både av antal beslut och antal åtgärder som medgivits. Ett beslut kan innehålla dispens för flera åtgärder, t.ex. ett bostadshus, en komplementbyggnad och en brygga.

Län	Antal beslut om dispenser, exkl. avslag	Antal åtgärder som medgivits i besluten om dispens	Antal beslut om dispenser som Lst överprövat	Antal beslut som Lst helt eller delvis upphävt	Antal åtgärder som medgivits som Lst upphävt
Blekinge	79	107	15	12	17
Dalarna	384	493	57	24	41
Gotland ³	0	0	0	0	0
Gävleborg	282	282	1	1	1
Halland	148	172	31	10	14
Jämtland	118	154	10	8	10
Jönköping	113	113	13	6	6
Kalmar	138	186	35	24	31
Kronoberg	109	121	9	3	2
Norrbottn	191	213	40	14	16
Skåne	106	131	29	7	7
Stockholm	839	1096	123	96	133
Södermanland	116	132	25	13	15
Uppsala	102	159	9	4	6
Värmland	169	222	21	17	18
Västerbotten	169	210	13	5	6
Västernorrland	172	185	8	1	1
Västmanland	38	54	1	0	0
Västra Götaland	506	625	52	22	26
Örebro	49	55	11	8	3
Östergötland	195	234	29	13	18
Totalt	4 023	4 944	532	288	371

Tabell 1. Insamlad statistik från länsstyrelserna över kommunala dipensbeslut under 2012.

Vid en jämförelse mellan 2012 och 2011 är det inga större skillnader i antalet dispenser. Att kommunerna i Stockholms respektive Västra Götalands län hanterar flest dispenser beror sannolikt på faktorer som länens storlek, antal bofasta, antal tidvis bosatta, t.ex. fritidshusboende, kuststräckans längd och förekomst av andra strandmiljöer. En påtaglig skillnad som kan påverka antalet dispenser är dock att 10 län tillämpar beslut om generellt undantag från strandskyddsbestämmelserna⁴ (WSP, 2013a). Vilka konsekvenser det får för dispensgivningen har inte undersökts i denna utredning.

³ I Gotlands län är det länsstyrelsen som beslutar om strandskyddsdispenser då hela kuststräckan utgörs av naturreservat och åar och vattendrag i inlandet är generellt undantagna från strandskydd med vissa undantag.

⁴ Ytterligare ett län har beslut om generellt undantag från strandskyddsbestämmelserna. Den länsstyrelsen uppger dock att de inte längre tillämpar beslutet.

I tabell 2 nedan redovisas länsstyrelsernas beslut om dispens i respektive län 2012 (Naturvårdsverket, 2013c).

Län	Antalet beslut om dispens	Antal åtgärder för vilka dispens medgivits	Antal åtgärder för vilka dispens avslagits
Blekinge	37	38	4
Dalarna	11	12	0
Gotland	42	53	7
Gävleborg	1	1	0
Halland	6	9	1
Jämtland	4	4	0
Jönköping	6	6	0
Kalmar	63	71	8
Kronoberg	8	8	0
Norrbottn	13	14	0
Skåne	50	71	2
Stockholm	35	33	3
Södermanland	6	4	2
Uppsala	6	10	0
Värmland	13	11	2
Västerbotten	28	20	8
Västernorrland	11	16	0
Västmanland	2	4	0
Västra Götaland	111	134	37
Örebro	6	8	0
Östergötland	1	1	1
Totalt	460	528	75

Tabell 2. Insamlad statistik över länsstyrelsernas dispensbeslut under 2012.

4.2.2 De särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken

Av nedanstående tabell (tabell 3) framgår vilka särskilda skäl i 7 kap. 18 c § miljöbalken som länsstyrelserna hänvisade till när de beslutade om dispenser 2012 och 2011 (Naturvårdsverket, 2013c) (Naturvårdsverket, 2012a).

	7:18c § 1.	7:18c § 2.	7:18c § 3.	7:18c § 4.	7:18c § 5.	7:18c § 6.
2012	202	19	110	10	177	4
2011	246	16	121	16	117	2

Tabell 3. Sammanställning över de särskilda skäl i 7 kap. 18c § miljöbalken som länsstyrelserna hänvisade till i dispensbeslut under 2012.

I de flesta fall hänvisar man till det särskilda skälet punkten 1. I tur och ordning hänvisas sedan till punkterna 5, 3, 2, 4 samt 6. Vad punkterna innebär – se inledande text avsnitt 4.

De särskilda skäl som kommunerna hänvisar till i sina beslut om dispens följer mönstret från länsstyrelsebesluten – se tabell 4 (Naturvårdsverket, 2013c) (Naturvårdsverket, 2012a).

	7:18c § 1.	7:18c § 2.	7:18c § 3.	7:18c § 4.	7:18c § 5.	7:18c § 6.
2012	2 219	254	439	129	756	38
2011	2 972	307	468	143	742	20

Tabell 4. Sammanställning över de särskilda skäl i 7 kap. 18c § miljöbalken som kommunerna hänvisade till i dispensbeslut under 2012.

4.2.3 Granskning av kommunernas dispenser

Enligt den undersökning tillika fördjupade granskning av beslut om dispens som gjorts av WSP på uppdrag av Naturvårdsverket och Boverket, följer de 682 granskade kommunala besluten om dispens samma mönster vad gäller särskilt skäl, som i Naturvårdsverkets insamlade statistik. I WSP:s rapport görs en jämförelse mellan kravet på hänvisning till ett särskilt skäl före lagändringen 2009 och hänvisning till ett särskilt skäl efter lagändringen då de särskilda skälen fördes in i lagtexten. Jämförelsen tyder på att kommunerna efter lagändringen oftare hänvisar till något av de särskilda skälen jämfört med tidigare. 2001 saknade 20 procent av besluten hänvisning till ett särskilt skäl. 2012 var motsvarande siffra 6 procent (WSP, 2013a).

I WSP:s analys finns indikationer på att punkten 1 i 7 kap. 18 c § miljöbalken, dvs. att området redan är ianspråktaget, används frikostigt som skäl för dispens. En hänvisning till det särskilda skälet enligt punkten 1 ökade från 20 procent år 2001 till 49 procent år 2012 (WSP, 2013a).

I Naturvårdsverkets särskilda utvärdering har kommunerna fått ta ställning till om de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken är lätta att tillämpa vid dispensgivning. Resultatet visar att 68 procent av kommunerna anger att de särskilda skälen är lätta att tillämpa. Resterande 32 procent anser däremot att de särskilda skälen inte är lätta att tillämpa. En del kommuner upplever att det inte finns någon tolkningsmån vid tillämpningen av de särskilda skälen medan andra kommuner istället upplever att olika tolkningar fortfarande kan vägas in. En del anser att motstridig praxis komplicerar hur vissa omständigheter kan tolkas (Naturvårdsverket, 2013a).

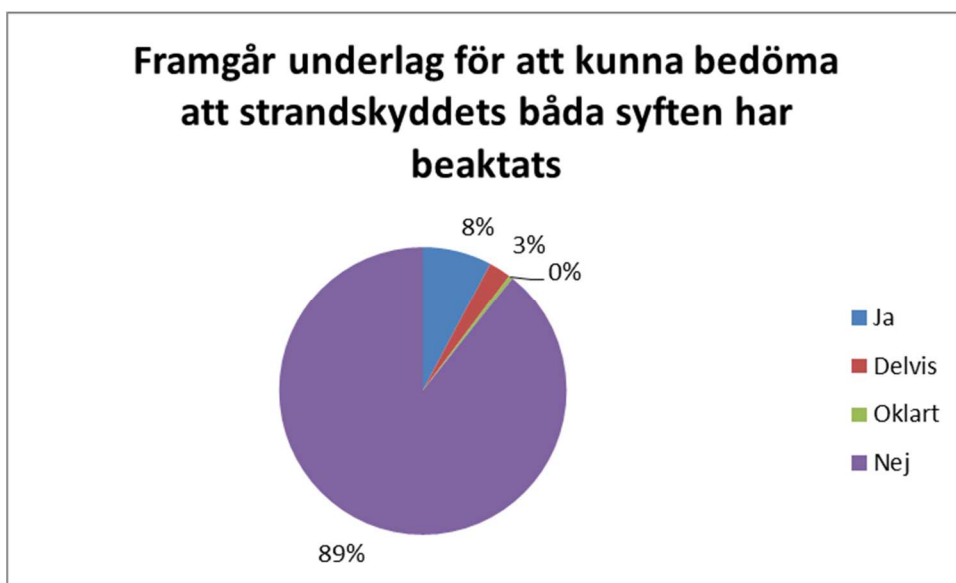
4.2.3.1 TILLÄMPNING AV 7 KAP. 13 § MILJÖBALKEN, BEDÖMNING MED HÄNSYN TILL STRANDSKYDDETS SYFTE

När ett särskilt skäl kan konstateras i en ansökan om dispens är nästa steg i prövningen att bedöma om strandskyddets båda syften kan anses uppfyllda. För att kunna medge dispens från strandskyddsbestämmelserna krävs, enligt 7 kap. 26 §

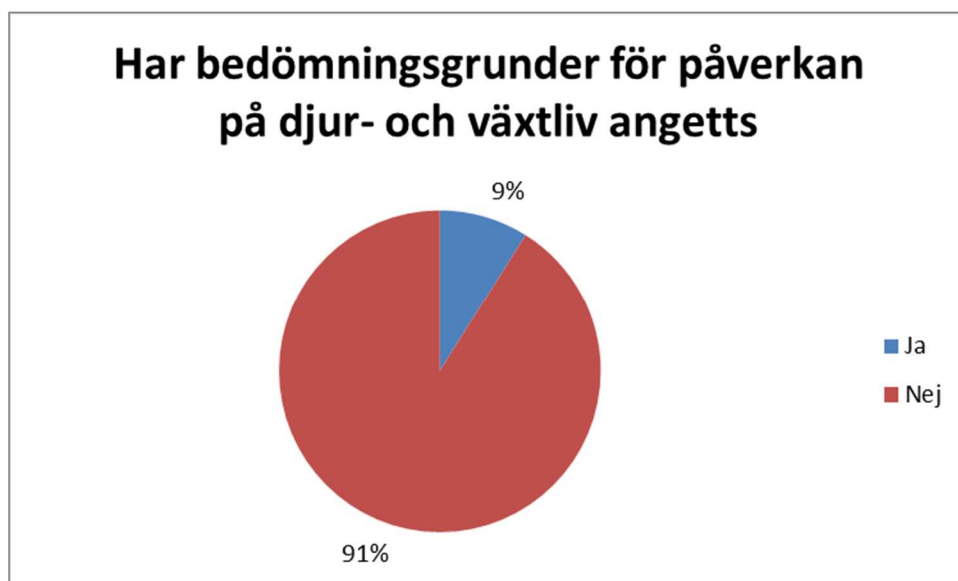
miljöbalken, att dispensen är förenlig med strandskyddets syften. Dessa finns i 7 kap. 13 § miljöbalken och anger att allemansrättslig tillgång till strandområden långsiktigt ska tryggas och goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten ska bevaras. I samband med prövningen ska man även göra en intresseprövning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Vid intresseprövningen ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

I WSP:s granskning har man varit generös och bedömt att strandskyddets syften har beaktats om de har nämnts i beslut om medgivande av dispens. WSP har också undersökt om det i besluten refereras till någon form av underlag för bedömningen av uppfyllande av syftena. WSP kommer vid granskningen av de 682 kommunala besluten fram till att de båda syftena oftast inte är prövade var för sig. Vanligt är att kommunerna endast anger att åtgärden inte strider mot syftena. Det är ovanligt att det i besluten motiveras hur denna bedömning gjorts och vilket underlag som använts vid bedömningen. I de fall det finns en motivering omfattade den i princip alltid bara det ena syftet. I besluten görs i princip aldrig en bedömning av hur åtgärden långsiktigt påverkar respektive syfte. Bedömningsgrunder och belägg för att ett område inte har något värde för strandskyddets syften på lång sikt saknas enligt WSP i 89 procent av de 682 besluten. Bedömningen att ett område saknar betydelse för friluftslivet och djur- och växtliv görs sålunda i stor utsträckning enbart i ett kortsiktigt perspektiv enligt WSP:s rapport (WSP, 2013a).

WSP har dragit slutsatsen att antalet beslut om medgivande av dispens där man beaktar strandskyddets båda syften, troligen är lägre än det resultat som WSP faktiskt redovisar. Se figur 4, 5 och 6 (WSP, 2013a).



Figur 4. Figuren anger om det framgår av besluten om bedömningsgrunder har använts för att bedöma påverkan på syftet med bestämmelserna (WSP, 2013a).



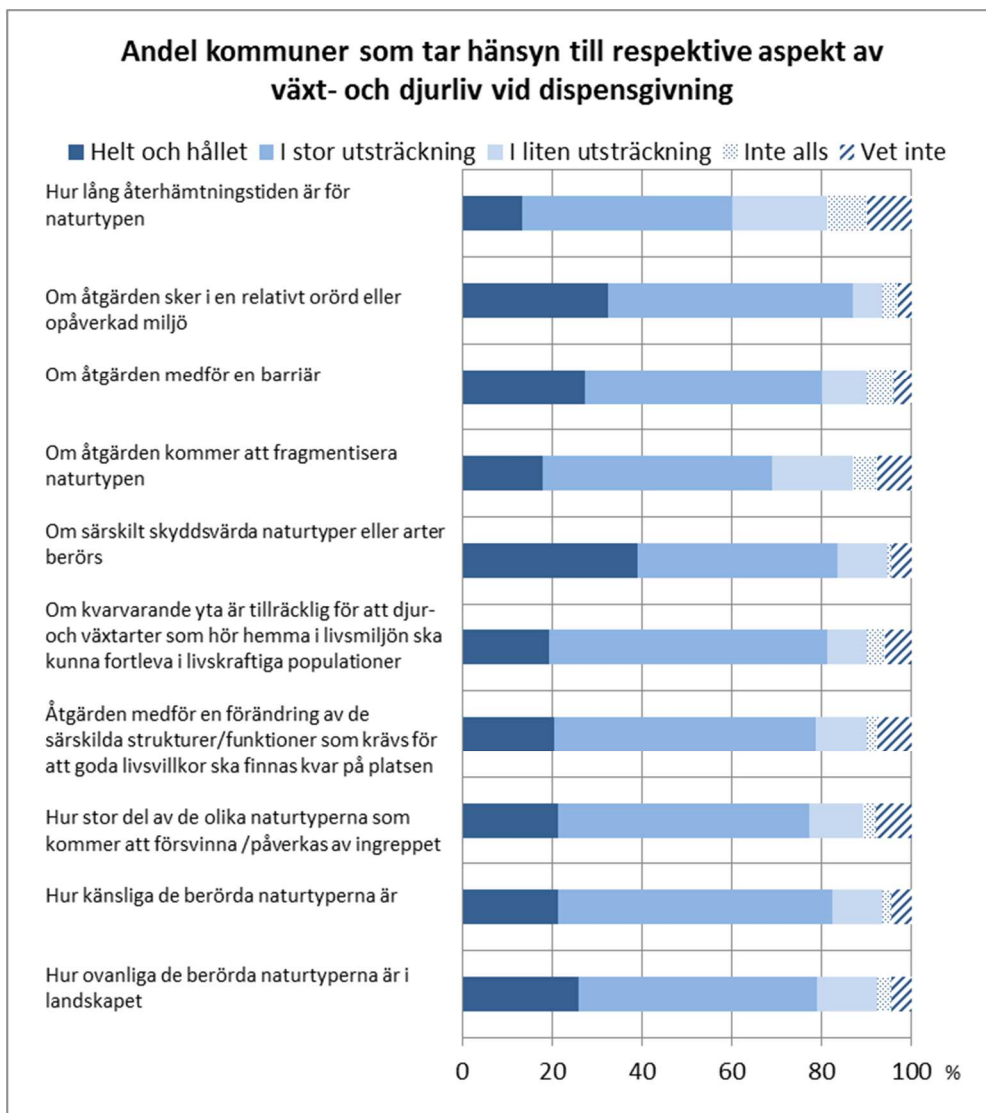
Figur 5. Figuren anger om bedömningsgrunder har använts för att bedöma påverkan på djur- och växtlivet (WSP, 2013a).



Figur 6. Anger om bedömningsgrunder använts för att bedöma påverkan på friluftslivet (WSP, 2013a).

När det gäller i vilken utsträckning hänsyn tas till bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten visar enkätresultatet från Naturvårdsverkets särskilda utredning att kommunerna tar hänsyn till olika aspekter i hög men varierande grad. På frågor om i vilken utsträckning olika aspekter av växt- och djurlivet beaktas vid dispensgivning får svarsalternativen ”i stor utsträckning” och ”helt och hållet” mellan 60 och 86 procent (se figur 7) när svarsalternativen slås samman (Naturvårdsverket, 2013a). 86 procent svarar ”i stor utsträckning” eller ”helt och hållet” när det gäller att ta hänsyn till aspekten om åtgärden sker i en relativt orörd eller opåverkad natur. Den aspekt som kommunerna tar minst hänsyn till är hur

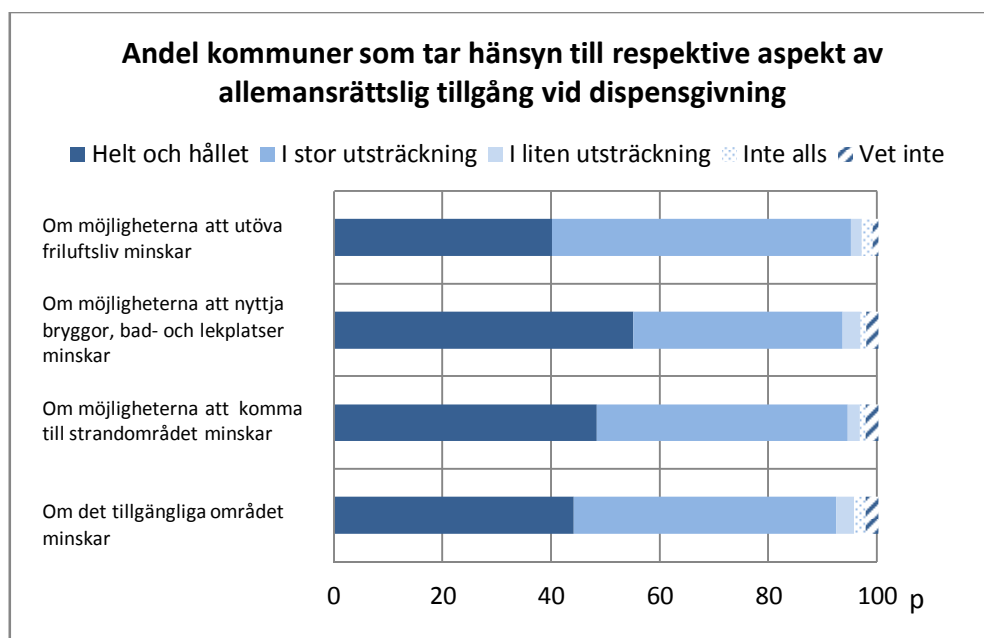
lång återhämtningstiden är för naturen. Här svarar 60 procent av kommunerna att hänsyn tas ”i stor utsträckning” eller ”helt och hållet”. 9 procent av kommunerna har svarat att de inte alls tar hänsyn till den aspekten (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 7. Av diagrammet ovan framgår i vilken utsträckning kommunerna bedömer att de tar hänsyn till de i figuren angivna aspekterna gällande bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Ju mörkare färg desto högre grad av instämmande. Det streckade fältet längst ut till höger avser ”Vet inte” (Naturvårdsverket, 2013a).

92-94 procent av kommunerna (se figur 8) uppger att de i dispensgivningen tar hänsyn till olika aspekter som rör allmänhetens tillgång till strandområden, antingen ”i stor utsträckning” eller ”helt och hållet” (Naturvårdsverket, 2013a).

Enstaka kommuner har uppgett att de ”inte alls” eller ”i liten utsträckning” tar hänsyn till de allemansrättsliga aspekterna. Vissa tendenser går att utläsa i svaren. Bland annat finns en tendens att fler kommuner ”helt och hållet” tar hänsyn till om möjligheterna för allmänheten att nyttja bryggor, lekplatser och badplatser förändras vid en dispensgivning. Det finns även en tendens att kommuner i högre grad använt svarsalternativet ”i stor utsträckning” för aspekten om möjligheten att utöva friluftsliv minskar. Dessa tendenser gäller dock enbart i valet mellan svarsalternativen ”i stor utsträckning” och ”helt och hållet”. I faktiska svar är det bara enstaka kommuner som uppgett att de ”inte alls” eller ”i liten utsträckning” tar hänsyn till friluftslivet, se figur 8 (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 8. Av diagrammet ovan framgår i vilken utsträckning kommunen bedömer att de tar hänsyn till de i figuren angivna aspekterna rörande den allemansrättsliga tillgången i dispensgivningen. Ju mörkare färg desto högre grad av instämmande. Det streckade fältet längst ut till höger avser ”Vet inte” (Naturvårdsverket, 2013a).

WSP har också gjort en jämförelse med hur strandskyddets syften beaktas i 2001 års beslut jämfört med besluten 2012. En markant skillnad och förbättring konstateras för syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. I 2012 års beslut finns det syftet tydligt med i besluten jämfört med 2001, och omnämns i lika hög grad som den allemansrättsliga tillgången till strandområden (WSP, 2013a).

WSP sammanfattar sin granskning med att det i kommunernas beslut om medgivande av dispens ändå råder stora brister vid bedömningen av om syftena med

strandskyddet uppfylls. WSP konstaterar att detta förhållande är anmärkningsvärt eftersom en sådan bedömning ska ingå i ett beslut för att kunna medge dispens från strandskyddet (WSP, 2013a).

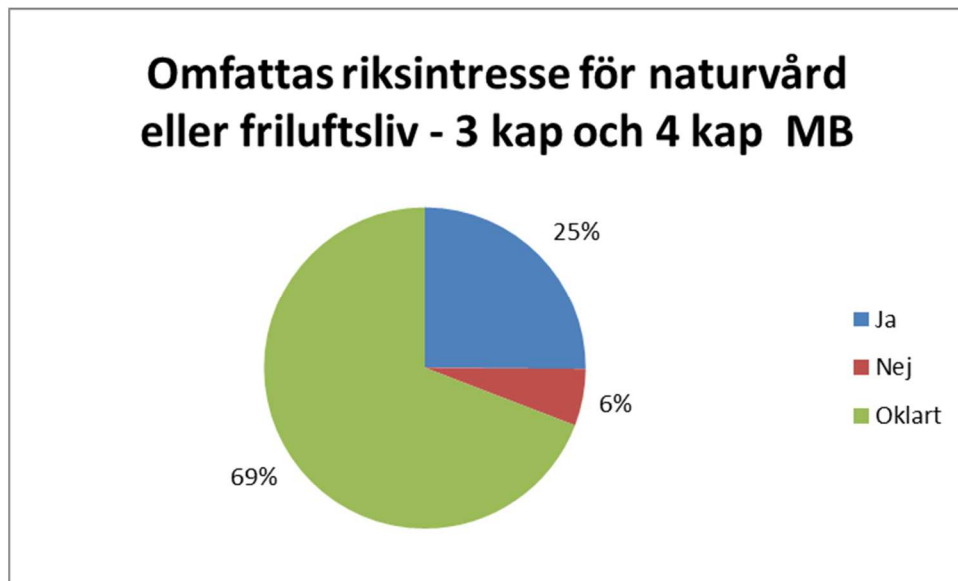
På en fråga till länsstyrelserna om de ansåg att kommunerna i deras respektive län tog hänsyn till syftena med strandskyddet svarade hälften ja och hälften nej av de 16 länsstyrelser som svarade. Av de som svarade nej motiverades svaret t.ex. med att syftena kan vara outredda eller oredovisade, eller att syftet som gäller djur- och växtliv får stå tillbaka om syftet med friluftslivet är uppfyllt. En enstaka kommentar gäller det politiska inflytandet, att politiker går emot tjänstemännen och att frågan överlämnas för avgörande till länsstyrelsen i "känsliga ärenden". En annan kommentar som framfördes var att alternativa platser inte prövades eller att uppfyllelsen av syftet med strandskyddet inte bedömdes (Naturvårdsverket, 2013a).

4.2.3.2 ÅTGÄRDER I BESLUT OM STRANDSKYDDSDISPENS

Kommunernas 4023 medgivna dispenser under 2012 omfattar sammanlagt 4944 åtgärder. Under 2011 var motsvarande siffror 3962 medgivanden och 4449 åtgärder. Mest frekventa åtgärder är komplementbyggnad respektive bostadshus som angetts ungefär 1000 gånger för respektive åtgärd. Andra relativt frekventa åtgärder, ca 400, är "annat", nätstation och brygga/pir. Under 2011 är de mest frekventa åtgärderna desamma som under 2012, även sett till det faktiska antalet (Naturvårdsverket, 2012a) (Naturvårdsverket, 2013c).

4.2.3.3 OMFATTNING AV STRANDSKYDDET

WSP konstaterar i sin rapport att det ofta saknas information i kommunernas beslut om dispenser om det strandskyddade området omfattar 100 meter eller om strandskyddet är utvidgat. Ofta saknas också uppgifter om området är av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt kapitel 3 och 4 i miljöbalken, se figur 9 (WSP, 2013a).

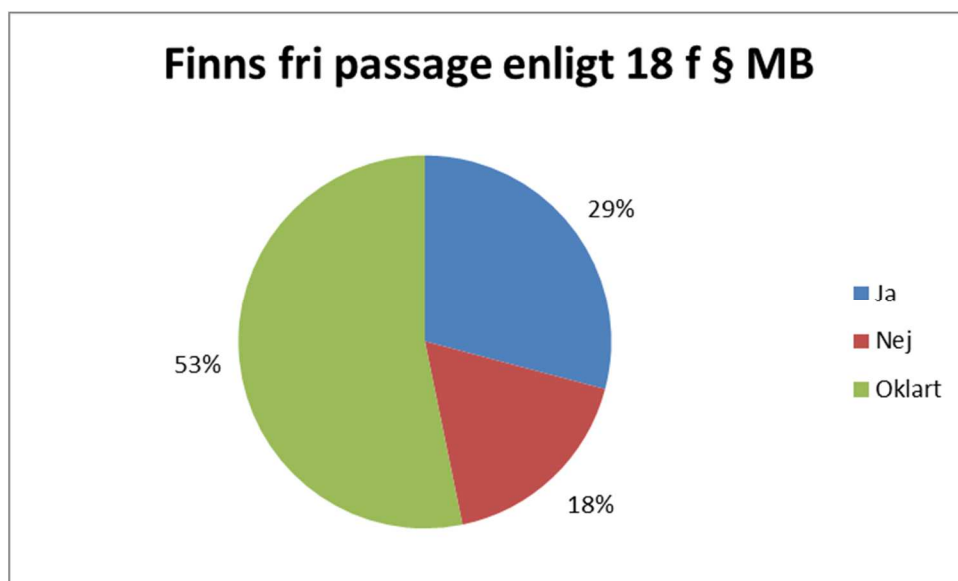


Figur 9. Figuren visar hur ofta uppgift finns om ett område i en dispens omfattas av riksintresse för naturvård eller friluftsliv (WSP, 2013a).

4.2.3.4 TOMTPLATSAVGRÄNSNING OCH FRI PASSAGE ENLIGT 7 KAP. 18 f § MILJÖBALKEN

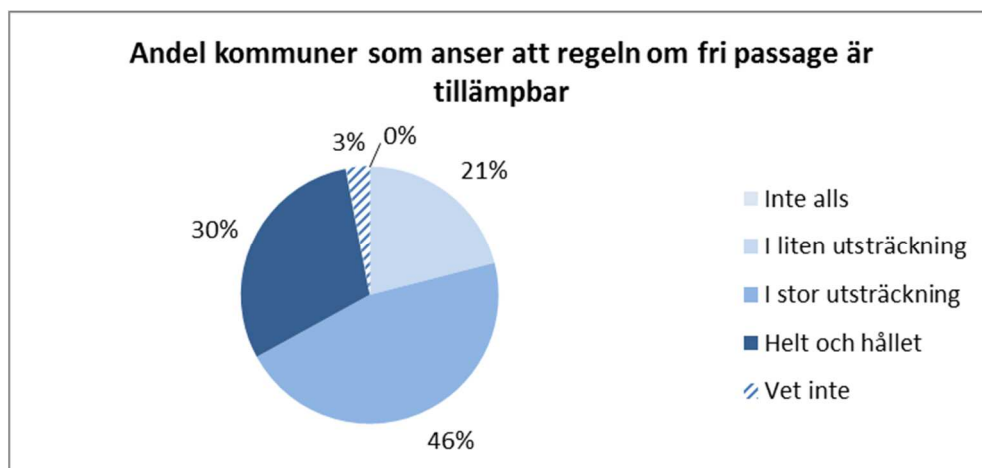
När dispens medges för uppförande av ett bostadshus ska en tomtplatsavgränsning göras, dvs. en angivelse av i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. WSP konstaterar utifrån de granskade besluten, att bara drygt hälften av besluten har en tomtplatsavgränsning (WSP, 2013a).

Det ska finnas en fri passage på en fastighet, förutom i de fall en användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Den fria passagen ska göra det möjligt för friluftslivet att beträda strandområdet och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. WSP har inte på ett systematiskt sätt, på grund av brister i underlagsmaterialet, kunnat avgöra om en fri passage behövs, men de har gjort bedömningen att minst hälften av kommunernas beslut saknar uppgift om fri passage, se figur 10. (WSP, 2013a)



Figur 10. Uppgifter om fri passage som anges i kommunbesluten. (WSP, 2013a)

På frågan om hur regeln om fri passage är möjlig att tillämpa, oavsett vilket resultatet blir, svarar 76 procent av kommunerna att regeln är möjlig att tillämpa "i stor utsträckning" eller "helt och hållet" (se figur 11). Kommunerna har lämnat synpunkter om att det är lättare att besluta om fri passage på nyetablerade tomtplatser eller på mark som ägs av kommunen. Det är svårare att säkerställa en fri passage på fastigheter där bostadshuset uppfattas ligga på "halvdistan" dvs. på gränsen till att vara för nära strandlinjen, för att man där ska kunna röra sig obehindrat (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 11. I diagrammet anges i vilken utsträckning kommunen bedömer att regeln om fri passage är tillämpbar. Ju mörkare färg desto högre grad av instämmande. Det streckade fältet avser svaret "Vet inte". Ingen kommun svarade "Inte alls" (Naturvårdsverket, 2013a).

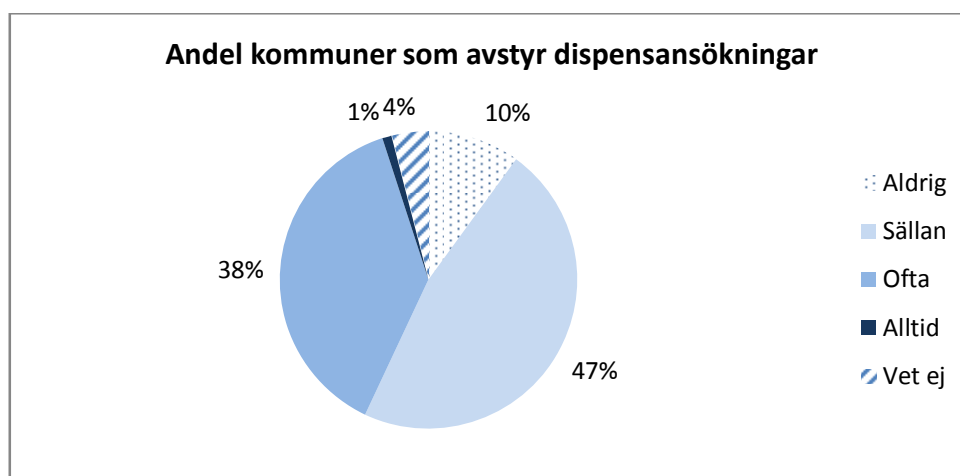
En jämförelse mellan 2001 och 2012 av tillämpningen av regeln om fri passage går inte att göra, då den fördes in i lagstiftningen 2009.

4.2.3.5 VILLKOR I DISPENSBESLUT

Beslut om dispens kan förenas med villkor. Villkor kan behövas för att t.ex. säkerställa allmänhetens tillträde till bryggor genom att villkora att bryggan inte får privatiseras med möbler. Andra villkor kan vara att arbeten i vatten inte får göras under en viss period då fisk leker eller att ett staket ska uppföras för att avgränsa en tomtplats från ett allemansrättsligt tillgängligt område. Eftersom villkor är ett verktyg som kan, men inte måste användas i ett beslut om dispens, går det inte att kvantifiera hur ofta villkor saknas. För att konstatera det krävs att ärendet i sin helhet granskas. Ett sådant underlag har inte varit tillgängligt vid granskningen.

4.2.3.6 INFORMELLA KONTAKTERS BETYDELSE VAD GÄLLER AVSTYRANDE AV DISPENSANSÖKAN

WSP ser ett sannolikt mörkertal vad gäller antalet ärenden då inledande kontakter mellan den som avser att ansöka om dispens och myndigheten resulterar i att en ansökan om dispens aldrig lämnas in. Orsaken är att den sökande får information om att möjligheterna till dispens är små. Ett liknande resultat framträder i Naturvårdsverkets särskilda utvärdering där kommunerna har fått svara på frågan om man avstyr dispensansökningar innan en formell ansökan har lämnats in. Resultatet framgår av figur 12.

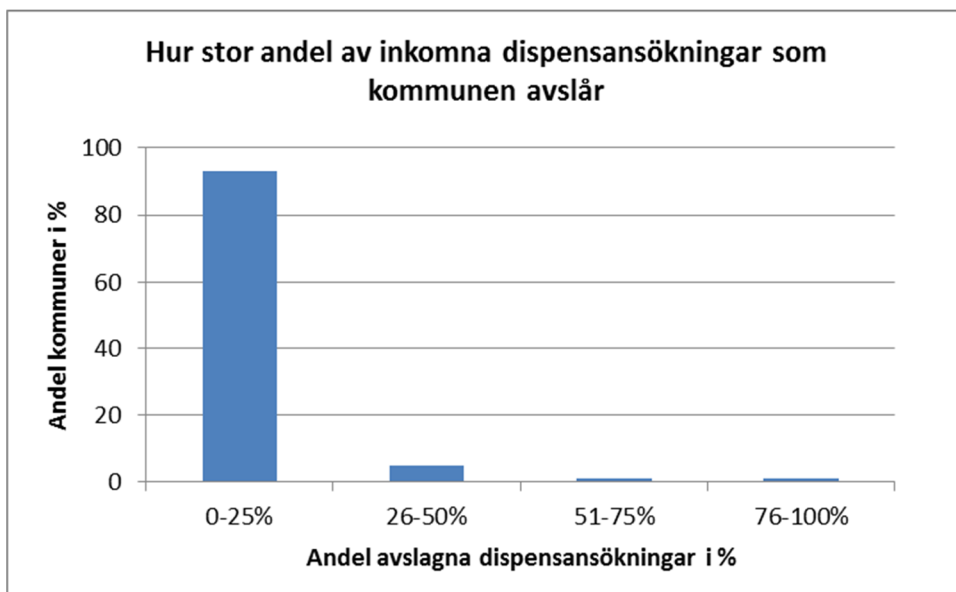


Figur 12. Av diagrammet framgår om kommunen avstyr dispensansökningar redan innan en formell ansökan lämnats in. Ju mörkare färg desto högre grad avstyrda dispensansökningar. Det streckade fältet avser svaret "Vet inte" (Naturvårdsverket, 2013a).

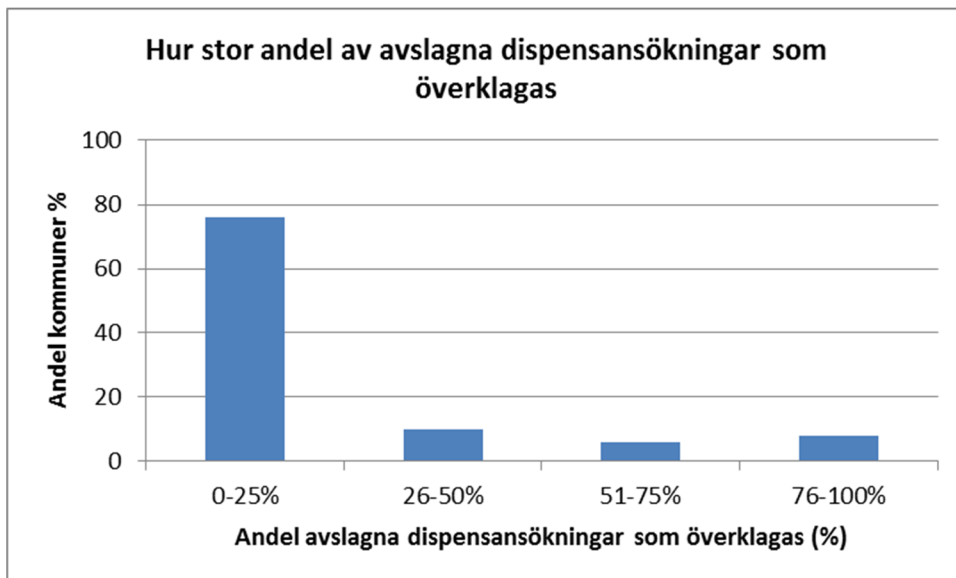
I enkätresultatet finns en skillnad mellan regionerna. Bland Norrlandskommunerna anger 65 procent att de ofta avstyr dispensansökningar jämfört med 40 procent av kommunerna i Svealand och 27 procent av kommunerna i Götaland. Det vanligaste skälet till att man efter kontakt med kommunen inte lämnar in en ansökan är att det inte finns ett särskilt skäl. Man avstyr också ansökningar för att inte ge sökanden onödiga kostnader. En del kommuner menar dock att det inte handlar om att avstyra utan snarare om att informera om möjligheterna att få dispens (Naturvårdsverket, 2013a).

4.2.3.7 KOMMUNERNAS AVSLAG PÅ EN ANSÖKAN OCH ÖVERKLAGANDEN

Den vanligaste orsaken till att kommunerna avslår en ansökan är att det saknas ett särskilt skäl eller att en dispens inte är förenlig med strandskyddets syften. Andelen avslag av inkomna dispensansökningar och andelen avslagna dispensansökningar som överklagas framgår av figur 13 och 14.



Figur 13. Kommunerna har fått uppskatta hur stor andel av alla inkomna dispensansökningar som kommunen avslår (Naturvårdsverket, 2013a).



Figur 14. Kommunerna har fått uppskatta i hur stor andel den sökande överklagar kommunens avslag (Naturvårdsverket, 2013a).

4.2.3.8 LÄNSSTYRELSESNAS ÖVERPRÖVNING AV KOMMUNERNAS BESLUT OM DISPENS

WSP konstaterar att länsstyrelsernas sätt att hantera överprövningarna av kommunernas beslut om strandskyddsdispens skiljer sig åt i landet. Information om att en dispens ska överprövas eller inte, kan ske genom ett beslut om överprövning, ett meddelande om att dispensen inte kommer att överprövas eller så har tiden sin gång och dispensen vinner laga kraft efter tre veckor. WSP konstaterar att det vid en överprövning ofta framkommer ytterligare information i ärendet. Det kan vara att det aktuella området omfattas av riksintresse, att området omfattas av utvidgat strandskydd eller att det finns höga naturvärden. I tabell 1 på sidan 30 finns statistik över antal upphävda beslut och antal upphävda åtgärder (WSP, 2013a).

Under 2012 överprövades 532 beslut om medgivande av dispens från 166 kommuner, lite drygt hälften av dessa upphävdes. Av de 280 upphävda besluten överklagades 174 stycken till mark- och miljödomstol (WSP, 2013a).

De vanligaste orsakerna till att länsstyrelserna vid sin prövning upphävde ett kommunalt beslut var att kommunerna angett ett särskilt skäl som inte finns i lagen, att det behöver förtydligas vilket särskilt skäl som tillämpats eller att bestämmelserna om särskilda skäl har tolkats fel. Andra orsaker till ändringar av kommunernas beslut var brister gällande tomtplatsavgränsningar eller att inte tillräcklig hänsyn tagits till strandskyddets syften (Naturvårdsverket, 2013a).

4.2.3.9 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

WSP har gjort bedömningen att 15 procent av de kommunala besluten om dispens är korrekta. WSP har då utgått från innehållet i den checklista som finns i Naturvårdsverkets och Boverkets handbok (Naturvårdsverket och Boverket, 2009). De särskilda skälen som numera har preciserats i bestämmelserna har förbättrat besluten och medfört en mer enhetlig tillämpning. Besluten brister dock genomgående med avseende på vilka underlag som ligger till grund för att bedöma påverkan på strandskyddets syften, samt uppgifter om säkerställande av en fri passage. En bedömning av påverkan på strandskyddets syften i ett långsiktigt perspektiv görs i princip aldrig, eller i vart fall framgår det inte av besluten (WSP, 2013a).

WSP:s rapport belyser ett systematiskt problem med att strandskyddsbestämmelserna tillämpas olika i landet eftersom det i 10 län tillämpas beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna⁵. Det betyder att det för en åtgärd kan krävas strandskyddsdispens i ett län medan dispenskravet för motsvarande åtgärd i ett annat län saknas (WSP, 2013a).

⁵ Ytterligare ett län har beslut om generellt undantag från strandskyddsbestämmelserna. Den länsstyrelsen uppger dock att de inte längre tillämpar beslutet.

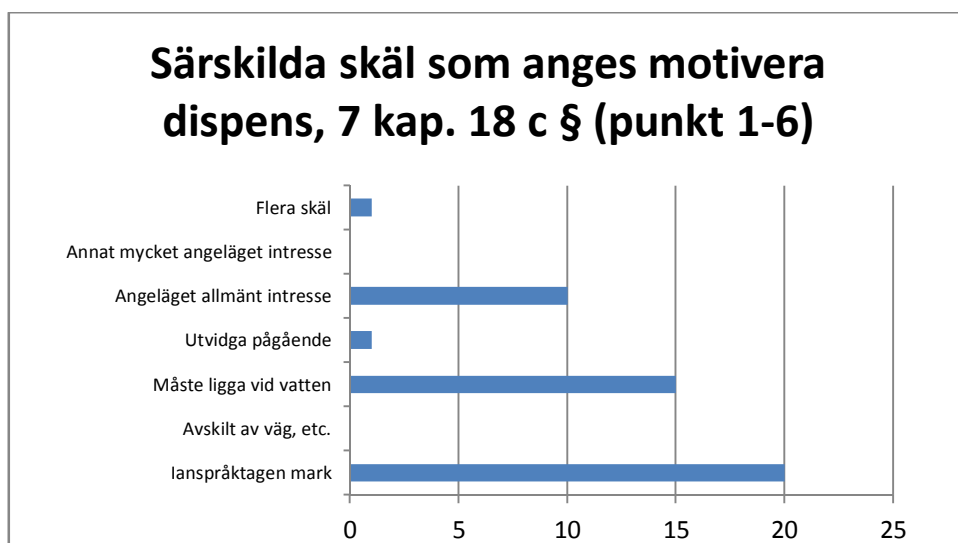
Jämfört med 2001 års beslut så har kunskapen om strandskyddets dubbla syfte förbättrats. I besluten 2012 nämns växt- och djurliv i princip i samma omfattning som friluftslivet. Särskilda skäl anges i högre grad. Förutom detta är dock besluten om dispens fortfarande bristfälliga (WSP, 2013a).

4.2.4 Granskning av länsstyrelsernas beslut om dispenser

4.2.4.1 SÄRSKILDA SKÄL I BESLUTEN

WSP har granskat 51 beslut om strandskyddsdispens från 15 av landets 21 länsstyrelser. Av länsstyrelsernas 51 beslut angavs ett särskilt skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken i 67 procent av besluten medan det i 31 procent av besluten saknades ett särskilt skäl, se figur 15 (WSP, 2013a).

73 procent av länsstyrelserna svarade att de särskilda skälen är lätta att tillämpa och 27 procent svarade att de inte är lätta att tillämpa. Bryggor ansågs vara svårbedömda utifrån det tredje särskilda skälet om anläggningar vid vatten, 7 kap. 18 c § 3 miljöbalken. När det gäller det femte särskilda skälet enligt 7 kap. 18 c § 5 miljöbalken, ett angeläget allmänt intresse, finns ett behov av att utveckla praxis för hur skälet kan tillämpas exempelvis vid tätortsutveckling (Naturvårdsverket, 2013a).

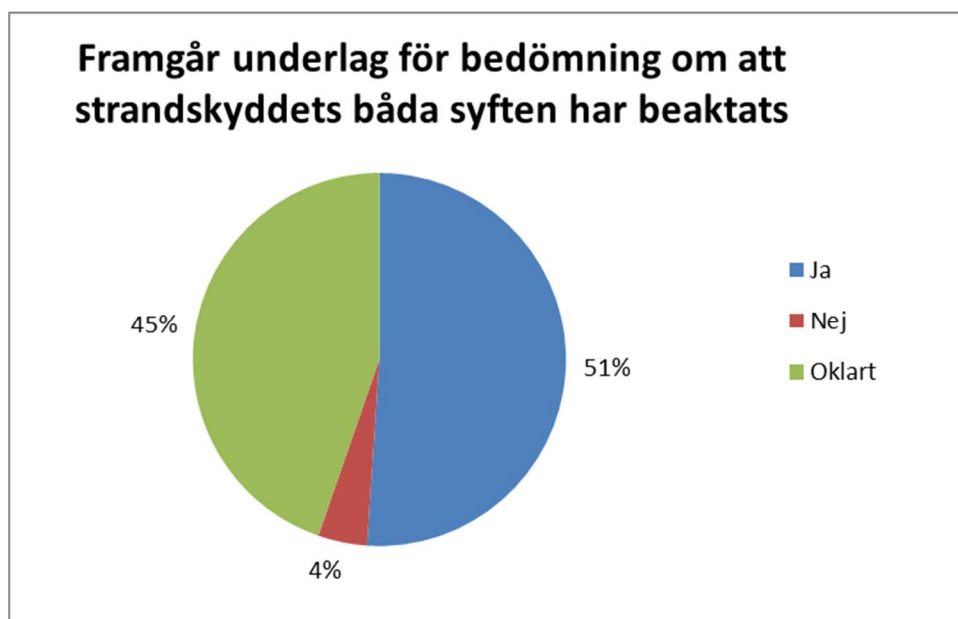


Figur 15. Särskilda skäl som motiverar dispensen i de 51 granskade länsstyrelsebesluten (WSP, 2013a).

4.2.4.2 TILLÄMPNING AV 7 KAP. 13 § MILJÖBALKEN, STRANDSKYDDETS BÅDA SYFTEN

Enligt WSP:s rapport nämns strandskyddets syften i samtliga 51 länsstyrelsebeslut. I 45 procent av besluten är det oklart vilket underlag som har använts vid bedömningen av om en dispens är förenlig med strandskyddets båda syften, i 4 procent finns inget underlag och i resterande 51 procent av besluten framgår underlag för bedömningen, se figur 16. Även här, liksom vid bedömningen av kommunernas beslut, har WSP varit generös i sin bedömning av underlaget för länsstyrelsernas

beslut. I många av besluten saknas information som verifierar hur bedömningen av påverkan har gjorts (WSP, 2013a).



Figur 16. Finns underlag för att bedöma om dispens är förenligt med strandskyddets syften, länsstyrelsernas dispensbeslut (WSP, 2013a).

Länsstyrelsernas 460 beslut om medgivande av dispens under 2012 omfattar sammanlagt 528 åtgärder. De mest frekventa åtgärderna finns under samlingsbeteckningen ”annat” där t.ex. nedläggning av kabel, transformatorstationer och vindskydd återfinns. Andra relativt frekventa åtgärder i länsstyrelsernas beslut är brygga/pir, komplementbyggnad och bostadshus/ersättningsbyggnad. Under 2011 var de mest frekventa åtgärderna desamma som under 2012 (Naturvårdsverket, 2012a) (Naturvårdsverket, 2013c).

I länsstyrelsernas beslut om dispens anges inte alltid omfattningen av strandskyddet på berörd fastighet. I WSP:s granskning framkommer också att det i länsstyrelsernas beslut inte alltid anges vilket skydd aktuellt område har eller om fastigheten ligger inom riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. De 51 granskade besluten om dispens från länsstyrelserna innehåller ofta villkor för åtgärderna som ska utföras.

WSP redovisar otydligheter i länsstyrelsernas beslut om dispens när det gäller beslut om tomtplatsavgränsning och om fri passage. Liksom i kommunernas beslut är det svårt att se i kartmaterialet om det är befogat med en fri passage. Tomtplatsavgränsning ska anges i ett beslut om medgivande av dispens men WSP bedömer att det saknas i över hälften av besluten.

WSP bedömer att 24 procent av de 51 länsstyrelsebesluten är korrekta. Bedömningen har gjorts utifrån innehållet i den checklista som finns i Naturvårdsverkets

och Boverkets handbok (Naturvårdsverket och Boverket, 2009). En vanlig brist är att beslut om fri passage saknas. Det saknas också ofta en redovisning av vilket underlag som ligger till grund för att bedöma påverkan på strandskyddets syften. En bedömning av strandskyddet i ett långsiktigt perspektiv görs i princip aldrig, eller i vart fall framgår det inte av besluten. Kvaliteten på underlag som kartmaterial är ofta bristfällig (WSP, 2013a).

4.2.5 Diskussion

4.2.5.1 HUR TILLÄMPAR KOMMUNER OCH LÄNSSTYRELSER BESTÄMMELSERNA VID PRÖVNING AV DISPENS?

Enligt den särskilda granskning av dispensbeslut som gjordes 2001 saknade 20 procent av kommunernas beslut om medgivande av dispens ett särskilt skäl. Enligt WSP:s granskning av beslut från 2012 var motsvarande siffra 6 procent. Det finns ett visst mått av osäkerhet i jämförelsen mellan åren men resultatet tyder på att ett särskilt skäl numera anges oftare i kommunernas dispensbeslut. Det är positivt då särskilda skäl är en förutsättning för medgivande av strandskyddsdispens. Det indikerar också att införandet av de särskilda skälen i lagstiftningen har fyllt en funktion vid prövningarna. Det är oklart hur många av besluten om medgivande av dispens som har upphävts på grund av avsaknad av särskilda skäl. I vissa beslut om medgivande av dispens gömmer sig oklara skrivningar som i praktiken borde ha skrivits ut som ett av de sex särskilda skälen. I sådana fall kan länsstyrelsen haft överseende och ändå accepterat ett något otydligt beslut från kommunen. Även i länsstyrelsernas dispensbeslut kommer WSP fram till att det saknas särskilda skäl i 16 dispenser av totalt 51. Naturvårdsverket och Boverket tolkar detta på samma sätt som för kommunerna, att det till viss del rör sig om otydligheter i skrivningarna och att särskilda skäl kan uttydas av beslutet i övrigt.

Det händer att kommunernas information vid en inledande kontakt med de som avser att ansöka om dispens resulterar i att en ansökan om dispens aldrig skickas in. 40 procent av de tillfrågade kommunerna anger att det förekommer ofta. En regional skillnad kan noteras. Bland norrlandskommunerna anger 65 procent att de ofta avstyr dispensansökningar jämfört med 40 procent av kommunerna i Svealand och 27 procent av kommunerna i Götaland. Frågan är hur hög servicenivån bör vara hos myndigheterna. Naturvårdsverkets och Boverkets uppfattning är att prövningsmyndigheten ska informera den enskilde om vilka regler som gäller och om t.ex. ansökningsavgifter.

4.2.5.2 ÄR DE SÄRSKILDA SKÄLEN LÄTTA ATT TILLÄMPA VID DISPENSIVNING?

Resultatet av Naturvårdsverkets särskilda utvärdering visar att en majoritet av kommunerna (68 procent) och länsstyrelserna (73 procent) anser att de särskilda skälen är lätta att tillämpa (Naturvårdsverket, 2013a). En del kommuner upplever dock att det inte finns någon tolkningsmån och ur länsstyrelsernas svar framkom att

bryggor kan vara svårbedömda. Behov av bättre information om rättspraxis togs upp av både kommuner och länsstyrelser.

4.2.5.3 HUR BEAKTAS STRANDSKYDDETS SYFTE?

Det framstår som att strandskyddets tudelade syfte i alltför låg grad belyses på ett tydligt sätt i besluten om dispens. Det är ofta otydligt vilket underlag som ligger till grund för bedömningen av hur det långsiktiga perspektivet för att trygga allmänhetens tillgång till strandområden och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet ska upprätthållas. Ofta nämns syftena rutinmässigt i besluten genom exempelvis ett konstaterande att allmänhetens tillgång till strandområden inte bedöms minska nämnvärt, samt att djur- och växtlivet påverkas marginellt. Schablonmässiga konstateranden att strandskyddets syfte inte påverkas utan att det redovisas underlag som styrker detta bör i de allra flesta fall undvikas.

4.2.5.4 HUR HANTERAR MYNDIGHETERNA REGLERNA OM FRI PASSAGE OCH TOMTPLATSAVGRÄNSNING?

Av WSP:s granskning framgår att det ofta är oklart i beslut om en fri passage säkerställs. Det framstår som troligt att den nya regeln om fri passage inte fått så stort genomslag som det var avsett då den infördes i lagstiftningen 2009. Detta trots att en stor andel av kommunerna anser att regeln om fri passage är möjlig att tillämpa.

I varje prövning ska en bedömning göras om det finns förutsättningar att låta strandskyddet finnas kvar i området närmast strandlinjen. Skälen till den bedömning som gjorts bör finnas med i varje beslut om dispens, vare sig det blir ett konstaterande att det går att ha en fri passage eller att det inte går att säkerställa en fri passage. I prövningarna ska även anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Detta ska anges även då en byggnad eller anläggning endast får ta i anspråk den yta som den upptar på marken eller i vattenområdet.

Naturvårdsverket och Boverket konstaterar att i många av besluten om dispens saknas bedömningar både vad gäller fri passage och tomtplatsavgränsning.

4.2.5.5 HUR HANTERAR LÄNSSTYRELSENA ÖVERPRÖVNINGAR AV KOMMUNERNAS DISPENSER?

Länsstyrelserna har skyldighet att granska alla dispenser som kommunerna beslutat om. Ett beslut om att överpröva en dispens ska komma inom tre veckor från det att länsstyrelsen fått beslutet, i annat fall vinner beslutet laga kraft. Vissa länsstyrelser meddelar att en överprövning inte ska göras, andra länsstyrelser meddelar inte detta utan tiden går och dispensen vinner laga kraft efter tre veckor. I det fall en dispens ska överprövas fattas ett beslut om detta. Beslutet är inte överklagbart. Länsstyrel-

sens beslut efter överprövningen som antingen innebär att dispensbeslutet ska stå fast, upphävas eller ändras är överklagbart (se MÖD 2013:6⁶).

4.2.5.6 LOKALA OCH REGIONALA SKILLNADER VID PRÖVNINGEN AV EN STRANDSKYDDSDISPENS.

Den över allt annat överskuggande lokala och regionala skillnaden vid prövningen av strandskyddsdispens, är att 10 län tillämpar beslut om generellt undantag från strandskyddsreglerna⁷.

4.2.6 Slutsatser

- Förbättringspotential finns när det gäller utformningen av dispensbeslut så det alltid tydligt uttrycks vilket särskilt skäl som tillämpats samt att det ska finnas en beskrivning av hur man gjort den bedömningen.
- Utvecklingsmöjligheter när det gäller tillämpningen av de särskilda skälen är att förbättra och säkerställa informationsspridningen mellan centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och medborgare, samt att göra rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen lättillgänglig.
- I större eller mindre utsträckning behöver bedömningen av den långsiktiga påverkan på strandskyddets syften förbättras i de flesta dispensbeslut. Naturvårdsverket och Boverket är av den uppfattningen att man i besluten bör redovisa den intresseprövning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. I besluten bör även framgå hur prövningsmyndigheten gjort bedömningen att dispensen är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.
- I beslut om dispens behöver tomtplatsavgränsning anges och bedömningen angående fri passage uppmärksammas på ett tydligt sätt.
- Stödet från de centrala myndigheterna till länsstyrelserna behöver utvecklas. Kompletterande vägledning behövs för att säkerställa att rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen och befintlig vägledning om hur beslut om dispenser bör utformas, när länsstyrelser och kommuner.

⁶ Mark- och miljööverdomstolen har funnit att en länsstyrelses beslut efter överprövning av en kommunal nämnds beslut om strandskyddsdispens är överklagbart. En miljöorganisation som uppfyller de kriterier för klagorätt som ställs upp i 16 kap. 13 § miljöbalken har därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut har upphävts och målet återförvisats dit för prövning i sak.

⁷ Ytterligare ett län har beslut om generellt undantag från strandskyddsbestämmelserna. Den länsstyrelsen uppger dock att de inte längre tillämpar beslutet.

4.3 Upphävande av strandskydd genom detaljplan enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken

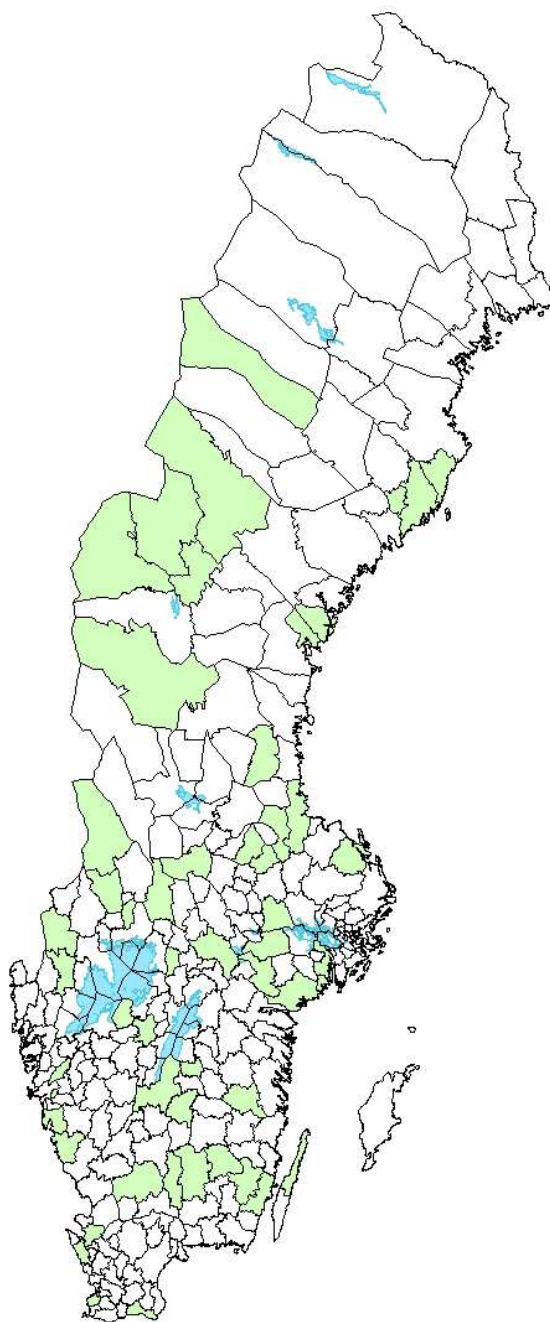
4.3.1 Avgränsning

I regeringsuppdraget ingår att utvärdera och se över tillämpning och utfall av det nya reglerverket för strandskydd. Som ett led i detta har ett antal beslut om att upphäva strandskydd genom detaljplan med stöd av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen och 7 kap. 18 c § miljöbalken granskats. Eftersom de nya bestämmelserna innebar att kommunerna i de flesta fall fick ta över ansvaret för dispensgivning och upphävande av strandskyddet i detaljplan har granskningen avgränsats till att enbart innefatta kommunala beslut. De beslut som länsstyrelserna tagit med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken eller enligt äldre gällande lagstiftning har därför inte granskats. Dock presenteras en översiktlig sammanställning över de beslut som länsstyrelserna tagit, se tabell 6.

Samtliga detaljplaner där strandskyddet upphävts av kommunerna med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken under 2012 samlades in via länsstyrelserna, totalt 168 stycken.⁸ Totalt granskades 72 av dessa detaljplaner från 55 kommuner, jämnt geografiskt fördelat över landet, se figur 17. Granskningen av detaljplanerna utfördes av WSP. Redovisningen som följer bygger också på den enkätundersökning som skickades ut till 117 kommuner och på en analys av länsstyrelsernas svar på uppdrag nr 43⁹. Detta material har sammanställts av Sweco.

⁸ Inga detaljplanehandlingar från Östergötlands och Norrbottens län sändes in men för alla län erhöles uppgifter om antalet detaljplaner.

⁹ Länsstyrelsen skulle i sin återrapporering till Boverket för 2012 särskilt rapportera vilket genomslag reglerna om strandskydd fått och ange antalet detaljplaner som innehöll upphävande av strandskydd, samt redovisa länsstyrelsernas ingripanden.



Figur 17. Karta över de 55 kommuner vars detaljplanehandlingar har granskats.

4.3.2 Detaljplaner där strandskyddet upphävts

Antalet detaljplaner från år 2012 där strandskydd har upphävts genom en planbestämmelse av en kommun med stöd av 7 kap.18 c § miljöbalken varierar mellan 1-15 stycken per län. Totalt upphävdes strandskyddet i detaljplan av kommunerna i 168 detaljplaner med stöd av 7 kap.18 c § miljöbalken, se tabell 5. De flesta kommuner upphävde strandskyddet endast i en eller två detaljplaner, medan ett par kommuner hade upp till sex detaljplaner där strandskyddet upphävts (WSP, 2013a). Flera län tillämpar generella beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna vilket påverkar i vilken grad kommuner och länsstyrelse behöver upphäva strandskyddet. Förutsättningarna ser därför olika ut över landet och påverkar även statistiken för antalet upphävanden. Läs mer om detta i kapitel 8.2.2.

Län	Detaljplaner där kommuner upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken
Blekinge	7
Dalarna	10
Gotland	0
Gävleborg	14
Halland	7
Jämtland	13
Jönköping	5
Kalmar	9
Kronoberg	12
Norrbottnen	12
Skåne	6
Stockholm	3
Södermanland	15
Uppsala	2
Värmland	11
Västerbotten	5
Västernorrland	5
Västmanland	2
Västra Götaland	7
Örebro	9
Östergötland	14
Totalt	168

Tabell 5. Detaljplaner där kommunen upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken under 2012 redovisat per län.

Under 2012 har även länsstyrelserna tagit beslut om att upphäva strandskyddet för områden som omfattas av detaljplan i 58 ärenden med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken eller enligt äldre gällande lagstiftning, se tabell 6. Dessa beslut ingår dock inte i granskningen.

Län	Detaljplaner där länsstyrelsen upphävt strandskyddet under 2012
Stockholm	20
Norrbottnen	1
Uppsala	2
Södermanland	5
Östergötland	3
Jönköping	3
Kalmar	4
Blekinge	3
Halland	5
Västra Götaland	1
Värmland	2
Västmanland	4
Dalarna	3
Gävleborg	1
Västernorrland	1
Totalt	58

Tabell 6. Detaljplaner där länsstyrelserna upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken under 2012 redovisat per län.

4.3.3 Hur strandskyddet har hanterats i detaljplanerna

4.3.3.1 NÄR TIDIGARE UPPHÄVT STRANDSKYDD ÅTERINTRÄTT

För områden som tidigare varit planlagda och där strandskyddet tidigare varit upphävt gäller, enligt 7 kap. 18 g § miljöbalken, strandskyddet åter om området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

I lite fler än hälften (56 procent) av de 72 detaljplanerna som WSP studerat har områdena tidigare varit planlagda i sin helhet. Drygt hälften av de studerade detaljplanerna omfattas således av 7 kap. 18 g § miljöbalken, det vill säga att en ny prövning av strandskyddet ska göras i samband med framtagandet av den nya detaljplanen. Utöver detta har i ytterligare 13 procent av fallen aktuellt område delvis varit detaljplanelagt tidigare. Således har 69 procent av områdena i någon omfattning tidigare omfattats av detaljplaner eller motsvarande. I många fall är syftet med den nya detaljplanen att ersätta en otidsenlig plan, att möjliggöra smärre förändringar eller att befästa befintliga förhållanden. I samtliga av dessa detaljplaner utom i två fall har strandskyddet tidigare varit upphävt.

4.3.3.2 SÄKERSTÄLLANDE AV FRI PASSAGE

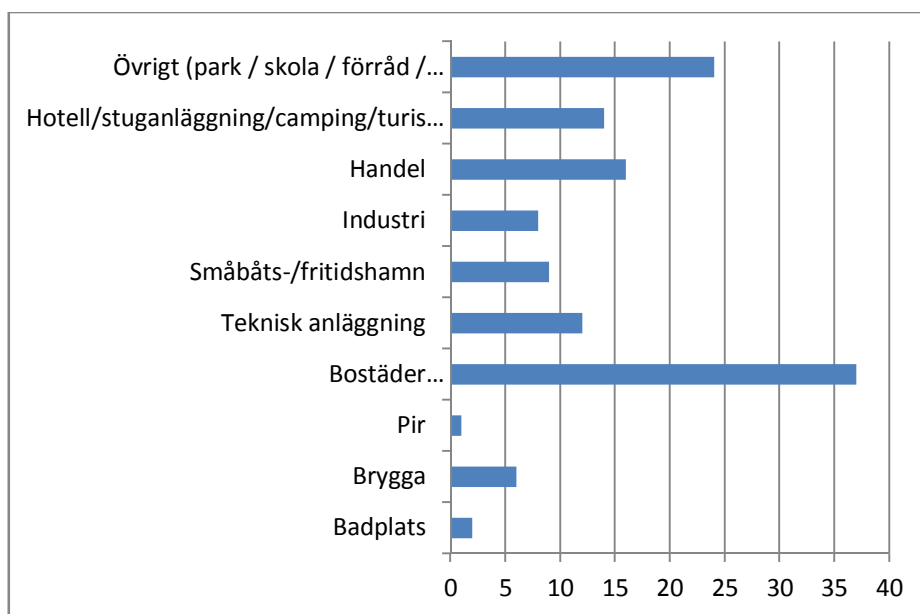
Enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken ska ett beslut om att upphäva strandskyddet i en detaljplan inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänhet och bevara goda livsvillkor för

djur- och växtliv. Detta gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Den fria passagen bör inte vara smalare än några tiotals meter (Prop. 2008/09:119, 2009). Den bör också anpassas till de lokala förutsättningarna, bebyggelsetäthet, landskapets karaktär och bebyggelsetradition (Naturvårdsverket och Boverket, 2009).

Av de 72 detaljplaner som WSP har studerat säkerställdes fri passage i plankartan eller på annat sätt i 60 procent av fallen. I 29 procent gjorde WSP en bedömning att fri passage närmast strandlinjen var omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. För de detaljplaner där fri passage säkerställdes (helt eller delvis) har den fria passagen säkerställts genom att bibehålla strandskyddet i kombination med planbestämmelsen "allmän plats NATUR" i 56 procent av fallen. I 25 procent av detaljplanerna har den fria passagen säkerställts genom att strandområdet inte ingår i detaljplanen. I 19 procent av fallen har strandskyddet upphävts för hela strandområdet och den fria passagen säkerställts enbart genom en planbestämmelse som exempelvis "allmän plats NATUR" eller "kvartersmark Fritidshamn" men med krav på passage för allmänheten. (WSP, 2013a)

4.3.3.3 VANLIGASTE ÄNDAMÅL FÖR UPPHÄVANDE AV STRANDSKYDDET

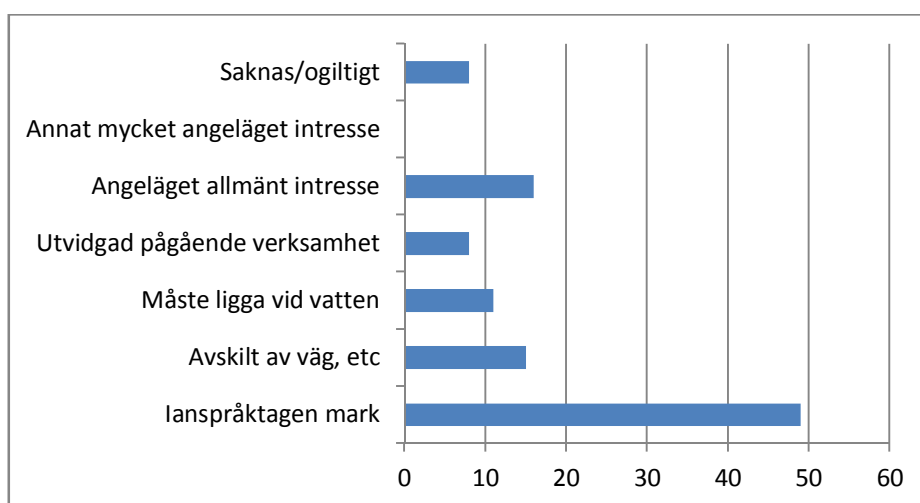
Det vanligaste ändamålet för att upphäva strandskyddet var enligt WSP:s sammanställning av de 72 detaljplanerna bostäder (fritidshus och permanentboende), se figur 18. Näst vanligaste kategorin var "övrigt", vilken innefattar exempelvis förråd, skolor, parkeringar, kontor, gator med mera. För kategorierna "handel", "industri" och i viss mån även "övrigt" omfattar detaljplanerna oftast redan befintlig verksamhet. Tekniska anläggningar, såsom transformator- och pumpstationer, krävs vanligtvis för planens övriga bebyggelse. Strandskyddet upphävdes inte i särskilt stor utsträckning för badplatser, bryggor och pirar utan strandskyddsdispens får istället sökas för sådana anläggningar.



Figur 18. Ändamål för upphävande av strandskydd i detaljplaner med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken (n=129). (WSP, 2013a)

4.3.3.4 TILLÄMPNING AV DE SÄRSKILDA SKÄLEN VID UPPHÄVANDE AV STRANDSKYDD

Att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan förutsätter att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken. De särskilda skälen återges i sin helhet i inledningen till kapitel 4. En sammanställning av de särskilda skälen som angivits i de 72 studerade planerna redovisas i figur 19. I flera planer anförs flera skäl. Enligt WSP:s bedömning angavs inget särskilt skäl eller så var skälet så otydligt uttryckt att det inte gick att hänföra till något av skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken i åtta av planerna.



Figur 19. Särskilda skäl för att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken. (WSP, 2013a)

Det vanligaste skälet som anfördes för att upphäva strandskyddet var att området *”redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften”* (7 kap. 18 c § 1 miljöbalken). Detta skäl angavs i 49 av de 72 detaljplanerna. Enligt WSP:s bedömning var skälet i nio av de 49 fallen antingen otydligt uttryckt, tveksamt eller direkt felaktigt. Till exempel så hävdade man i några planer att jordbruksmark¹⁰ och en före detta fotbollsplan var ianspråktagen mark (WSP, 2013a).

I 15 av planerna angavs som särskilt skäl att området *”genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen”* (7 kap. 18 c § 2 miljöbalken). I flera av de studerade detaljplanerna som angav detta som särskilt skäl utgörs den avskiljande anläggningen av en inte särskilt stor väg/lokalgata/promenadstråk. WSP har för dessa fall gjort bedömningen att kommunerna antagligen inte tillämpat det särskilda skälet korrekt. I en av planerna angavs dessutom en inte ännu byggd väg som särskilt skäl enligt 7 kap. 18 c § 2 miljöbalken.

Beträffande det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § 3 miljöbalken, *anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet*, bedömde WSP att det i de granskade detaljplanerna i princip alltid saknas en prövning för att se om behovet kan tillgodoses utanför området.

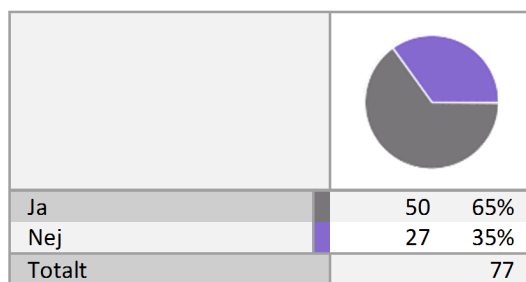
I 16 av planerna angavs att området behöver tas i anspråk för att *”tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området”*. Detta särskilda skäl angavs i flera av planerna som ett behov för att utveckla tätorten.

Inget upphävande gjordes med hänvisning till *”annat mycket angeläget intresse”* 7 kap. 18 c § 6 miljöbalken.

4.3.3.5 UPPLEVER KOMMUNERNA ATT DE SÄRSKILDA SKÄLEN ÄR LÄTTA ATT TILLÄMPA?

För att komplettera utvärderingen av hur de särskilda skälen använts, ställdes en fråga i enkäten till kommunerna om de ansåg att de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken var lätta att tillämpa vid upphävande av strandskydd i detaljplan (Sweco, 2013). 77 kommuner svarade på denna fråga varav 65 procent svarade att de tyckte att skälen var lätta att tillämpa, se figur 20.

¹⁰ Enligt Naturvårdsverkets och Boverkets gemensamma handbok bör jordbruksmark betraktas som tillgänglig mark (Naturvårdsverket och Boverket, 2009, s. 51).



Figur 20

Är de särskilda skälen i 7 kap. 18c § miljöbalken lätta att tillämpa vid upphävande av strandskydd i detaljplan?

I fritextsvar framkommer dock att de särskilda skälen pkt 5¹¹ och 6¹² är svårare att tillämpa.

- 5 och 6 svåra. Länsstyrelsens tolkning överensstämmer ej med vår i en tätort inom kommunen.
- Flera av punkterna är lätta att tillämpa. Dock är de särskilda skälen i punkt 5 och 6 diffusare. Eftersom länsstyrelsen inte tydligt nog har gett rådgivning i hur dessa ska tillämpas råder en viss ovisshet hur dessa kommer att bedömas ifall de skulle prövas juridiskt framöver.

(Sweco, 2013)

Ytterligare några exempel på kommentarer som fördes fram i enkätundersökningen:

- ”Lagstiftningen är tydlig. Ett problem är dock att det finns en allmän uppfattning om att med detaljplan så upphäver man strandskydd, dvs. tidigare har detaljplanen i sig fungerat som en egen upphävandegrund.”
- ”När en ny detaljplan ersätter en befintlig detaljplan med upphävt strandskydd så återinförs strandskyddet och det tidigare upphävandet av strandskydd är inte självklart att det finns dispensskäl för idag.”

(Sweco, 2013)

Under länsstyrelsernas konferens *Plan- och bostadsdagarna* i maj 2013 framfördes det även önskemål om ett nytt särskilt skäl för att främja syftena med strandskyddet. Ett sådant skäl skulle till exempel kunna tillämpas för att bygga ett vindskydd och på så vis öka allmänhetens tillgänglighet till strandområdet eller för att anlägga en lekdamm för fisk. Under samma konferens framkom också synpunkter på att de särskilda skälen gynnar de kommuner som har mark som redan är ianspråktagen, där det finns flera avskiljande vägar samt där tätortsutveckling kan återopas i punkten 5. På grund av detta menar man även att de särskilda skälen är svårare att tillämpa i glesbygdsområden (Plan- och bostadsdagarna, 2013).

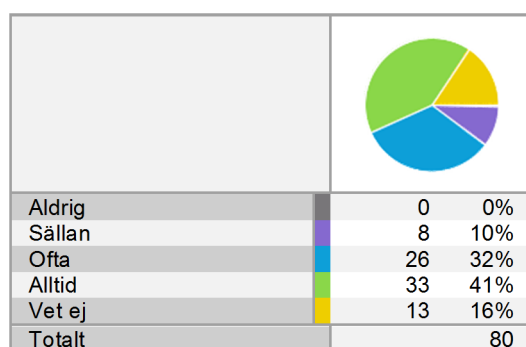
¹¹ pkt 5 behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området

¹² pkt 6 behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

4.3.4 Hanteringen av strandskyddet i planprocessen

4.3.4.1 DIALOGEN MELLAN KOMMUN OCH LÄNSSTYRELSE

Länsstyrelsen har skyldighet att i samrådet verka för att strandskyddet inte hävs i strid med 7 kap. 18 c-g §§ miljöbalken. Länsstyrelsen ska också bevaka strandskyddet under granskningstiden. Av enkäten framgår att över 70 procent av de 80 svarande kommunerna alltid eller ofta har en nära dialog med länsstyrelsen när strandskyddet ska upphävas i en detaljplan, se figur 21. Knappt en femtedel anger att de inte vet, vilket troligen beror på att de inte haft något sådant ärende än.



Figur 21

Har kommunen en nära dialog med länsstyrelsen när strandskyddet ska upphävas i en detaljplan? (Sweco, 2013)

Av fritextsvaren i enkäten framkommer att dialog med länsstyrelsen framförallt sker under samrådsskedet, precis som vid övrigt planarbete. Några kommuner har haft ytterligare diskussioner med länsstyrelsen i ett tidigt skede, vilket upplevs som positivt särskilt om det gäller mer komplexa ärenden. En kommun nämnde att de har regelbundna träffar: *"Plan- och byggenheten har träffar med länsstyrelsen fyra gånger per år, då kommande detaljplaner diskuteras och länsstyrelsen kommer med synpunkter i ett tidigt skede."* I en kommentar nämndes dock att dialogen kommer först i utställningsskedet: *"Diskussionerna har inte berört själva skälen för upphävd, de fick vi utreda själva, utan formalian runt har tagit mest tid. Länsstyrelsen ville inte upphäva i särskilt beslut utan in med det i planen - så kan de ha synpunkter där - gärna i det sena utställnings-/granskningsskedet. Man borde se över länsstyrelsens arbetsordning och lägga mer dialog under samrådet och inte som nu utställnings-/granskningsskedet."* (Sweco, 2013)

I Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012 framkommer att de flesta av landets länsstyrelser anser att det är vanligt att det förekommer brister i kommunernas arbete med att upphäva strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan. Några av de brister som anges är: diffusa formuleringar huruvida särskilda skäl föreligger, kommunernas bedömning grundas på bristande underlag (ofta saknas till exempel inventeringar när det gäller förutsättningar för djur och växtliv, natur- och friluftsvärden), att planförfattare gör relativt vidlyftiga bedömningar av huruvida ett visst landområde till exempel är ianspråktaget eller ej, samt att det är otydliga avgränsningar av vilket område inom detaljplanen som avses. De brister som länsstyrelserna påpekar i sina yttranden i samrådsskedet brukar vanligtvis rättas till, vilket kan ses som en naturlig del av planprocessen (Boverket, 2012).

4.3.4.2 LÄNSSTYRELSENS ÖVERPRÖVNING AV DETALJPLANER

Länsstyrelsen ska överpröva och upphäva kommunens beslut om att upphäva strandskyddet i detaljplan, om beslutet kan antas innebära att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelserna har rapporterat till Boverket att de överprövat totalt tio detaljplaner under 2012 där strandskyddet upphävts. Fyra av dessa tio detaljplaner har upphävts, se tabell 7.

Län	Kommun	Antal överprövningar gjorda av länsstyrelsen 2012	Antal upphävanden gjorda av länsstyrelsen 2012	Kommentar
Kalmar	-	4	0	
Värmland	Forshaga	1	1	Beslut taget utifrån nu gällande lagstiftning.
Västerbotten	Skelefteå	1	0	
Västra Götaland	Mariestad	1	0	
Gotland	Gotland	1	1	Delvis upphävd, område ligger inom naturreservat och faller därmed inom länsstyrelsens beslutanderätt.
Dalarna	-	1	1	Ärendet påbörjades före 2009 och faller därför inom länsstyrelsens beslutanderätt enligt lagstiftningen före 2009.
Södermanland	Vingåker	1	1	Ärendet påbörjades före 2009 och faller därför inom länsstyrelsens beslutanderätt enligt lagstiftningen före 2009, ligger inom LIS-område.
Totalt		10	4	

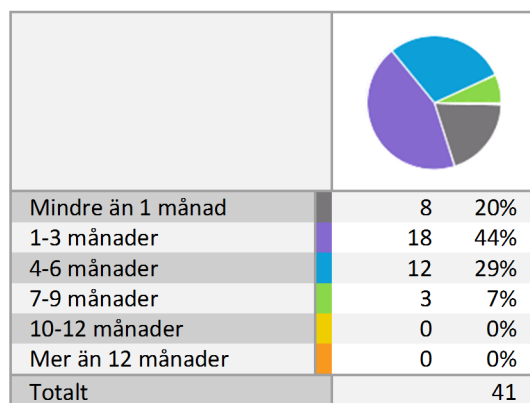
Tabell 7. Sammanställning över detaljplaner som länsstyrelserna överprövat och upphävt under 2012.

Detaljplanerna från Dalarna och Södermanland som länsstyrelsen upphävt påbörjades före 2009 och därför har länsstyrelsen fortfarande beslutanderätt enligt tidigare lagstiftning i dessa fall. I detaljplanen från Värmlands län har länsstyrelsen upphävt kommunens beslut enligt den nya lagstiftningen. Vid en samlad bedömning och en avvägning mellan olika allmänna intressen fann länsstyrelsen inte att särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken förelåg för att upphäva strandskyddet (WSP, 2013a). Länsstyrelsen på Gotland har delvis upphävt kommunens beslut om upphävande av strandskydd enligt den nya lagstiftningen, men då det handlar om områden som ingår i ett naturreservat har länsstyrelsen fortfarande beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § 1 st. p. 2b miljöbalken. Kommunen antog först detaljplanen utan att länsstyrelsen upphävt strandskyddet och därför valde länsstyrelsen att ta in planen för prövning. Länsstyrelsen har därefter bifallit hemställan om upphävande inom

fem delområden och avslagit hemställan om upphävande av strandskydd inom sex delområden.

Utifrån inkomna uppgifter är det väldigt få detaljplaner som tas in för prövning av länsstyrelserna. I den här sammanställningen har vi främst efterfrågat de fall då länsstyrelsen upphävt detaljplaner enligt den nya lagstiftningen. Det kan därför finnas fler detaljplaner som påbörjats före 2009 där länsstyrelsen gått emot kommunen genom att avslå deras begäran om att upphäva strandskyddet. Vi har inte heller specifikt efterfrågat de fall då länsstyrelsen enligt den nya lagstiftningen fortfarande äger beslutanderätten enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken.

I de fall länsstyrelsen ändå bestämmer sig för att överpröva en detaljplan där strandskyddet upphävts svarar en femtedel av kommunerna att den normala handläggningstiden för länsstyrelsen för dessa ärenden är mindre än en månad och nästan hälften bedömer motsvarande tid till 1-3 månader, se figur 22. Det är ovanligt att handläggningstiden tar över sex månader. (Sweco, 2013)



Figur 22

Hur lång handläggningstid har länsstyrelsen för att meddela sitt beslut när de bestämt sig för att överpröva en detaljplan där strandskyddet upphävts av kommunen? (Svaren avser normalfallet). (Sweco, 2013)

4.3.5 Diskussion

4.3.5.1 FÖR TIDIGT ATT SE UTFALLET AV DE NYA REGLERNA VID UPPHÄVANDE AV STRANDSKYDET I DETALJPLAN

Inledningsvis bör sägas att tidsperioden ett år (2012) är mycket kort för att kunna utvärdera hur väl de nya strandskyddsreglerna tillämpas. Under 2012 upphävdes strandskyddet i 168 detaljplaner. Det finns en stor variation i hur lång tid en detaljplanprocess tar, men uppskattningsvis för normala planförfaranden tar det ett till tre år medan projekt med enkla planförfaranden tar kortare tid (SOU 2013:34, 2013). Fortfarande hanteras en del upphävande av strandskydd i detaljplaner enligt den lagstiftning som gällde före 2009. Härav följer också svårigheter att redan nu kunna utläsa några geografiska skillnader.

4.3.5.2 MÅNGA OMRÅDEN HAR TIDIGARE VARIT PLANLAGDA

Av de 72 studerade detaljplaner där strandskyddet har upphävts har knappt 70 procent tidigare varit delvis planlagda eller planlagda i sin helhet. Antalet detaljplaner med ”nya” upphävanden av strandskydd är endast 22 stycken (30 procent). Då det

till största delen handlar om mark som varit planlagd tidigare och inte är jungfrulig kan det finnas en orsak till de brister som länsstyrelserna fört fram angående kommunernas underlagslagsmaterial för bedömning vid upphävande av strandskydd. I många fall är syftet med den nya detaljplanen att ersätta en otidsenlig plan, att möjliggöra smärre förändringar eller att befästa befintliga förhållanden. Möjligen kan det vara så att kommunerna inte ansett sig behöva ta fram nya underlag för områden för detaljplaner där marken tidigare varit planlagd med upphävt strandskydd.

4.3.5.3 FÅ DETALJPLANER UPPHÄVS AV LÄNSSTYRELSEN

Det är mycket sällan länsstyrelsen upphäver kommunens beslut att upphäva strandskyddet i detaljplan. Enligt insamlad statistik för 2012 överprövade länsstyrelserna tio av totalt 168 detaljplaner där strandskyddet upphävts och i endast fyra fall upphävde länsstyrelserna detaljplanen. Det är svårt utifrån denna kartläggning att veta vad detta beror på, men utifrån den enkätundersökning som genomförts inom uppdraget anger de flesta av kommunerna att de har en bra dialog med länsstyrelsen under planprocessen. Det tyder på att de brister som länsstyrelserna lyfter i samråd och granskningsskedet till största delen tillgodoses av kommunerna.

4.3.5.4 DE SÄRSKILDA SKÄLEN

Under arbetet med utvärderingen har det inkommit olika synpunkter på om preciseringen av de särskilda skälen i lag är bra eller inte. Några framhåller att de fungerar bra och att de underlättar vid prövning och är tillräckligt uttömmande. Någon annan upplever dock ett begränsat handlingsutrymme. I den kartläggning som WSP genomfört har det framkommit brister som visar att alla kommuner inte anger ett särskilt skäl i beslutet om att upphäva strandskyddet och att man gör tveksamma tolkningar i när ett visst skäl är tillämbart. Dock ska också sägas att det generellt är svårt att avgöra enbart utifrån planhandlingar huruvida tillämpningen av de särskilda skälen är korrekta. Kommunerna nämner dock själva att de önskar stöd från länsstyrelsen särskilt avseende pkt 5¹³ och pkt 6¹⁴ då de anses som svåra och diffusa att tillämpa.

4.3.5.5 INTRESSEAVVÄGNINGAR

Av WSP:s kartläggning framgår att det i de flesta fall är otydligt på vilka grunder bedömningar om påverkan på strandskyddets syften är baserade. I en detaljplan ska en intresseavvägning göras mellan strandskyddets syften och detaljplanens syfte. Det är i detaljplanen som det avgörs vilket syfte som väger tyngst. För upphävande av strandskyddet gäller inte 7 kap. 26 § miljöbalken som anger att dispens endast får ges om det är förenligt med strandskyddets syfte. Ett område kan alltså tas i anspråk för exploatering i en detaljplan även om åtgärden inte är förenlig med

¹³ pkt 5 behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området

¹⁴ pkt 6 behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse

strandskyddets syfte. Det är dock viktigt att det tydligt framgår av beslutet hur intresseavvägningen mellan detaljplanens och strandskyddets syfte gjorts och hur åtgärden kommer att påverka strandskyddets syften långsiktigt.

4.3.6 Slutsatser

- Totalt upphävdes under 2012 strandskyddet i detaljplan av kommunerna i 168 detaljplaner med stöd av 7 kap.18 c § miljöbalken. Utöver detta har länsstyrelserna tagit beslut om att upphäva strandskyddet i detaljplan i 58 fall.
- Av de 72 granskade detaljplanerna avser 70 procent områden som tidigare varit helt eller delvis planlagda. Av de områden som tidigare varit planlagda i sin helhet har strandskyddet tidigare varit upphävt i alla utom två fall.
- Enligt insamlad statistik för 2012 överprövade länsstyrelserna tio detaljplaner där strandskyddet upphävts och i fyra fall upphävde länsstyrelserna detaljplanen.
- Av genomförd kartläggning framkommer att det finns brister i hur kommunerna tillämpar lagstiftningen. Framförallt handlar det om hur man tolkar och tillämpar de särskilda skälen. Fri passage hanteras dock generellt sett på ett tillfredsställande sätt.
- Det är sammantaget få detaljplaner som länsstyrelserna överprövat och endast enstaka beslut har upphävts.
- Boverket och Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns behov av ytterligare vägledningsinrättelser för att ge både kommuner och länsstyrelser stöd. Detta gäller framförallt tolkning och tillämpning av de särskilda skälen.

5 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

5.1 Inledning

Den 1 februari 2010 infördes reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i miljöbalken och plan- och bygglagen. Enligt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen ska av den kommunala översiktsplanen framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § miljöbalken (så kallade LIS-områden). Syftet med att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden och där en viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts.

I 7 kap. 18 e § miljöbalken anges de kriterier som ska vara uppfyllda för att ett område ska anses som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Området ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden och vara av sådant slag, samt ha en så begränsad omfattning, att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Vidare specificeras i 7 kap. 18 e § miljöbalken geografiska områden som är helt undantagna från LIS eller där skärskilda begränsningar råder kring möjligheten att peka ut LIS-områden.

Vid en prövning av en dispens från eller beslut om upphävande av strandskyddet inom ett LIS-område får det enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken beaktas som ett särskilt skäl om det strandnära läget bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

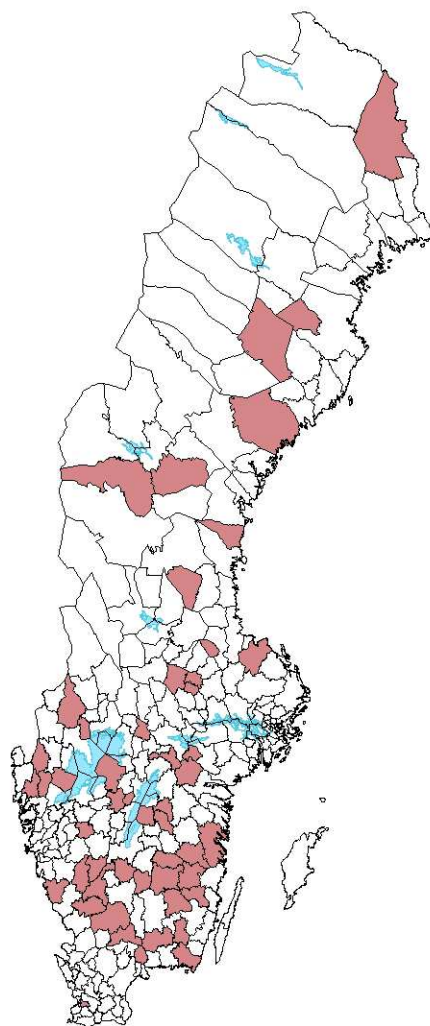
5.2 Kartläggning av hur kommunerna arbetar med att ange LIS-områden

Kartläggningen bygger på uppgifter som samlats in från kommuner och länsstyrelser och som konsultföretaget WSP på uppdrag av Naturvårdsverket och Boverket sammanställt. WSP har översiktligt granskat och gjort en sammanställning över 51 översiktsplaner med utpekade LIS-områden och detaljgranskat 25 översiktsplaner för att studera hur kommunerna pekar ut LIS-områden (WSP, 2013a). Därutöver har konsultföretaget Sweco sammanställt länsstyrelsernas svar på uppdrag 43 (Länsstyrelsernas regleringsbrev, 2013)¹⁵ och en enkätstudie som skickades ut till 117 kommuner. Denna sammanställning ligger också till grund för kartläggningen.

¹⁵ Länsstyrelsen skulle i sin återrapportering till Boverket för 2012 särskilt rapportera vilket genomslag reglerna om strandskydd fått och ange antalet detaljplaner som innehöll upphävande av strandskydd, samt redovisa länsstyrelsernas ingripanden.

5.2.1 Vilka kommuner har pekat ut LIS i sin översiktsplan?

Enligt uppgifter från länsstyrelserna återskiftning till Boverket har totalt 51 kommuner fram till årsskiftet 2012/2013 antagit en översiktsplan med utpekade LIS-områden, se figur 23. Utöver dessa 51 kommuner uppger länsstyrelserna att omkring ytterligare 50 kommuner håller på att peka ut LIS-områden (Sweco, 2013). En sammanställning över totalt 57 översiktsplaner med utpekade LIS-områden redovisas i Bilaga 1. Av dessa 57 planer är 6 under framtagande.



Figur 23. Karta över vilka kommuner som antagit LIS-planer.

I Bilaga 2 redovisas antal antagna LIS-planer per län. Eftersom många kommuner ännu inte hunnit anta en översiktsplan för LIS så ger inte denna sammanställning en heltäckande bild över hur många kommuner som faktiskt arbetar med LIS. Andelen kommuner med antagna LIS-planer per län varierar mellan 0-63 procent.

WSP har i sin kartläggning översiktligt studerat 51 översiktsplaner. Av de insamlade planerna var en majoritet, 43 stycken, antagna, medan fem var under framtä-

gande. Tre av planerna var av olika anledningar under ombearbetning (kommunen höll exempelvis på att arbeta in ett tematiskt tillägg för LIS i den kommunomfattande översiktsplanen eller så hade kommunen upptäckt felaktigheter och beslutat att arbeta om planhandlingen). WSP har även detaljgranskat 25 av de antagna översiktsplanerna. Vilka kommuner som ingår i WSP:s sammanställning framgår av Bilaga 1.

Utifrån enkätstudien till kommunerna kan man se att det är relativt vanligt att in-landskommuner och kommuner med negativ befolkningsutveckling tagit fram LIS-planer jämfört med andra urvalsgrupper (Sweco, 2013). WSP har i sin granskning av 51 översiktsplaner tittat på vilka kommuner som arbetat med LIS. I en jämförelse med SKLs kommungruppsindelning framgår att den största kommungruppen som antagit en LIS-plan tillhör gruppen ”Varuproducerande kommuner”, dit 43 procent av kommunerna hör, vilket ska jämföras med den totala andelen ”Varuproducerande kommuner” som är 19 procent, se tabell 8 (WSP, 2013a). Denna grupp är således överrepresenterad bland kommuner som antagit LIS-planer. Kommungrupperna ”Glesbygdskommuner”, ”Pendlingskommuner”, ”Kommuner i tätbefolkade regioner” samt ”Större städer” är även väl representerade bland de kommuner som antagit LIS-planer.

Gruppering enligt SKL	Fördelning samtliga kommuner (%)	Fördelning kommuner som tagit fram LIS-planer (%)
Storstäder	1 %	0 %
Förortskommuner tillorstäder	13 %	2 %
Större städer	11 %	10 %
Förortskommuner till större städer	8 %	0 %
Pendlingskommuner	18 %	18 %
Turism- och besöksnäringkommuner	7 %	2 %
Varuproducerande kommuner	19 %	43 %
Glesbygdskommuner	7 %	12 %
Kommuner i tätbefolkad region	12 %	12 %
Kommuner i glesbefolkad region	6 %	2 %

Tabell 8. De kommuner som tagit fram en översiktsplan med utpekade LIS-områden indelade efter SKLs kommungruppsindelning. (WSP, 2013a)

5.2.2 Planeringsunderlag för LIS

På enkätfrågan om vilka planeringsunderlag (inventeringar, förstudier, analyser med mera) kommunen använt i arbetet med att peka ut områden för LIS redovisar nästan samtliga berörda kommuner (de som arbetar eller har arbetat med LIS-planer) ett stort antal underlag (Sweco, 2013). Vanligt underlagsmaterial som nämns är bland annat länsstyrelsens digitala utredningsmaterial, kommunala och regionala planeringsunderlag, underlag från Skogsvårdsstyrelsen, Glesbygdsverket m.fl., befolkningsstudier samt befintliga inventeringar. Utöver ovan nämnda material lyfts även för projektet specifika platsinventeringar, erfarenheter från tidi-

gare strandskyddsärenden, lokalkännedom samt olika former av medborgardialog fram som värdefullt planeringsunderlag.

5.2.3 Översiktsplan, tillägg till eller fördjupning av översiktsplanen?

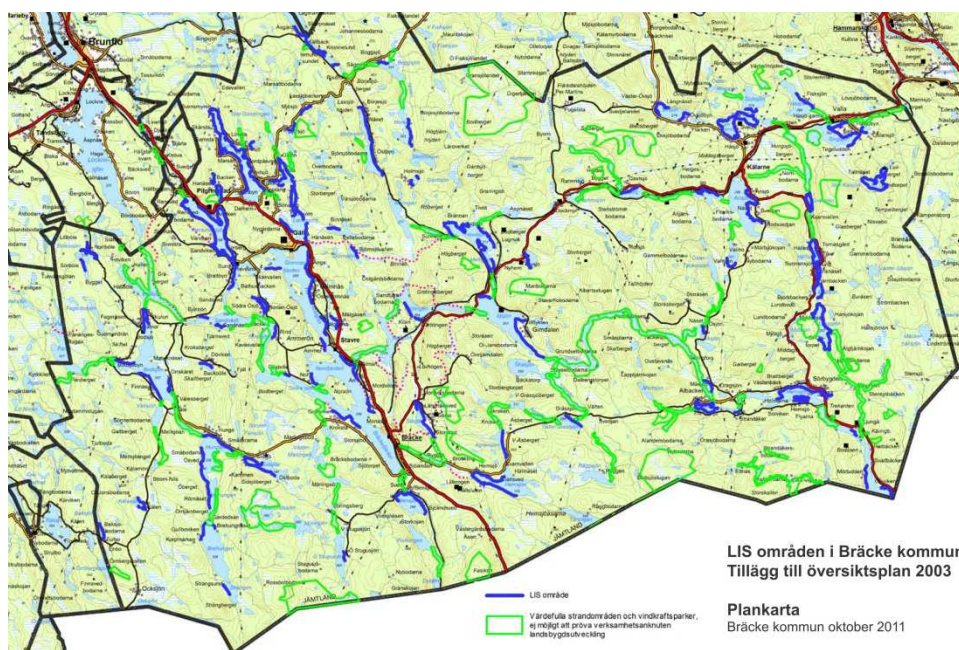
Av de 51 LIS-planer som antagits har 23 kommuner pekat ut LIS-områden i den kommunomfattande översiktsplanen (ÖP), 25 kommuner har tagit fram ett tematiskt tillägg till översiktsplanen (TÖP) och två kommuner har arbetat med fördjupningar av översiktsplanen (FÖP). En kommun har tagit fram ett tematiskt tillägg och fördjupning i samma dokument.

5.2.4 Antal utpekade LIS-områden

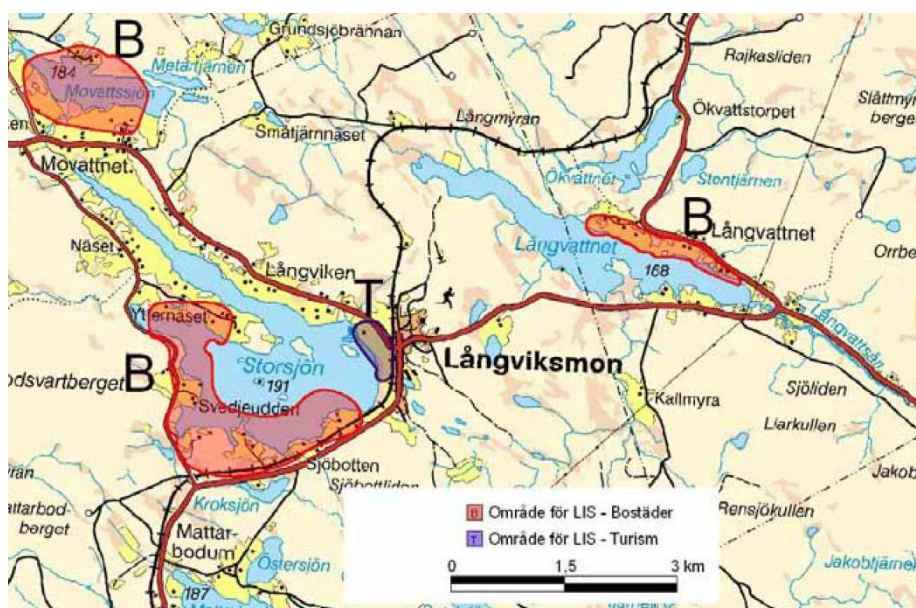
I de 51 översiktsplaner med utpekade LIS-områden som antagits har totalt mellan 918-970 LIS-områden pekats ut, se bilaga 1. Det har inte gått att få fram mer exakta siffror från genomförd granskning. En orsak till detta är att LIS-områdena helt enkelt inte är redovisade på ett klart och tydligt sätt i planhandlingen. En annan, möjligen viktigare orsak som behöver belysas, är tolkningen av vad som utgör ett LIS-område och hur ett sådant ska pekas ut. Detta tycks variera mellan kommunerna. Granskningen visar att kommunerna haft mycket olika metoder/avgränsningar vid utpekandet av LIS-områden. En del kommuner har till exempel pekat ut utredningsområden för att sedan inom utredningsområdena peka ut ett antal LIS-områden. Andra kommuner har pekat ut hela sjöar som LIS-områden, men angett att det inte blir aktuellt med en exploatering i anslutning till hela sjön utan endast inom vissa delar. Dessa delar är i sin tur inte alltid avgränsade eller utpekade. En del kommuner har inkluderat vattenområdet i utpekandet av LIS-områden, medan andra endast pekat ut landytan. Några kommuner har även pekat ut större LIS-områden som sträcker sig mer än 100 m in från strandlinjen där inget strandskydd finns. En del kommuner har inte pekat ut specifika områden, utan talar i stället om karaktärsområden, och det är ibland oklart om detta är ett begrepp som kommunen använder i stället för LIS-område. Ett annat exempel är kommuner som anger att LIS även ska vara tillämpligt utanför utpekade LIS-områden, se citat från en kommunal översiktsplan nedan:

”Regeln om landsbygdsutveckling i strandnära lägen tolkas generöst. Ett 50-tal områden för landsbygdsutveckling redovisas, men landsbygdsutveckling bör kunna utgöra dispenskäl i hela inlandet, oavsett om området är redovisat i översiktsplan eller inte.” (WSP, 2013a)

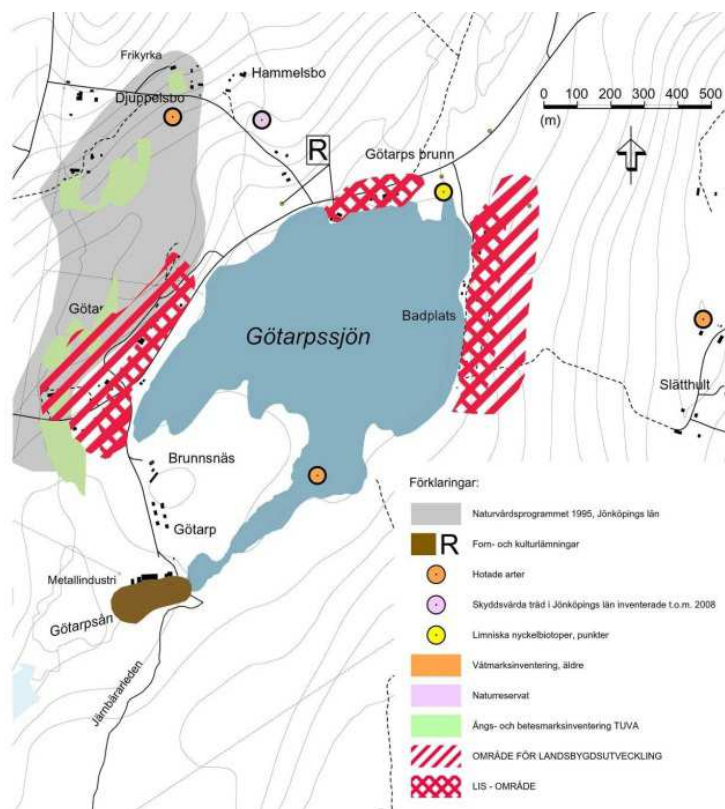
Detaljeringsgraden i utpekandena skiljer sig också mycket åt. En del kommuner använder sig av mer schablonmässiga och skissartade avgränsningar medan andra är mycket precisa i sina utpekanden. Antalet utpekade LIS-områden per kommun varierar mellan 1-90 stycken där majoriteten av kommunerna ligger mellan 1-40 områden. Nedan redovisas några exempel från de LIS-planer som granskats, figur 24-27.



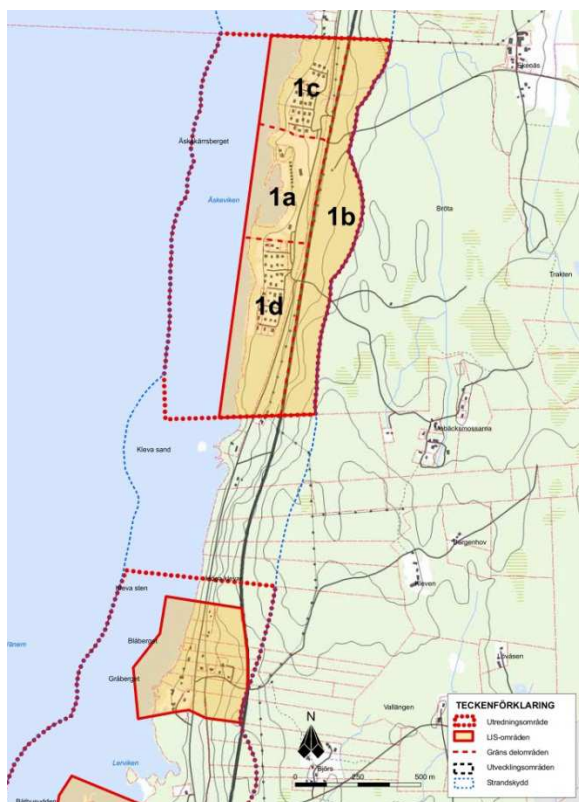
Figur 24. Exempel på LIS-områden från *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen - LIS områden i Bräcke kommun, Tillägg till översiktsplan 2003*. Antagen 2012.



Figur 25. Exempel på LIS-områden från *Översiktsplan för strandskydd i Örnsköldsvik kommun*. Antagen 2011.



Figur 26. Exempel på "LIS-områden" och "områden för landsbygdsutveckling" från *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen avseende Gnosjö kommun, Tematisk fördjupning av översiktsplan*. Granskningshandling mars 2013.



Figur 27. Exempel på LIS-områden från *Tematiskt tillägg till översiktsplan, Mariestads kommun*, Antagen 2011.

5.2.5 LIS inom områden där begränsningar råder

Möjligheten att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen gäller med några undantag i hela landet. För delar av landet gäller vissa begränsningar, där kommunen bör vara mer restriktiv vid utpekande av LIS-områden än i landet i övrigt. Enligt 7 kap. 18 e § 3 miljöbalken gäller detta i eller i närheten av tätorter, i vissa kust- och skärgårdsområden samt på Gotland. Det gäller också kring de stora sjöarna och Siljan i områden där det finns ett stort bebyggelsetryck. Enligt 7 kap. 18 e § 4 miljöbalken kan en kommun inte peka ut LIS-områden inom *”ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.”*

I WSP:s detaljstudie av de 25 översiktsplanerna har totalt 600-700 LIS-områden pekats ut. Av dessa har minst 400-420 LIS-områden pekats ut enligt de generella villkor som gäller enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken, det vill säga det som gäller för hela landet med undantag för punkt 3 och 4. Antalet är ungefärligt då det i vissa fall inte har gått att utröna om de generella villkoren gäller eller om området är ett sådant där vissa begränsningar ska gälla, till exempel i eller i närheten av tätorter. LIS-områden för vilka det råder osäkerhet har inte medräknats i sammanställningen. Beträffande utpekade områden enligt 7 kap. 18 e § 3b-d miljöbalken, det vill säga inom områden där särskilda begränsningar gäller vid utpekande av LIS-områden, har cirka 50 LIS-områden pekats ut. Resultatet av granskningen visar att ingen av de studerade kommunerna har pekat ut LIS-områden enligt 7 kap. 18 e § 4 miljöbalken, det vill säga inom områden där man inte har möjlighet att peka ut LIS-områden.

5.2.6 Definition av landsbygd och landsbygdsutveckling

WSP:s kartläggning av de 25 LIS-planerna visar att det endast är ett fåtal kommuner som har definierat begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling. Endast sju av de studerade LIS-planerna innehöll en definition av landsbygd och endast fyra planer hade definierat begreppet landsbygdsutveckling. Resultatet visar också att bara för att kommunen har definierat begreppet ”landsbygd”, så behöver man inte ha diskuterat begreppet ”landsbygdsutveckling”, och vice versa. Det kan emellertid vara så att kommuner, i samband med att de tar fram kriterier enligt 7 kap. 18 e §, faktiskt ”ringar in” och beskriver landsbygdsutveckling utan att för den skull i planhandlingen tillhandahålla en tydlig definition.

Nedan redovisas några använda definitioner på landsbygd som framkommit i WSP:s kartläggning:

”Hela kommunen är en landsbygd.”

”Det är endast centralorten som inte kan användas i begreppet landsbygd.”

”Det finns ingen enhetlig definition av landsbygd, utan det kan definieras olika beroende på sammanhang och ändamål. Varje kommun bör själva göra bedömningen av vad som är landsbygd och vilka områden som är lämpliga för utvecklingen av landsbygd.”

Exempel på landsbygdsutveckling från WSP:s kartläggning:

”Det skall finnas något på plats – ett befintligt sammanhang att utveckla.”

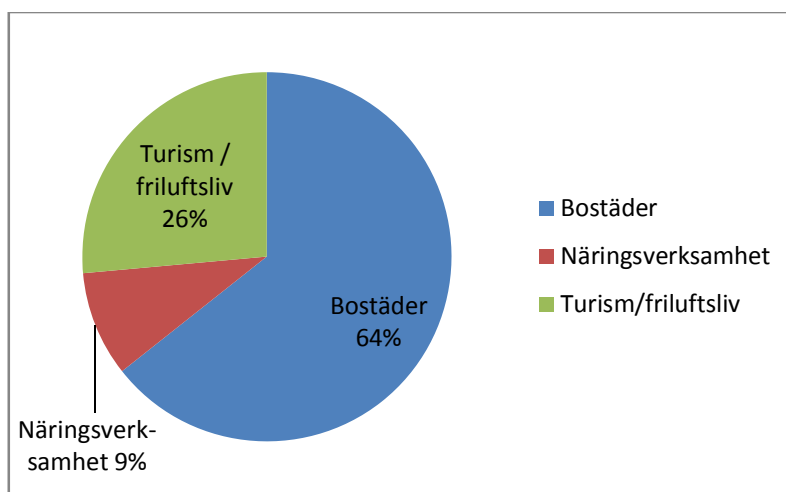
”Åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder.”

”Landsbygdsutveckling i Hylte kommun handlar om att bevara de höga värden som naturen, byarna och samhällen har att erbjuda och samtidigt utveckla dem på ett sätt som gör att invånare vill leva och bo kvar i kommunen med arbetstillfällen, turism, boende och ett fungerande serviceunderlag.”

5.2.7 Typ av landsbygdsutveckling

Inom de 25 studerade planerna redovisas ett antal olika inriktningar för landsbygdsutveckling (WSP, 2013a). Analysen visar att de flesta av kommunerna redovisar någon form av inriktning (bostäder, verksamheter, turism etc.) medan ett fåtal kommuner inte anger någon specifik inriktning. De kommuner som inte har pekat ut inriktningar är oftast de kommuner som har pekat ut väldigt många områden, utan några bakomliggande specifika krav.

Vid analysen har WSP, i de fall där det varit möjligt, försökt gruppera de olika inriktningarna i tre olika kategorier; bostäder, näringsverksamhet och turism/friluftsliv. Inom kategorin näringsverksamhet inkluderas även hotell och restauranger etcetera. Inom kategorin turism/friluftsliv återfinns camping, kanot, vandring, fiske etcetera. Den vanligaste inriktningen inom utpekade LIS-områden är för bostäder (280 områden), följt av turism/friluftsliv (115 områden) och slutligen näringsverksamhet (40 områden), se figur 28. Några kommuner delar även in bostäder i olika underkategorier, t.ex. kompletterande bebyggelse och sammanhållen bebyggelse. En del kommuner har även varit tydliga med att redovisa tätortsnära LIS-områden och angett dessa i en särskild kategori.



Figur 28. Inriktning på landsbygdsutveckling i utpekade LIS-områden (n=435). (WSP, 2013a)

5.3 Dispensgivning och upphävande av strandskydd i detaljplan inom LIS-områden

I 7 kap. 18 d § miljöbalken anges att man som särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

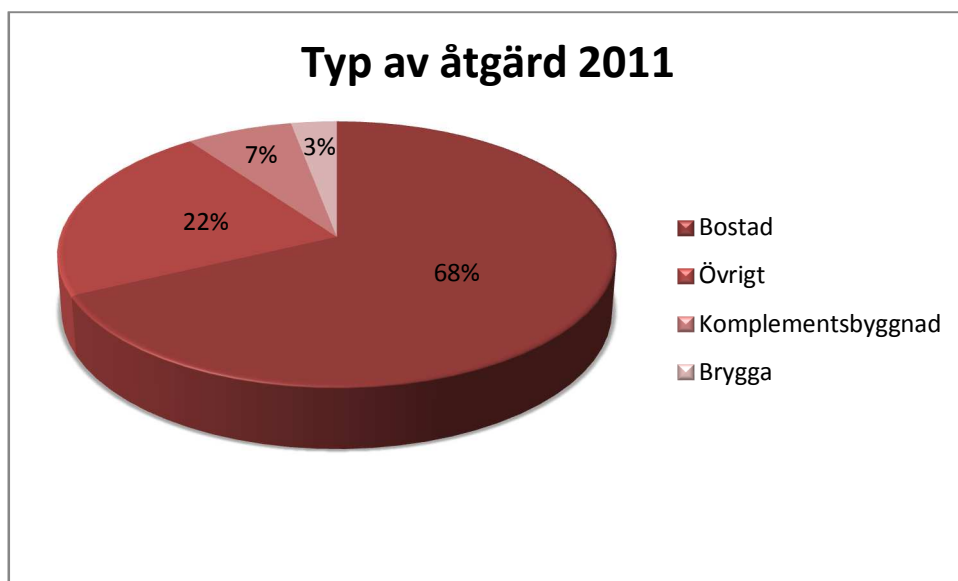
5.3.1 Dispensgivning inom LIS

5.3.1.1 ANTAL DISPENSER MED HÄNVISNING TILL 7:18 d §.

Under 2010 lämnades strandskyddsdispens med hänvisning till landsbygdsutveckling enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken endast i två dispenser i en kommun. Båda dessa dispenser gällde fritidshus. (WSP, 2013a)

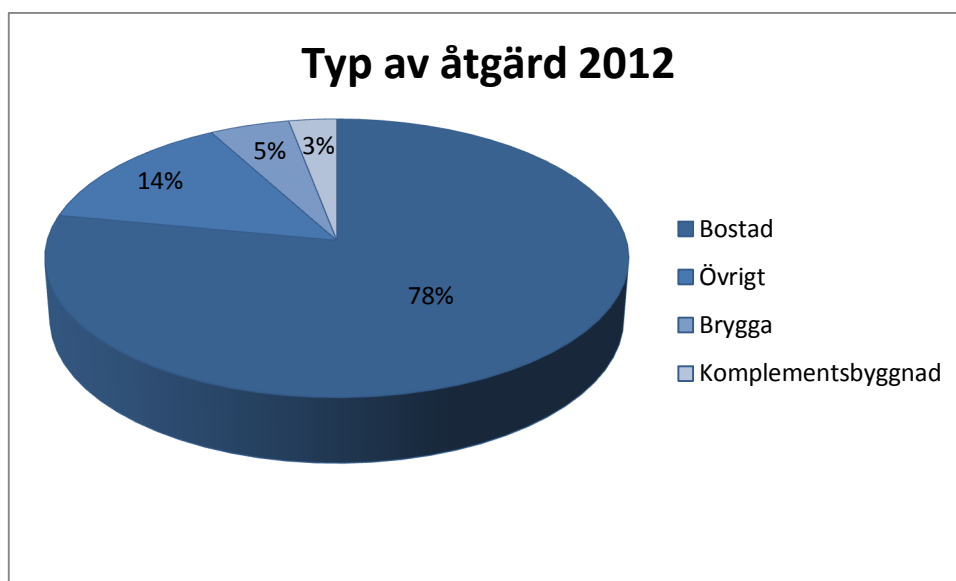
Naturvårdsverket har samlat in statistik från länsstyrelserna om antalet strandskyddsdispenser som beslutats med hänvisning till 7 kap. 18 d § miljöbalken under 2011 och 2012. Statistiken visar att 72 kommunala dispensbeslut togs med hänvisning till 7 kap. 18 d § miljöbalken under 2011. Detta motsvarar 1,8 procent av det totala antalet om 3962 kommunala dispenser som beslutades under detta år. Dispenser med hänvisning till det särskilda skälet landsbygdsutveckling togs av totalt 27 kommuner i 12 län. 18 procent, vilket motsvarar 13 av de 72 kommunala besluten, upphävdes av ansvarig länsstyrelse. Den åtgärd som åberopades i de flesta av dispensbesluten var bostad inklusive fritidshus, se figur 29. I Bilaga 3 presenteras

en sammanställning över de åtgärder som åberopats inom LIS-områden. 10 av de 13 åtgärder som länsstyrelsen upphävde rörde bostäder.



Figur 29. Typ av åtgärd för antagna dispenser inom LIS under 2011.

Under 2012 togs 118 kommunala dispensbeslut med hänvisning till 7 kap. 18 d § miljöbalken i 39 kommuner i 16 län. Detta motsvarar 2,9 procent av det totala antalet om 4023 kommunala dispenser som beslutades under detta år. 19 dispensbeslut, vilket motsvarar 16 procent av de 118 besluten, har upphävts av länsstyrelsen. Bostadsbebyggelse inklusive fritidshus var precis som under föregående år i majoritet av de åtgärder som åberopades i besluten, se figur 30 och Bilaga 3. 14 av de 19 åtgärder som länsstyrelsen upphävde rörde bostäder.



Figur 30. Typ av åtgärd för antagna dispenser inom LIS under 2012.

Länsstyrelsen upphäver procentuellt sett fler LIS-dispenser än övriga dispenser. Under 2011 upphävde länsstyrelserna 4,5 procent av alla dispenser (177 st. av 3962) och under 2012 upphävdes 7 procent (288 st. av 4023). Som redovisats ovan upphävde länsstyrelserna totalt 18 procent av alla LIS-dispenser under 2011 och 16 procent under 2012.

5.3.2 Upphävande av strandskydd i detaljplan inom LIS

5.3.2.1 ANTAL DETALJPLANER MED HÄNVISNING TILL 7:18 D § MILJÖBALKEN

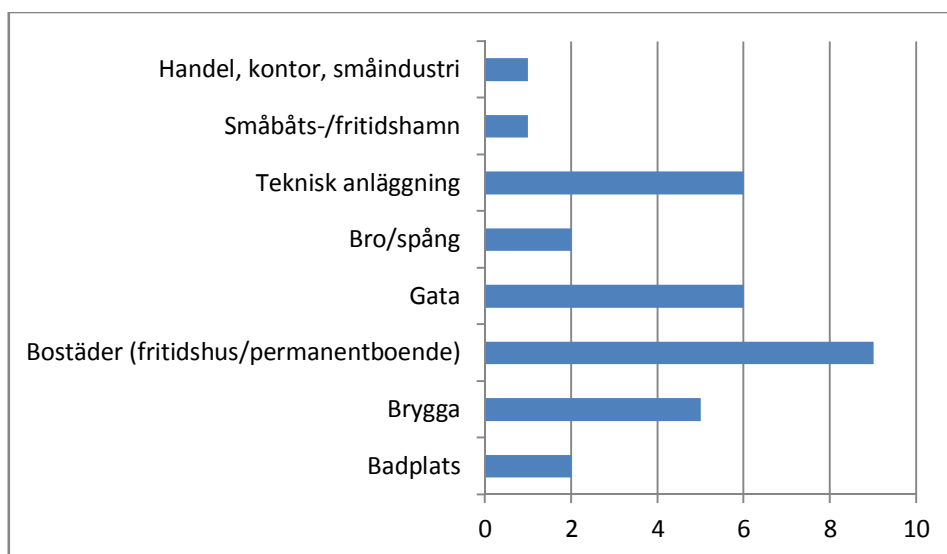
Enligt uppgift från länsstyrelserna har strandskyddet, under åren 2010-2012, upphävts, eller håller på att upphävas, med stöd av 7 kap.18 d § miljöbalken i elva detaljplaner. Sju av planerna antogs 2012 och två under 2011. För detaljplanen i Jokkmokk och Eksjö har inga planhandlingar funnits tillgängliga vid gransknings-tillfället och dessa planer har därför inte tagits med i granskningen. Fördelningen uppdelat på län och kommuner redovisas i tabell 9 (WSP, 2013a). I ett fall har kommunens beslut upphävts av länsstyrelsen. Det kan vara värt att notera att endast sju kommuner hittills har upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 d §, vilket ska jämföras med att 51 kommuner antagit LIS-planer under samma period. Som jämförelse kan även nämnas att det under 2012 antogs 168 detaljplaner där strandskyddet upphävdes av kommunen med hänvisning till ett särskilt skäl i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Av de nio studerade detaljplanerna har ett område tidigare varit planlagt, två områdena har delvis varit planlagda och övriga sex områden har inte tidigare varit planlagda. Sex av de studerade detaljplanerna ligger inom utpekade LIS-områden i den kommunala översiktsplanen. I tre fall ligger områdena inom områden som kommunen avser att peka ut som LIS-områden. För dessa är dock LIS-planen ännu inte antagen.

Län	Kommun	Antal detaljplaner	Kommentar
Dalarna	Smedjebacken	3	Två av planerna antogs 2011 och en 2012.
Kalmar	Nybro	1	Planen antogs 2012.
Kronoberg	Alvesta	2	Båda planerna antogs 2012. En av planerna hänvisar också till 7 kap. 18 c § miljöbalken.
Kronoberg	Älmhult	1	Planen antogs 2012.
Norrbottnen	Jokkmokk	1	Inga planhandlingar har funnits tillgängliga vid granskningstillfället.
Södermanland	Vingåker	1	Planen antogs 2012. Beslutet har upphävts av länsstyrelsen.
Uppsala	Tierp	1	Planen är inte antagen utan befinner sig i samrådsskedet. Samrådshandlingen är daterad 2012-06-28.
Jönköping	Eksjö	1	Planen antogs 2012. Inga planhandlingar har funnits tillgängliga vid granskningstillfället.
Totalt		11	

Tabell 9. Detaljplaner där strandskyddet upphävts med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken under 2010-2012.

5.3.2.2 ÄNDAMÅL FÖR UPPHÄVANDET AV STRANDSKYDDET OCH MOTIV FÖR LANDSBYGDSUTVECKLING

Med ändamål för upphävande avses de ändamål för vilka strandskyddet upphävts i detaljplanen. En sammanställning av ändamålen för upphävande av strandskyddet redovisas i figur 31 (WSP, 2013a). I flera av detaljplanerna förekom mer än ett ändamål. Det primära ändamålet för att upphäva strandskyddet var för bostäder (fritidshus och permanentboende). Övriga ändamål kan alla på något sätt sägas vara relaterade till det primära ändamålet, nämligen bostadsbebyggelse. Beträffande ändamålet ”handel, kontor, småindustri”, så avsåg detta främst redan befintlig verksamhet.



Figur 31. Ändamål för upphävande av strandskydd i detaljplaner med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken (n=32). (WSP, 2013a)

Det kan vara värt att notera att ändamålet för upphävandet i fem fall omfattade bryggor, medan man i tre detaljplaner hade planlagt för bryggor men inte upphävt strandskyddet. I dessa fall får istället strandskyddsdispens sökas.

I samtliga av de granskade detaljplanerna hänvisar man till kommunens LIS-plan och att det aktuella området ingår i ett av kommunens utpekade LIS-områden. I fyra av de studerade planerna utvecklas resonemangen och motiveringen av hur ett upphävande kan främja utvecklingen av landsbygden, se följande exempel:

”... ny bebyggelse och ökad befolkning i området skulle bevara och på sikt bidra till ett ökat underlag för den service som finns på orten och också ge förutsättningar för en förbättrad vatten- och avloppshantering”.

För de resterande fem planerna saknas, bortsett från hänvisningen till kommunens LIS-plan, en motivering av på vilket sätt ett upphävande främjar landsbygdens utveckling.

5.4 Problem och möjligheter med LIS

I den kommunenkät som genomförts inom uppdraget och som skickats ut till 117 kommuner har 19 kommuner angett att de antagit en översiktsplan med utpekade LIS-områden. 36 kommuner har angett att de håller på att ta fram en LIS-plan. Följande avsnitt bygger till stora delar på uppgifter som kommit in via denna enkät och länsstyrelsernas svar på uppdrag 43 (Länsstyrelsernas regleringsbrev, 2012) som analyserats av konsultföretaget Sweco.

5.4.1 Vilka möjligheter ser kommuner och länsstyrelser med LIS?

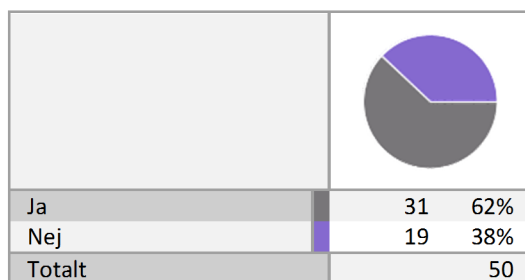
5.4.1.1 LIS VÄCKER INTRESSE OCH SKAPAR DIALOG

Många av de kommuner som i kommunenkäten angett att de arbetat eller arbetar med LIS upplever att de har eller har haft en positiv dialog med allmänheten vid utpekandet av LIS-områden (Sweco, 2013). Att peka ut områden för landsbygdsutveckling skapar intresse i bygden och många kommuner framhäver i sina kommentarer goda erfarenheter från bra samrådsmöten/öppet hus m.m. Några kommuner har även haft ett fruktsamt samarbete med omkringliggande kommuner.

Något som flera kommuner också tycker har fungerat bra i arbetet med att ta fram områden för LIS är ett bra internt samarbete, och i vissa fall även ett bra samarbete med länsstyrelsen (Sweco, 2013). Internt på kommunerna har frågan ofta varit prioriterad och tid och resurser avsatts till arbetet. Berörda politiker har ofta varit mycket intresserade av arbetet.

5.4.1.2 VÄGLEDNING

Av de kommuner som har eller håller på att ta fram en översiktsplan som behandlar LIS anser 62 procent i enkätundersökningen att de fått vägledning av länsstyrelsen för att peka ut områden för LIS, medan 38 procent menar att de inte fått det, se figur 32. (Sweco, 2013)



Figur 32

Har kommunen fått vägledning av länsstyrelsen för att peka ut områden för LIS?
(Sweco, 2013)

Det framkommer också från kommunernas kommentarer att i de fall som länsstyrelsen har tagit fram riktlinjer så upplever kommunerna detta som bra hjälp och stöd. Lite mer än hälften av länsstyrelserna uppger att de arbetar med vägledning för strandskydd och LIS och då oftast som en del av de träffar som regelbundet hålls med kommunala handläggare (Sweco, 2013). Endast en handfull länsstyrelser har även arbetat med specifika dialogmöten kring just strandskyddsfrågor och LIS och ungefär lika många uppger att de tagit fram specifika planeringsunderlag och policys för dessa frågor.

5.4.1.3 MÖJLIGHET TILL UTVECKLING

En kommun i enkäten beskriver att man ser LIS som ett instrument för att förstärka befintliga strukturer i glesbygden (Sweco, 2013). En svarande anger att man genom LIS ser en möjlighet till exploatering och nybyggnation och en annan anger att arbetet med LIS lett till en ökad förståelse för strandskyddsfrågor generellt.

5.4.2 Vilka problem ser kommuner och länsstyrelser med LIS?

5.4.2.1 SVÅRT ATT AVGRÄNSA LIS-OMRÅDEN

På frågan om vilka svårigheter kommunen stött på i arbetet med att ta fram områden för LIS svarar många kommuner att det är svårt att avgränsa områden samt att bestämma antal och storlek (Sweco, 2013). Det framkommer även av enkätsvaren att en återkommande invändning som flera kommuner fått från sin länsstyrelse är att de utpekade områdena har varit för stora eller för många och att motiveringen till varför de pekats ut är bristfällig. En klar majoritet av alla länsstyrelser anser att kommunerna pekat ut för många och för stora LIS-områden utan att kunna visa på behovet eller konsekvenserna av utpekandet.

Kommentarer i urval från länsstyrelserna:

”Generellt har Länsstyrelsen påpekat att utpekade LIS-områden saknat en kvalitativ helhetsbedömning gentemot kommunens totala tillgängliga strandskyddsområden, och inte heller är kopplat mot landsbygdsutveckling på ett tillfredsställande sätt. Främst det senare har lett till att Länsstyrelsen ansett att det generellt föreslagits för många LIS-områden.” (Sweco, 2013)

5.4.2.2 LIS – ETT OFLEXIBELT VERKTYG?

Att ta fram en översiktplan är en både tids- och resurskrävande process. Flera kommuner menar att LIS-verktyget är för trubbigt och omständligt för att tillämpa på ett effektivt sätt (Sweco, 2013). Kommunerna anger att det är svårt att peka ut tydligt geografiskt avgränsade områden när man inte vet var eventuella exploateringsintressen kan komma inom översiktsplanens genomförandetid. Det är framförallt glesbygdskommuner med negativ befolkningsutveckling som lyfter den här problematiken.

Kommentarer i urval från kommunerna:

”Inom glesbygden är det omöjligt att förutse framtida utvecklingsprojekt. Här krävs det flexibilitet för att kunna ta tillvara framtida landsbygdsutvecklingsidéer. Planläggning av LIS-områden riskerar begränsningar för bra projekt som hamnar utanför LIS-områden.”

”Ändringarna från 2009/2010 har inneburit att det blivit svårare. Det gäller både i tätort och på landsbygd eftersom LIS har omgärdats av så många restriktioner att det inte kan tillämpas där initiativen dyker upp. En grundläggande faktor för byggnadsföretag på landsbygd är att de förutsättningar som gör att det är ekonomiskt realiserbart är helt oberoende av de faktorer som samhället ska ta hänsyn till i sin planering. Det innebär att samhället kommer att peka ut lämpliga platser för LIS- lokalisering som aldrig har förutsättningar att bebyggas.”

”LIS är oerhört svårt att tillämpa i utflyttningsbygd! Vi skulle kunna erbjuda en fantastisk boendemiljö, men det är otroligt svårt att peka ut områden geografiskt

på karta. ... Vill kunna ha möjlighet att enbart ange kriterier för LIS (inte enbart under en kortare övergångsperiod i avsaknad på utpekande i ÖP).”

Kommentarer i urval från länsstyrelserna:

”LIS-instrumentet är för trubbigt för en regional eller lokal anpassning. Möjlighet saknas att hantera strandskyddsdispenser för enstaka hus på landsbygden. Det är svårt för kommuner med litet exploateringsstryck att förutse var en förfrågan om enstaka hus kan komma. Vissa kommuner har föreslagit politiska riktlinjer för hantering av strandskydd, vilket lagens förarbeten medger, även om riktlinjer har ett svagt stöd i lagstiftningen. Bra om berörda myndigheter kunde acceptera denna möjlighet...”

(Sweco, 2013)

5.4.2.3 BRISTFÄLLIGA UNDERLAG

Kommunerna anger att länsstyrelserna ofta har synpunkter på att kommunerna inte har tagit fram tillräckligt underlagsmaterial för att göra väl avvägda bedömningar (Sweco, 2013). I de fall kommunerna själva angett att de haft ett bra underlagsmaterial upplever de att detta varit något som påverkar arbetet positivt. Flera kommuner uppger att länsstyrelserna ställer höga krav på bland annat miljökonsekvensbeskrivning och naturbedömning och att länsstyrelserna ofta anser att hänsyn till höga naturvärden och riksintressen inte har gjorts i tillräckligt stor utsträckning.

Kommentarer i urval från kommunerna:

”Kommunen och länsstyrelsen har emellanåt haft olika uppfattning om bedömningar i LIS/strandskyddsfrågan samt vilka krav på detaljeringsgrad och krav på utredningar som krävs i översiktsplaneringen.” (Sweco, 2013)

5.4.2.4 KOPPLINGEN MELLAN UTPEKADE LIS-OMRÅDEN OCH LANDSBYGDSUTVECKLING

Flera kommuner anger att de fått synpunkter från länsstyrelsen på att de angivit för svaga motiveringar till hur utveckling inom LIS-områden bidrar till landsbygdsutveckling (Sweco, 2013). Motiv för hur åtgärderna gynnar landsbygdsutvecklingen är oftast den starkaste invändningen från länsstyrelserna. Många av de föreslagna LIS-områdena avser endast bostadsändamål och man anser att kommunerna saknar ett helhetsgrepp.

Kommentarer i urval från länsstyrelserna:

”Grunden till invändningarna är ofta en svag motivering till varför ett föreslaget LIS-område innebär en utveckling av landsbygden samt att utredningar vad gäller VA och naturvärden är bristfälliga eller saknas.”

”Det som är sämst beskrivet är hur bebyggelse och verksamheter kommer att bidra till just landsbygdsutveckling.”

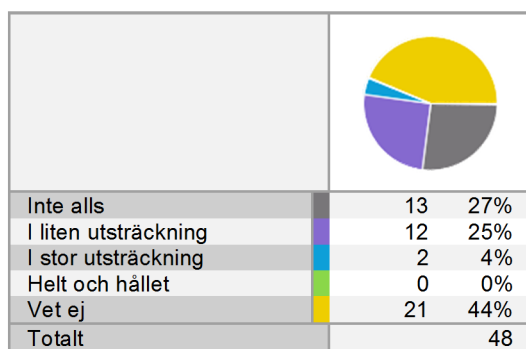
”Länsstyrelsen har också framfört synpunkter kring att man bör ta ett större helhetsgrepp om landsbygdsutvecklingsfrågorna. Tydligare visa hur LIS-områdena kan utgöra en del i landsbygdsutvecklingen som helhet, samt hur de hänger ihop med annan utveckling av infrastruktur m.m.”

”Det stora problemet med LIS är att man endast diskuterar landsbygdsutveckling inom 100 m från vattnet. Det måste klargöras att diskussionen måste föras utifrån ett helhetsperspektiv för landsbygden.”

(Sweco, 2013)

5.4.3 Har LIS lett till landsbygdsutveckling?

I kommunenkäten har mer än hälften av de kommuner, som angett att de antagit eller håller på att peka ut LIS-områden i en översiktsplan, svarat att LIS inte alls eller endast i liten utsträckning främjat landsbygdsutvecklingen i kommunen (Sweco, 2013). Ytterligare nästan hälften svarar att de inte vet, se figur 33.



Figur 33

I vilken utsträckning upplever kommunen att LIS har främjat landsbygdsutvecklingen i kommunen? (Sweco, 2013)

Att kommunerna inte vet om LIS lett till någon landsbygdsutveckling beror troligtvis på att det endast är 19 kommuner som angett att de antagit en LIS-plan och därför rent teoretiskt har haft möjlighet att se effekterna på landsbygdsutvecklingen. Många kommuner påpekar även i kommentarerna till sina svar att det är för tidigt att avgöra om LIS har främjat landsbygdsutvecklingen eftersom man hittills inte hunnit utnyttja möjligheten. Resultatet är relativt oberoende av var i landet kommunen ligger. Vid en jämförelse kan man dock utläsa att norrlandskommuner och inlandskommuner är något mer tveksamma till om LIS påverkat landsbygdsutvecklingen positivt (Sweco, 2013).

I de flesta fall anser länsstyrelserna att det är för tidigt att bedöma i vilken utsträckning möjligheten att peka ut LIS-områden har lett till landsbygdsutveckling. Knappt hälften av länsstyrelserna har inte svarat på frågan, i några fall troligen för att de inte haft någon LIS-plan att utgå ifrån. Detta tyder också på att det är för tidigt att bedöma eventuella effekter.

I enstaka fall anser länsstyrelserna att möjligheterna med LIS har lett till viss landsbygdsutveckling, men man menar även att det krävs fler insatser än möjligheten att peka ut LIS-områden för att främja landsbygdsutvecklingen.

Kommentarer i urval från länsstyrelser

”Länsstyrelsen kan se att, med de tolkningar och tillämpningar som hittills framkommit, ger inte LIS-områden någon större effekt på möjligheten att få dispens eller undantag från strandskyddets bestämmelser jämfört med andra områden. Upplevs som frustrerade av kommunerna.”

”Intresset för att utnyttja LIS-områdena som stöd för bebyggelseutveckling m.m. har inte varit så högt. I en kommun har man (tidigare år) utvecklat campingverksamheter m.m. med hjälp av LIS och viss bostadsbebyggelse. Det behöver komma till ytterligare insatser för att det ska bli intressant att bygga och utveckla landsbygdsområdena t.ex. infrastruktursatsningar (bredband m.m.), skolor och service m.m.”

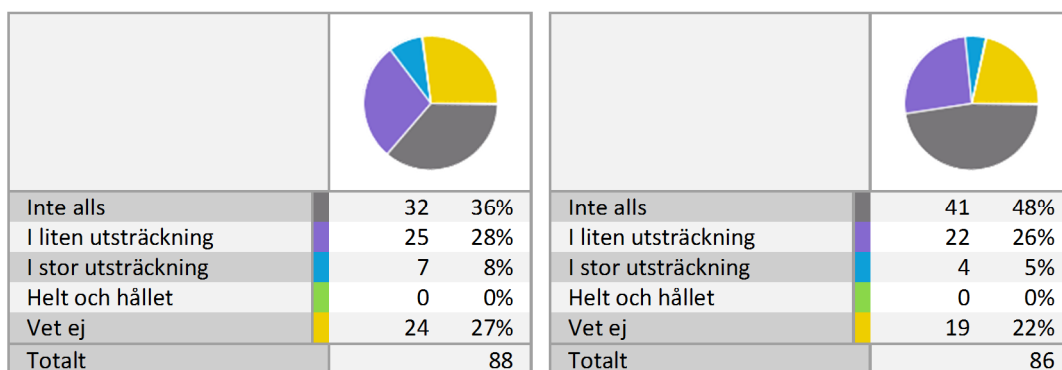
”Enstaka enbostadshus som uppkommit på grund av att åtgärden ligger inom ett LIS-område. Inga verksamheter har startats eller byggts ut.”

”Ett skäl till att det inte är ett större genomslag för LIS är att översiktsplaner är resurskrävande och majoriteten av länets kommuner har prioriterat ÖP för vindkraft som man har haft möjlighet att få bidrag till. Andra skäl till att genomslaget inte är större är att regelverket är svårtolkat och att kommunerna ger uttryck för att de upplever att regelverket inte är anpassat till kommunernas geografi och situation.”

(Sweco, 2013)

5.4.3.1 HAR FÖRÄNDRINGARNA I LAGSTIFTNINGEN GJORT DET LÄTTARE ATT TA MARK I ANSPRÅK?

Knappt 65 procent av de svarande kommunerna anser att förändringarna i lagstiftningen inte alls eller endast i liten utsträckning gjort det lättare att ta mark i anspråk för bebyggelse och anläggningar i glesbygd (Sweco, 2013). När det gäller motsvarande uppfattning i tätort är det ännu fler, 73 procent, som anger att förändringarna inte alls eller endast i liten utsträckning har gjort det lättare att ta mark i anspråk, se figur 34. Ungefär en fjärdedel uppger att de inte vet, vilket kan tolkas som att de inte upplever någon förändring eller att de inte hanterat något ärende som går att hänvisa till. Få kommuner anger att de i stor utsträckning upplever att det blivit lättare.



Figur 34

I vilken utsträckning har förändringarna i lagstiftningen från 2009/2010 gjort det lättare att ta mark i anspråk för bebyggelse och anläggningar? Diagrammet till vänster visar svaren för glesbygd, diagrammet till höger för tätort. (Sweco, 2013)

Kommentarer i urval från kommunerna:

”Svårt att bygga ut enstaka bostadshus i glesbygd, eftersom det förutsätts i propositionen att det på sikt ska kunna skapas samlad bebyggelse för att detta ska kunna göras. Svårt för kommunerna att förutsäga i ÖP var landsbygdsutveckling kan komma att ske.”

”Möjligheten att få bebygga en s.k. lucktomt har försvunnit, nu måste kommunen planera in LIS-områden för att personer ska få möjlighet att bygga nytt. Planering av LIS-områden är en ganska lång och komplicerad process som inte har gjort det lättare.”

”För utbyggnad av tätort kan skäl 5 tillämpas. Detta kan möjligen ha gjort det lättare att bebygga tätorterna men vad vi minns så fanns detta med tätortsutveckling med de gamla allmänna råden så i praktiken är det nog ingen större skillnad. Det är dock tydligare när det särskilda skälet är angivet i lagstiftningen.”

”Att LIS införts gör det lättare, åtminstone på pappret. Många kommuner har ännu inte pekat ut några sådana områden i sina översiktsplaner varför det ännu så länge inte blivit lättare i praktiken.”

(Sweco, 2013)

5.4.3.2 FÖRSLAG PÅ ÄNDRINGAR

Under arbetets gång har det i både enkäter, skrivelser och under referensgruppsmöten förts fram olika förslag om ändringar av LIS. Gemensamt för dessa förslag är att man upplever problem med hur LIS är utformat. Här redovisar vi några av dem:

- Eftersom många kommuner har haft svårigheter med att geografiskt peka ut LIS-områden har några kommuner lyft tankar om att istället använda sig av generella kriterier och riktlinjer som specificeras i översiktsplanen eller i ett policydokument. Dessa riktlinjer för LIS skulle då gälla inom hela kommunen utan att man geografiskt skulle behöva begränsa sig till specifika områden.

- En annan idé som förts fram är att man istället för att peka ut LIS-områden skulle använda sig av "icke-LIS-områden". Dessa känsliga områden skulle undantas från möjligheten att hävda LIS. LIS skulle då istället vara möjligt att åberopa överallt utanför dessa områden.
- Eftersom det finns olika tolkningar av vad landsbygd och landsbygdsutveckling är bör dessa begrepp definieras i lagstiftningen.
- Kommuner, regionförbund och länsstyrelser i skärgårdsområden i glesbygdskommuner i Götaland såväl som i Högakustenområdet har framfört önskemål om att ta bort eller minska begränsningarna för var man får peka ut LIS. Idag kan man inom dessa områden inte alls eller endast i begränsad utsträckning använda sig av LIS eftersom dessa områden är undantagna från LIS i lagstiftningen.
- Ett problem som flera kommuner och även länsstyrelser lyft under uppdraget har varit kravet om samlokalisering av enstaka en- och tvåbostadshus till befintligt bostadshus inom LIS-områden. Sveriges Kommuner och Landsting menar att kravet på anslutning till befintlig bebyggelse ska tas bort helt inom glest befolkade områden. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011a)

5.5 Diskussion

5.5.1 För tidigt att se om LIS har lett till landsbygdsutveckling

Kartläggningen har visat att relativt få kommuner ännu hunnit anta en översiktsplan med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Många kommuner har dock påbörjat arbetet och det är rimligt att anta att fler kommuner kommer att anta en översiktsplan med utpekade LIS-områden under de närmaste åren. Att ta fram en översiktsplan tar uppskattningsvis mellan 1-3 år och kräver både finansiella resurser och kompetens. Det är nu ungefär 3,5 år sedan reglerna om LIS trädde i kraft. Under den här perioden ska kommunerna både ha hunnit ta beslut om att man ska ta fram en översiktsplan med utpekade LIS-områden, arbeta fram och anta planen. Först därefter kan kommunen egentligen använda LIS i dispensgivning och för att upphäva strandskyddet i detaljplan. Det är därför inte speciellt förvånande att man i kartläggningen än så länge inte kan se om LIS lett till landsbygdsutveckling. Exempelvis så har endast omkring tio detaljplaner där man upphävt strandskyddet med hänvisning till landsbygdsutveckling ännu hunnit antas. Kartläggningen visar dock på en ökning i dispensgivningen från 72 åtgärder inom LIS-områden 2011 till 118 åtgärder under 2012, vilket motsvarar en ökning med 61 procent. Detta kan tyda på att bestämmelserna på längre sikt kommer att få större genomslag och bidra till landsbygdsutveckling.

5.5.2 LIS i översiktsplanen

Av kartläggningen framgår att ungefär hälften av kommunerna valt att arbeta med LIS-frågan direkt i den kommunomfattande översiktsplanen och att ungefär lika många har arbetat med ett tillägg till översiktsplanen. Endast ett fåtal kommuner har tagit fram en fördjupning av översiktsplanen för LIS. I ett tillägg till översiktsplanen finns goda möjligheter till att på ett tydligt sätt redovisa urvalskriterier och

miljökonsekvenser och fördjupa resonemanget kring ett ämnesmässigt avgränsat område. Det tematiska tillägget är en del av den kommunomfattande översiktsplanen och det ska tydligt framgå hur den relaterar till denna. Tillägget ska även på sikt arbetas in i den kommunomfattande översiktsplanen. Det ska dock påpekas att det i ett tillägg till översiktsplanen föreligger en risk för att planeringen blir alltför sektorsfokuserad och att viktiga avvägningar gentemot andra intressen förbises. Landsbygdsutveckling i strandnära lägen utgör endast en bland många planeringsfrågor som ska behandlas i kommunens översiktsplanering. Frågan är om just landsbygdsutveckling i strandnära lägen i sig självt är lämpligt att lyfta ut som en enskild planeringsfråga att behandla i ett tillägg.

5.5.3 Olika syn på vad LIS är

Av kartläggningen framkommer det att många kommuner arbetar väldigt olika när det gäller hur man pekar ut LIS-områden. Man använder sig bland annat av olika metoder och avgränsningar. Att kommunerna i sig gör olika behöver inte vara ett problem. Alla kommuner har olika förutsättningar och möjligheter vilket i sig gör att tillämpningen bör skilja sig åt. Ett av lagstiftarens huvudsyften med de nya regeländringarna 2009 och 2010 var dessutom att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet vilket bäddar för en differentiering även i hur man arbetar med frågan.

Det som däremot är mer problematiskt är att kommuner och länsstyrelser gör olika tolkningar av vad LIS är. Den största stötestenen verkar utifrån kartläggningen vara hur man ska definiera begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling och hur föreslagna åtgärder bidrar till utveckling av landsbygden. Under arbetet med översynen har förslag lyfts för att begreppet landsbygdsutveckling bör definieras direkt i lagstiftningen. Boverket och Naturvårdsverket tror inte att en definition i lag är en bra lösning för att komma åt problemet med tolkningsutrymmet. Myndigheterna anser att begreppet landsbygdsutveckling ska fortsätta att definieras lokalt av kommunerna i dialog med länsstyrelserna. Boverket och Naturvårdsverket ser däremot att det finns ett behov av kompletterad vägledning och gemensam diskussion kring vad LIS är och hur LIS kan användas för att främja landsbygdsutveckling.

Av kartläggningen framgår att länsstyrelserna upphäver procentuellt sett fler LIS-dispenser än övriga dispenser. Det går inte utifrån kartläggningen att säkert veta vad detta beror på. En teori är att länsstyrelsernas upphävanden av de kommunala dispensererna kan vara ett uttryck för att man i grunden inte är överens om vad LIS är och hur LIS kan åberopas vid dispensgivning. När det gäller upphävande av strandskydd i detaljplan där LIS åberopats har endast en plan upphävts av länsstyrelsen. Det kan tyda på att dialogen mellan kommuner och länsstyrelser inom planprocessen gör att man oftare når en samsyn. Vid dispensgivning blir länsstyrelsens roll istället reaktiv när länsstyrelsen granskar en redan beviljad dispensansökan.

Det verkar också finnas olika uppfattningar kring hur konkret ett LIS-område ska avgränsas i den kommunala översiktsplanen och om LIS även kan tillåtas utanför

ett LIS-område. LIS upplevs på många håll som oflexibelt. Enligt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen ska kommunen i den kommunala översiktsplanen ange områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Eftersom LIS är en del av den kommunala översiktsplanen är det ett uttryck för ett kommunalt allmänt intresse. LIS ska vara ett definierat område med en angiven viljeriktning från kommunens sida. LIS är därför inte generellt sett tillräckligt flexibelt för att svara upp mot en förfrågan som kan dyka upp ”var som helst” om att t.ex. få bygga ett enskilt hus på landsbygden. I första hand är en önskan att uppföra enstaka bostadshus i sådana lägen ett uttryck för en fastighetsägares enskilda intresse. Att LIS uppfattas som oflexibelt kan bero på att LIS inte är utformat för att tillgodose ett enskilt intresse. Boverket och Naturvårdsverket ser därför ett behov av att komplettera vägledningen och att föra en gemensam diskussion kring vad LIS är utifrån befintlig lagstiftning.

5.5.4 Behov av vägledning och goda exempel

Då LIS och frågor som rör landsbygd och landsbygdsutveckling inom ramen för översiktsplanering är en relativt ny företeelse och många kommuner upplever svårigheter i arbetet med att peka ut LIS anser Boverket och Naturvårdsverket att det behövs kompletterande vägledningsinsatser från såväl nationell som regional nivå.

Endast en handfull länsstyrelser har arbetat med specifika dialogmöten kring just strandskyddsfrågor och LIS och ungefär lika många uppger att de tagit fram specifika planeringsunderlag och policys för dessa frågor. Sedan den 1 oktober 2012 finns det möjlighet för såväl kommuner som länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan att hos Boverket söka stöd för planeringsinsatser för LIS. Än så länge har två länsstyrelser och 29 kommuner enskilt eller tillsammans ansökt om stödet. Fler länsstyrelser och även regionala organ bör därför ta tillfället i akt att ta fram regionala planeringsunderlag som kan vara till stöd för kommunerna i deras arbete med LIS.

Boverket och Naturvårdsverkets gemensamma vägledning från 2009, som uppdaterades 2012, behöver kompletteras när det gäller hur LIS-områden kan pekas ut. Myndigheterna bör även arbeta aktivt med att sprida goda exempel från de kommuner som arbetat med LIS-planering. Landsbygdsutveckling i strandnära lägen behöver även kopplas till landsbygdsutveckling generellt och inte ses som en isolerad företeelse.

5.5.5 LIS – en del av landsbygdsutvecklingen

Boverket och Naturvårdsverket ser att det finns en risk i att man fokuserar för mycket på just landsbygdsutveckling i strandnära lägen framför landsbygdsutveckling i ett större perspektiv. När man fokuserar på LIS finns en risk att man ”glömmer bort” den landsbygd som ligger utanför strandskyddszonen och därför inte ser helheten. Myndigheterna upplever även att fokus i debatten tenderar att hamna på att det strandnära läget i sig ska vara drivkraften bakom landsbygdsutvecklingen. Ett strandnära läge ska istället enligt Boverket och Naturvårdsverket ses som en bland många parametrar som kan gynna landsbygdsutveckling, men det kan i sig

självt inte driva utvecklingen. Det är viktigt att koppla ihop utpekandet av LIS med andra åtgärder på landsbygden som möjliggör boende och arbete på orten som t.ex. tillgång till kollektivtrafik och service samt utbyggnad av bredband m.m.

5.6 Slutsatser

- Minst 51 kommuner har fram till årsskiftet 2012/2013 antagit en översiktsplan med utpekade LIS-områden. Ytterligare ett 50-tal kommuner arbetar med att ta fram en översiktsplan med utpekade LIS-områden.
- I de 51 översiktsplaner som antagits har 918-970 LIS-områden pekats ut. Antalet utpekade LIS-områden per kommun varierar mellan 1-90 stycken.
- Kommunerna har under 2010-2012 antagit minst nio detaljplaner där landsbygdsutveckling i strandnära lägen åberopats. En av dessa detaljplaner har upphävts av länsstyrelsen.
- Totalt har 192 kommunala dispenser med hänvisning till det särskilda skälet landsbygdsutveckling beslutats fram till och med 2012. Av dessa har 32 dispenser, vilket motsvarar drygt 16,5 procent, upphävts av länsstyrelsen.
- Det är främst bostäder och fritidshusbebyggelse som hamnat i fokus inom LIS-områden.
- Det är för tidigt att se om reglerna om LIS har lett till landsbygdsutveckling.
- Landsbygdsutveckling definieras och tolkas på olika sätt. Kritik har framförts från länsstyrelser och kommuner att LIS upplevs som oflexibelt. Många kommuner upplever svårigheter i att peka ut och avgränsa LIS-områden.
- Det finns en risk att kommunerna fokuserar allt för mycket på landsbygdsutveckling i strandnära lägen framför landsbygdsutveckling i ett vidare regionalt perspektiv.
- Boverket kommer att komplettera sin vägledning om landsbygdsutveckling i strandnära lägen på PBL-kunskapsbanken under 2014.

6 Konsekvenser av ändrade krav för enstaka en- eller tvåbostadshus i LIS-områden

6.1 Inledning

Enligt uppdraget ska en analys göras av vilka konsekvenser som uppkommer om man tar bort kravet i 7 kap. 18 d § miljöbalken att dispens för en- eller tvåbostadshus i ett LIS-område, med stöd av den bestämmelsen, endast kan ges om byggnaden lokaliseras i anslutning till befintligt bostadshus. Det finns möjlighet att tolka detta uppdrag på två olika sätt. Efter några inledande bakgrundstexter görs en analys av två olika alternativ.

6.2 Bakgrund

Det finns enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken två olika särskilda skäl som bara gäller inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det ena särskilda skälet innebär att man vid prövning av ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet får beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det andra särskilda skälet gäller dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus. För sådana bostadshus gäller att det som ett särskilt skäl får beaktas om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Gällande bestämmelser om differentierat strandskydd föregicks av olika förslag på hur strandskyddet skulle kunna differentieras för olika delar av landet. I samband med det fanns också olika förslag hur enstaka en- och tvåbostadshus skulle hantearas. I ett tidigt förslag (Ett förändrat strandskydd Ds 2005:23) krävdes att ett en- eller tvåbostadshus skulle ligga i anslutning till samlad bebyggelse. I ett senare reviderat förslag (Reviderat förslag till differentierat strandskydd, promemoria 2005-12-02, dnr M2005/4076/NA) krävdes i stället att ett en- eller tvåbostadshus skulle placeras i anslutning till befintlig bebyggelse. Också i den departementspromemoria (Stranden – en värdefull miljö, Ds. 2008:21) som legat till grund för gällande bestämmelser anges som ett särskilt skäl för ett en-eller tvåbostadshus att det ska uppföras i anslutning till befintlig bebyggelse. Det är först i propositionen till de gällande bestämmelserna (prop. 2008/09: 119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden) som kravet på närhet till befintlig bebyggelse begränsas till att avse ett befintligt bostadshus.

6.2.1 Vad innebär det särskilda skälet för en-eller tvåbostadshus?

Det särskilda skälet när det gäller dispens från strandskyddet för en- eller tvåbostadshus utvecklas närmare i propositionen (prop. 2008/09:119 sid. 70 f. och 108). Där framhålls att bestämmelsen är tillämplig endast inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge, men att man trots detta inte får beakta om ett strand-

nära läge för ett en- eller tvåbostadshus bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det är alltså endast närheten till ett befintligt bostadshus som kan vara ett särskilt skäl för enstaka en- eller tvåbostadshus. Utan en sådan särskild bestämmelse för enstaka bostadshus skulle det enligt propositionen finnas risk för att ny bebyggelse utvecklas på ett ostrukturerat sätt, med stora avstånd och att det i vissa fall långsiktigt inte skulle finnas kvar några stora orörda strandområden. För uppförande av enstaka bostadshus är det i stället en fördel om det långsiktigt skapas förutsättningar för en samlad bebyggelse, bl.a. med hänsyn till möjligheten att tillgodose behovet av samhällsservice av olika slag.

6.2.2 Hur bestämmelsen har tillämpats

Av det underlag som tagits fram i detta regeringsuppdrag (WSP sid 112) framgår att flertalet av de dispenser som beslutats med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken gäller bostadshus, inklusive fritidshus. För år 2011 beräknas bostadshus omfatta 68 procent av dispensererna och för år 2012 78 procent. Det framgår också att antalet dispenser för bostadshus ökat, från 49 för år 2011 till 92 för år 2012. Antalet dispenser är betydligt mer omfattande än antalet upphävande genom beslut i detaljplan. Hittills har strandskyddet endast upphävts i nio detaljplaner med stöd av det särskilda skälet i 7 kap. 18 d § miljöbalken. En slutsats är därmed att möjligheten att differentiera strandskyddet hittills främst har kommit till användning för att möjliggöra uppförande av enstaka bostadshus.

6.2.3 Det krävs alltid bygglov

En beviljad dispens från strandskyddet för ett en- eller tvåbostadshus medför inte en rätt att uppföra en byggnad. Detta gäller enligt befintliga bestämmelser och också för de alternativ som beskrivs nedan. En dispensprövning är begränsad till att gälla frågan om påverkan på strandskyddet. För att en byggnad ska få uppföras krävs dessutom bygglov. Det är i bygglovsprövningen som platsens allmänna lämplighet att bebyggas prövas. Prövningen ska göras utifrån ett flertal hänsyn, vilka regleras i 2 kap. plan- och bygglagen. Hänsyn ska bl.a. tas till natur- och kulturvärden och till miljö- och klimataspekter. Exempel på annat som ska beaktas är möjligheten att ordna trafik, va-frågor och annan samhällsservice. Bygglovsprövningen görs av kommunens byggnadsnämnd. En bygglovssökande har dock alltid möjlighet att överklaga ett nekat bygglov. Det finns inte något som hindrar en överklagandeinstans från att bevilja ett bygglov mot kommunens vilja. Det betyder att kommunen inte har det slutliga avgörandet när det gäller om uppförandet av ett bostadshus ska tillåtas eller inte.

6.3 Analys av två olika alternativ

Det finns möjlighet att tolka detta uppdrag på två olika sätt. En analys görs därför av följande två alternativ.

6.3.1 Alternativ 1

Kravet att enstaka en- eller tvåbostadshus måste uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus finns i bestämmelsens andra mening. Om den meningen tas bort skulle kravet i första meningen, dvs. att ett strandnära läge för byggnaden ska bidra till utvecklingen av landsbygden, också gälla för enstaka en- eller tvåbostadshus. Bestämmelsen skulle alltså få följande lydelse:

Nuvarande lydelse	Alternativ lydelse
<u>7 kap. 18 d § miljöbalken</u> Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. <i>Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Lag (2009:532).</i>	<u>7 kap. 18 § miljöbalken</u> Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Om meningen tas bort kommer det alltså för varje dispensprövning att behöva göras en bedömning av om det tillkommande bostadshuset kan antas att långsiktigt bidra till landsbygdsutvecklingen. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2008/09:119 sid. 64) sägs att med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses bl.a. åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder. Det kan handla om tillkomst av bostäder för permanent- och fritidsboende i syfte att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service.

Eftersom det inte kan förutsättas att ett enstaka hus kommer att följas av fler måste bedömningen begränsas till den enskilda byggnadens konsekvenser för landsbygdsutvecklingen. Det finns uppfattningar som hävdar att varje tillkommande byggnad är positiv för utvecklingen av en glesbygdskommun. Men också den motsatta uppfattningen, dvs. att ett enstaka en- eller tvåbostadshus har så marginell påverkan på serviceunderlaget att den inte kan anses långsiktigt bidra till landsbygdsutvecklingen, skulle kunna hävdas. För att tillkommande bostadsbebyggelse

ska kunna anses bidra till landsbygdsutvecklingen skulle det behövas fler bostadshus i anslutning och då blir en hantering genom detaljplan aktuell. En enskild byggnads påverkan på serviceunderlaget är också beroende av faktorer som inte kan styras genom författning. Det gäller t.ex. vilka som bor i huset eller i vilken omfattning och på vilket sätt byggnaden används.

6.3.1.1 KONSEKVENSER FÖR PRÖVANDE MYNDIGHETER

Om kravet på närhet till befintligt bostadshus tas bort kommer detta att få konsekvenser för prövande myndigheter, dvs. för kommunerna och för länsstyrelserna som har ansvar för överprövningen.

Det krav på närhet till befintligt bostadshus som finns idag ger ett utrymme för tolkning när det gäller hur nära det nya huset måste placeras i förhållande till det befintliga för att det särskilda skälet ska vara tillämpligt. Det finns dock uttalanden i propositionen till ledning för tolkningen (prop. 2008/09:119 sid 108). Den bedömning som behöver göras blir därför relativt enkel.

Efter en ändring måste det i varje enskilt fall visas att det önskade bostadshuset långsiktigt kommer att leda till landsbygdsutveckling. Tolkningsutrymmet blir då större och de bedömningar som måste göras blir mer komplicerade. Det kan därför också behövas mer underlag för bedömningen. Eftersom tolkningsutrymmet blir större kan behovet av arbetsinsats för både kommunerna och länsstyrelserna komma att öka. Ett ökat tolkningsutrymme gör också att fler beslut kan komma att överklagas. Detta leder till att också mark- och miljödomstolarna kan få fler mål med krav på ökade arbetsinsatser.

6.3.1.2 KONSEKVENSER FÖR FASTIGHETSÄGARNA

En ändring får också konsekvenser för dem som äger fastigheter inom sådana strandskyddade områden som bedöms vara LIS-områden. Möjligheten att få bygga inom strandskyddat område kommer att bli mer svårbedömd. För sådana fastighetsägare som nu har möjlighet att hävda närhet till befintligt bostadshus som särskilt skäl till dispens kommer möjligheten att få dispens att begränsas, eftersom de i stället måste visa att det önskade bostadshuset långsiktigt kommer att leda till landsbygdsutveckling. För övriga fastighetsägare inom LIS-områden innebär ändringen att det öppnas möjligheter till en prövning men också för dem gäller att de måste visa att det önskade bostadshuset långsiktigt kommer att leda till landsbygdsutveckling. Av det som anförts ovan följer att det kan bli svårt att för ett enskilt bostadshus visa att det kommer att leda till landsbygdsutveckling. Det är därmed tveksamt om en ändring i någon större omfattning kommer att utvidga möjligheterna att bygga enskilda en- eller tvåbostadshus inom LIS-områden. Snarare finns det en risk att möjligheten begränsas, eftersom det inte längre blir tillräckligt att hänvisa till närheten till ett befintligt bostadshus.

6.3.1.3 KONSEKVENSER FÖR STRANDSKYDDETS SYFTEN

För alla dispensprövningar gäller enligt 7 kap. 26 § miljöbalken att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte. Denna bestämmelse kommer fortsatt att behöva tillämpas även om det särskilda skälet inom LIS-områden ändras. En sådan ändring borde därför inte leda till någon nämnvärd förändring när det gäller påverkan på strandskyddets båda syften.

6.3.2 Alternativ 2

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till regeringen den 25 november 2011 tagit upp bl.a. frågan om möjligheten till dispens från strandskyddet för enstaka byggnader i glest befolkade områden (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011a). Under rubriken ”Dispenser inom LIS-områden är i många fall omöjliga” har SKL anfört att lydelsen av 7 kap. 18 d § andra stycket miljöbalken innebär att det sedan 2009 råder ett byggförbud mot spridda enstaka hus i många av landets kommuners mest attraktiva lägen. SKL har vidare ansett att kravet på anslutning till bebyggelse ska tas bort helt i glest befolkade områden.

SKL:s skrivelse kan tolkas som en önskan att bestämmelsen i 7 kap. 18 d § miljöbalken inte bara bör ändras så att den andra meningen med krav på anslutning till ett befintligt bostadshus tas bort, utan att inte heller det särskilda skälet i paragrafens första mening med krav på landsbygdsutveckling ska gälla för enstaka bostadshus. Så som SKL:s resonemang får uppfattas skulle då, inom LIS-områden, ett enstaka bostadshus i sig utgöra ett särskilt skäl att bevilja dispens från strandskyddet. Det kan därför finnas skäl att analysera konsekvenserna också av ett sådant förslag.

6.3.2.1 KONSEKVENSER FÖR KOMMUNERNAS ÖVERSIKTSPLANERING

Utgångspunkten skulle fortfarande vara att lätnaderna är begränsade till LIS-områden, så som områdena regleras i 7 kap. 18 e § miljöbalken. De kommuner som hittills pekat ut LIS-områden har gjort detta med utgångspunkt från de förutsättningar som nu anges i lagen, dvs. att dispens för enstaka en- eller tvåbostadshus förutsätter att dessa placeras i anslutning till befintligt bostadshus. Med ändrade förutsättningar kan redan utpekade områden bli inaktuella. Kommunerna skulle därför behöva se över sina översiktsplaner för att anpassa dem till de nya förutsättningarna. För länsstyrelserna kan en sådan ändring leda till att strandskyddsfrågan måste aktualiseras särskilt i den sammanfattande redogörelse beträffande statliga intressen, som länsstyrelsen ska lämna enligt 3 kap. 28 § plan- och bygglagen. Eftersom länsstyrelserna ska medverka och bevaka de statliga intressena under planprocessen, skulle de ändrade förutsättningarna dessutom kunna leda till krav på ökade arbetsinsatser för länsstyrelserna i samband med kommunernas planarbete.

6.3.2.2 KONSEKVENSER FÖR FASTIGHETSÄGARNA

Med LIS-områden avses enligt gällande bestämmelser begränsade områden för landsbygdsutveckling. I propositionen till gällande bestämmelser (prop.

2008/09:119 sid. 70) understryks att redovisningen av områdena inom vilka lättnader avses gälla bör föregås av noggranna bedömningar av vilken typ av verksamhet som kan godtas inom områdena och i så fall under vilka förutsättningar. I rättstilllämpningen finns också uttalanden som gäller utpekandena av LIS-områden. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom den 18 oktober 2012 (MÖD 2012:39) framhållit följande "Frågan om området är ett LIS-område ska alltså avgöras utifrån områdets betydelse för utvecklingen för landsbygden. Vilken betydelse ett specifikt område kan tänkas ha med avseende på denna aspekt torde i normalfallet behöva presenteras utifrån en i viss mån konkretiserad tanke kring hur utvecklingen av området är tänkt att ske..."

Av Mark- och miljööverdomstolens dom framgår således att syftet med de LIS-områden som en kommun pekar ut måste var tydligt och konkret. Förutsättningarna för att peka ut LIS-områden kommer inte att påverkas av att förutsättningarna för dispens för enstaka en- eller tvåbostadshus ändras. Det betyder att en eventuell utvidgad möjlighet till dispenser endast kan komma till nytta för fastighetsägare inom sådana begränsade områden där det finns förutsättningar att ange LIS-områden. För områden, utan bebyggelsestryck där någon inriktning för landsbygdsutveckling inte kan anges och där det alltså är svårt att peka ut LIS-områden, kommer fastighetsägarnas möjligheter att använda sin mark inte att påverkas.

Även om det särskilda dispensskälet för en- eller tvåbostadshus ändras så kommer det således endast att kunna aktualiseras inom begränsade områden. Med hänsyn till att en dispens alltid måste vara förenlig med strandskyddets båda syften är det tveksamt om en ändring kan komma att leda till någon större ökning av antalet dispenser.

6.3.2.3 KONSEKVENSER FÖR PRÖVANDE MYNDIGHETER

Om ett uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus i sig skulle vara ett dispensskäl inom LIS-områden, skulle en prövning endast behöva göras mot 7 kap. 26 § miljöbalken. Enda förutsättning för dispens skulle alltså vara att ett bostadshus på den avsedda platsen är förenligt med strandskyddets båda syften. I jämförelse med en prövning enligt gällande bestämmelser, där närhet till ett befintligt bostadshus är en första förutsättning för dispens, får de olika enskilda dispensärendena antas bli mer svårbedömda. Tolkningsutrymmet får antas bli större, vilket kräver större arbetsinsats. Detta gäller både för kommunerna som ansvarar för dispensprövningen och för länsstyrelserna som ska kontrollera kommunens bedömningar. Med hänsyn till utrymmet för olika bedömningar får också antalet överklaganden antas öka vilket också kommer att påverka domstolarnas arbete.

6.3.2.4 KONSEKVENSER FÖR STRANDSKYDDETS SYFTEN

För alla dispensprövningar gäller enligt 7 kap. 26 § miljöbalken att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte. Denna bestämmelse kommer fortsatt att behöva tillämpas även om det särskilda skälet inom LIS-områden ändras. I förarbetena framhålls dock att syftet med den särskilda bestämmelsen för enstaka

en- eller tvåbostadshus inom LIS-områden var att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Annars finns det, enligt förarbetena, en risk att ny bebyggelse utvecklas på ett ostrukturerat sätt och med stora avstånd och att det i vissa fall långsiktigt inte skulle finnas kvar några stora orörda strandskyddsområden. Denna risk skulle aktualiseras om ett uppförande av enstaka bostadshus i sig skulle vara ett dispensskäl inom LIS-områden och skulle innebära att strandskyddets syften kan komma att påverkas negativt.

6.4 Diskussion

En uppfattning som förts fram av flera kommuner och av SKL är att det där bebyggelsestryck saknas i princip är omöjligt att peka ut LIS-områden, eftersom det inte på förhand kan förutses var det kan bli fråga om bebyggelse och att det måste finnas utrymme för att ange både större och fler områden där bebyggelsestryck saknas. Inte något av de båda alternativ som bedömts ovan kan enligt Naturvårdsverket och Boverket användas för att möjliggöra de lättnader som efterfrågas. För LIS-områden gäller enligt förarbetena att det ska handla om begränsade områden och att det bör framgå vilken typ av verksamheter som kan godtas i utpekade områden. Det har också i den ovan nämnda domen från Mark- och miljööverdomstolen understrukits att det behövs en konkret tanke kring syftet med ett LIS-område.

Ett utpekande av LIS-områden är i första hand ett uttryck för ett allmänt intresse av hur kommunen ser på sin utveckling. När det gäller möjligheten av att uppföra enstaka bostadshus i strandnära läge inom områden med lågt bebyggelsestryck kan det visserligen finnas en önskan från kommunalt håll att kunna tillåta ett byggande i attraktiva lägen. I första hand är dock en önskan att uppföra enstaka bostadshus i sådana lägen ett uttryck för en fastighetsägares enskilda intresse. Att utvidga förutsättningarna för att peka LIS-områden till att också kunna omfatta betydande områden där det i egentlig mening inte är möjligt att anvisa områden för landsbygdsutveckling, men där det finns en önskan att kunna ge dispens för enstaka bostadshus, skulle ge LIS-områdena en helt annan innebörd än vad som varit avsikten. Den planeringsdimension, som är grunden för utpekandet av LIS-områden skulle försvagas påtagligt och en sådan ändring är därför inte lämplig. De framförda önskemålen bör således inte hanteras genom att förutsättningarna för att ange LIS-områden ändras. I kapitel 8 presenteras ett förslag till en författningsändring som syftar till att möjliggöra lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag. Denna författningsändring bör kunna bidra till att lösa också delar av det påtalade problemet när det gäller enstaka en- eller tvåbostadshus.

6.5 Slutsatser

Uppdraget att göra en analys av vilka konsekvenser som uppkommer om man tar bort kravet i 7 kap. 18 d § miljöbalken att dispens för en- eller tvåbostadshus i ett LIS-område, med stöd av den bestämmelsen, endast kan ges om byggnaden lokaliseras i anslutning till befintligt bostadshus ger utrymme för två tolkningar.

Alternativ 1 innebär att enstaka en- eller tvåbostadshus måste bidra till landsbygdsutveckling för att få dispens. Konsekvenser av en sådan ändring är

- att det blir svårt att visa att ett enstaka bostadshus bidrar till landsbygdsutveckling,
- att det därför uppkommer tolkningssvårigheter och att prövningarna blir mer komplicerade,
- mer arbete för prövande myndigheter och fler överklaganden,
- att möjligheterna kan begränsas för vissa fastighetsägare och det kan bli lättnader för andra,
- att det fortfarande finns krav på förenlighet med strandskyddets syften, samt
- att det sammantaget är tveksamt om en sådan ändring leder till fler möjligheter att bygga.

Alternativ 2 innebär att enstaka en- eller tvåbostadshus i sig betraktas som ett särskilt skäl för dispens. Konsekvenserna av en sådan ändring är

- att befintliga LIS-planer behöver omprövas eftersom LIS-områdena har pekats ut under andra förutsättningar,
- att behovet av omprövning leder till krav på arbetsinsatser för kommuner och länsstyrelser,
- att lättnaden är begränsad och bara kan utnyttjas inom sådana begränsade områden som kan anses vara LIS-områden, men saknar egentlig koppling till sådana områden,
- att det fortfarande finns krav på förenlighet med strandskyddets syften,
- att den prövning som ska ingå i dispensprövningen kan bli mindre förutsägbar i jämförelse med prövningen av kravet på närhet till befintligt hus, vilket kan leda till fler överprövningar och överklaganden,
- ökad risk för ostrukturerad bebyggelse och att det i vissa fall inom LIS-områden på längre sikt inte finns kvar några stora orörda strandskyddsområden samt
- att det sammantaget är tveksamt om en sådan ändring leder till påtagligt fler möjligheter att bygga.

Den sammanfattande slutsatsen är,

- att en ändring av det slag som ska analyseras enligt uppdraget, inte kommer att leda till någon påtaglig ökning av möjligheterna att bygga enstaka en- eller tvåbostadshus.
- att det problem som påtalats av flera kommuner gäller uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus inom glest bebyggda områden där bebyggelsestrycket är svagt och där det är svårt att enligt gällande bestämmelser peka ut LIS-områden.
- att detta problem inte bör hanteras genom att förutsättningarna för att peka ut LIS-områden ändras samt
- att den författningsändring som föreslås för att möjliggöra lättnader vid mindre sjöar och vattendrag (se kapitel 8) kan vara ett bidrag till att lösa delar av det påtalade problemet.

7 Strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygder i storstadsnära lägen

7.1 Inledning

Inom ramen för regeringsuppdraget om de nya strandskyddsreglerna ingår att analysera de nya strandskyddsreglernas konsekvenser för glesbygders tillväxt- och utvecklingsmöjligheter i storstadsnära lägen samt beskriva konflikter mellan tillämpningen av de nya strandskyddsreglerna och kommunernas bostadsbyggnadsbehov, privata fastighetsägares intressen respektive näringsidkares behov av anläggningar i anslutning till strandområden.

Analysen baseras på underlag från länsstyrelser och regionala organ i de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne, vetenskapliga studier, uppföljningar från andra centrala myndigheter som Boverket, Riksantikvarieämbetet och Tillväxtanalys, de konsultrapporter som har tagits fram inom ramen för regeringsuppdraget samt synpunkter som har inkommit under projektets gång från referensgruppen.

7.2 Att definiera glesbygd i storstadsnära läge

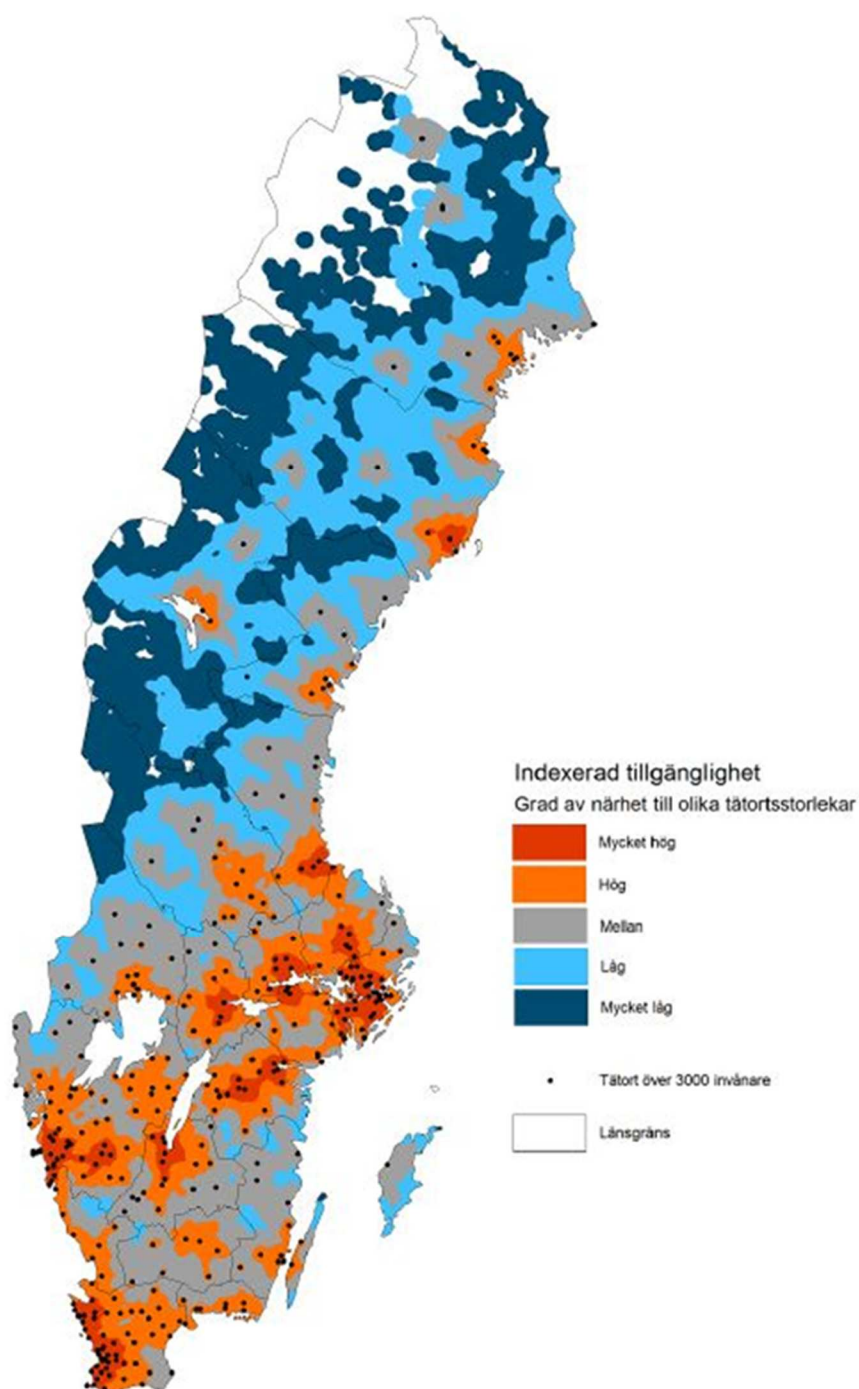
7.2.1 Definition av glesbygd och landsbygd

Det finns inte *en* vedertagen definition av begreppet glesbygd. I stället finns det flera olika definitioner av glesbygd så väl som av andra närliggande begrepp som *landsbygd*. Dessa definitioner av landsbygd är framtagna i olika sammanhang beroende på sakområde, syftet med avgränsningarna och vad som är praktiskt möjligt. En genomgång av olika definitioner av begreppen landsbygd och glesbygd finns i bilaga 1 och beskrivs även i prop. 2008/09:119. I denna analys används glesbygd och landsbygd synonymt.

I propositionen fastslås också att det inte bör krävas att någon av de angivna definitionerna av landsbygd används vid redovisningen i den kommunala översiktsplanen av LIS-områden, utan kommunen ska vid behov kunna välja någon av definitionerna som utgångspunkt för en bedömning. Detta med anledning av att en enhetlig definition riskerar att bli ett stumt verktyg som får oönskade effekter. Regeringen lämnar därför över till kommunerna att bedöma vilka områden som har en sådan karaktär att de kan vara lämpliga för utveckling av landsbygden. Länsstyrelsen ges tillika en viktig roll vid bedömningen genom att ge råd och stöd samt granskning (Prop. 2008/09:119).

En viktig parameter för att bedöma vad som är glesbygd är att mäta tillgängligheten. Tillväxtanalys har de senaste åren utvecklat ett verktyg – *indexerad tillgänglig-*

het, för att mäta och analysera närheten till tätorter av olika storlek för att därför få en bättre bild av den samlade tillgängligheten till service och arbetsmarknad utifrån olika områden. Indexerad tillgänglighet utgår inte från administrativa gränser utan visar tydligt att det inom en och samma kommun kan finnas områden med olika grader av tillgänglighet. Områden med *mellan*, *låg* eller *mycket låg* tillgänglighet kan anses vara landsbygd eller glesbygd (Tillväxtanalys, 2010). Se karta figur 35.



Figur 35 Indexerad tillgänglighet. (Tillväxtanalys, 2010)

7.2.2 Definition av storstadsnära läge

Enligt en indelning av Sveriges kommuner har Sverige bara tre storstadskommuner – Stockholm, Göteborg och Malmö (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011). Kring dessa kommuner finns så kallade *storstadsregioner* som är en funktionell arbetsmarknadsregion. I analysen avgränsas glesbygder i storstadsnära läge till landsbygd som ligger kring de tre storstäderna. Med tanke på de strukturella och funktionella samband som finns i hela Mälardalsregionen så omfattar glesbygd i Stockholms storstadsnära läge även kommuner i Upplands och Södermanlands län.

7.2.3 Avgränsning i analysen

För att kunna genomföra analysen och bedöma konsekvenser, har det ansetts angeläget att identifiera vilka kommuner i storstadsnära läge som har områden som kan klassas som glesbygd. Olika regionala definitioner finns, men i denna analys har verktyget *indexerad tillgänglighet* använts. Analysen utgår alltså från områden som har en indexerad tillgänglighet i klass *mellan* respektive *låg* i någon av de tre storstadsregionerna kring storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. I Stockholms storstadsregion omfattas även kommuner i Upplands respektive Södermanlands län. En ungefärlig lista har sammanställts över berörda kommuner (tabell 10), men modellen har mer använts för att kunna identifiera några fallkommuner.

Län	Stockholm	Uppsala	Skåne	Västra Götaland	Södermanland
Kommun	Norrtälje	Tierp	Tomelilla	Orust	Flen
	Österåker	Östhammar	Sjöbo	Strömstad	Katrineholm
	Vaxholm	Heby	Simrishamn	Tanum	Vingåker
	Värmdö	Enköping	Kristianstad	Munkedal	Gnesta
	Nacka	Håbo	Osby	Dals-Ed	Nyköping
	Nynäshamn		Östra Göinge	Mark	
	Södertälje		Hässleholm		
	Haninge		Örkellunga		
			Klippan		

Tabell 10. Exempel på kommuner i storstadsnära läge som har områden med en indexerad tillgänglighetsgrad mellan eller låg enligt Tillväxtanalys modell indexerad tillgänglighet.

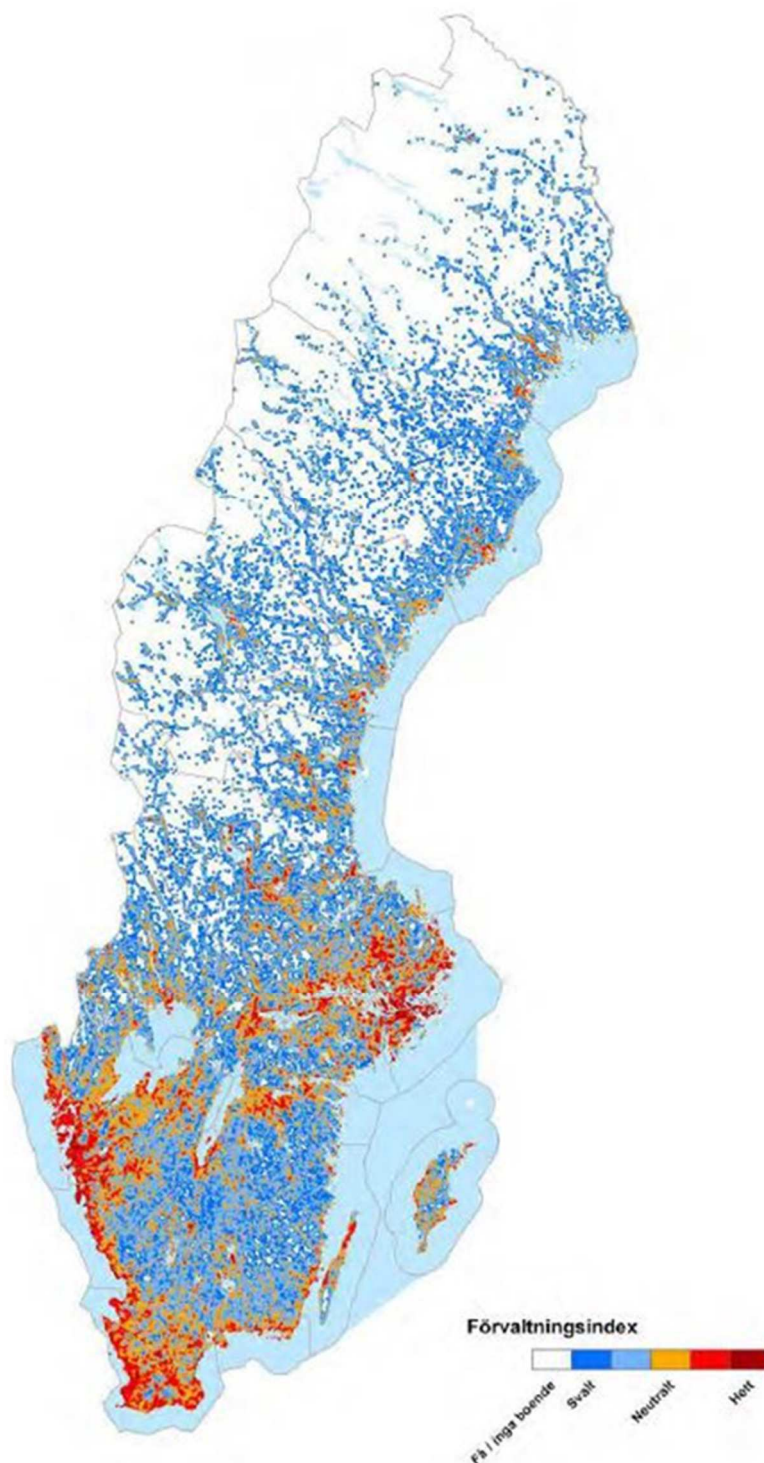
7.2.4 Strukturella och funktionella samband mellan stad och land

Den storstadsnära landsbygden är mångfunktionell och fungerar exempelvis både som bostads- och arbetsort. Den har stor betydelse för många människor, både fastboende, deltidsboende och besökare från när och fjärran. Allt fler människor lever dessutom sina liv både på landsbygden och i en stad eller i en tätort. För det regionala näringslivet och utbudet av service är landsbygden såväl lokaliseringsort som marknad för producenter av varor och tjänster. I hela Östra Mellansverige (Uppsala, Stockholms och Södermanlands län) finns starka samband mellan stad och landsbygd. För landsbygd som ligger inom pendlingsavstånd från Stockholm eller Uppsala finns ett starkt funktionellt samband gällande boende. När avståndet

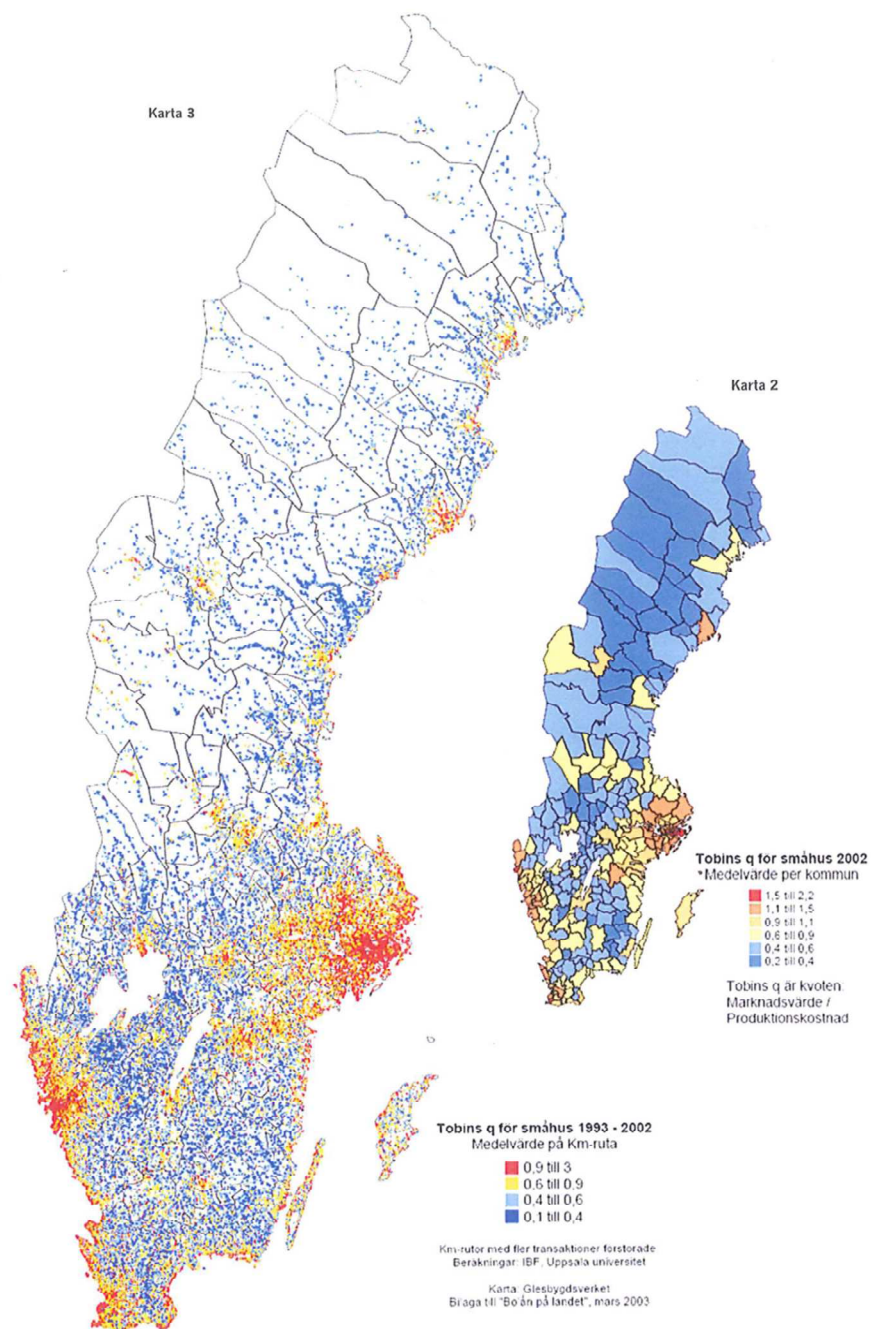
från Uppsala eller Stockholm växer så pass att det inte längre är möjligt att pendla över dagen så dominerar det funktionella sambandet fritid och rekreation. Här kan det finnas ett bebyggelsestryck på grund av stor efterfrågan på fritidshus. Ett exempel är Gräsö utanför Öregrund som är klassat som glesbygd i Uppsala län eftersom det är för långt att pendla in till Uppsala. Däremot är fastighetspriserna höga på grund av stor efterfrågan på fritidsboende från Stockholmsregionen (Regionplane- och trafikkontoret, 2008).

7.3 Högt bebyggelsestryck och strändernas attraktivitet

Glesbygders eller landsbygders tillväxt- och utvecklingsmöjligheter behöver också ställas i relation till bebyggelsestryck d v s hur stor efterfrågan på mark som finns längs stränderna. Olika studier visar att tillgång till stränder har en stark attraktionskraft oavsett andra viktiga faktorer för attraktivitet så som tillgång till infrastruktur, service och arbetsmarknad. Till exempel så visar mätningar av förändringstrycket längs Sveriges kust och stränder, beskrivet genom ett så kallat förvaltningsindex, att förändringstrycket vid Sveriges kuster och sjöar särskilt i storstadsnära läge är högt (se figur 36) (Riksantikvarieämbetet, 2011). Områden överensstämmer också i stort med de områden som är utpekade i 4 kap. 2-4 §§ miljöbalken. Liknande kartor (Glesbygdsverket, 2006) över Sverige som redovisar Tobins q visar motsvarande bebyggelsestryck, se figur 37.



Figur 36. Riksantikvarieämbetet har tagit fram ett förvaltningsindex för kust och stränder som består av tre variabler – befolkningstillväxten, fastighetsutvecklingen samt taxeringsutvecklingen (en spegling av marknadsattraktiviteten). Sverige kan sedan delas in i områden som bedöms som heta och svala, d v s där den samlade befolkningstillväxten, fastighetsutvecklingen samt taxeringsutvecklingen är hög respektive låg. (Riksantikvarieämbetet, 2011)



Figur 37. Tobins q är ett sätt att beskriva bebyggelsestrycket och är kvoten mellan priset på ett begagnat hus och produktionskostnaden för ett småhus. Ju högre värde på Tobins q, ju mer lönsamt bör det vara att bygga. Om kommunen har ett värde under 0,8 innebär det sämre förutsättningar för att bygga nytt. Inom en kommun kan värdet på Tobins q variera. Av de kommuner som redovisar brist på bostäder har många ett Tobins q runt 1,0. Men i en tredjedel av kommunerna är värdet under 0,8. Det finns kommuner som till och med ligger runt 0,3. I dessa kommuner är det en utmaning att få till någon nyproduktion (Boverket, 2010). Karta 3 visar Tobins q för småhus 1993-2002 som visar ett väldigt högt värde i storstadsregionerna, även i områden med lågt tillgänglighetsindex. Karta 2 visar den sammantagna Tobins q per kommun. (Glesbygdsverket, 2006).

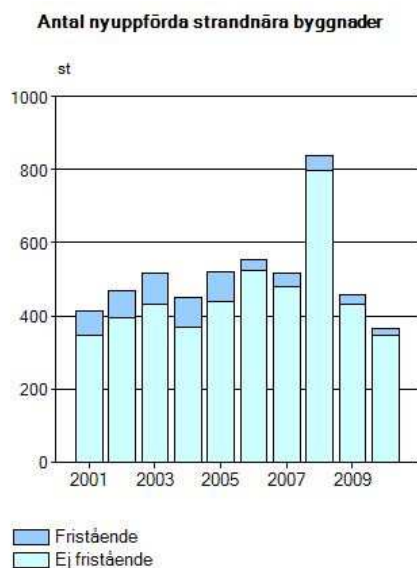
7.3.1 Stark betalningsvilja för stränder

I studier från Stockholmsregionen om stadskvaliteter så som tillgång till kollektivtrafik, stadsliv och grönska, med mera visar att en egen strandtomt för ett småhus är otroligt attraktivt. Attraktiviteten har kopplats till människors betalningsvilja, vilket har beräknats utifrån bostadspriser på bostadsrätter respektive småhus vid försäljning under ett år. Ett småhus med en egen strandtomt genererade i genomsnitt ett ökat värde på 5,1 miljoner i jämförelse med ett småhus som saknade strandtomt. Detta kan jämföras med den stadskvalitet som genererade näst högst värde, huruvida huset var friliggande, som gjorde skillnad med 880 000 kr. Tredje högst var tillgång till spårbunden kollektivtrafik som gjorde skillnad med 300 000 kr (Evidens m.fl., 2012). Det bör dock noteras att studien gjordes under ett år och av de 7000 fastigheter som undersöktes så var bara ett begränsat antal med egen strandtomt. Det är också oklart om denna prisskillnad är generell över hela länet, det vill säga även gäller i glesbygder i storstadsnära läge. Även för bostadsrätter visade sig gångavstånd till större vattenytor generera en prisökning (Evidens m.fl., 2011).

7.3.2 Hur mycket byggs det längs med stränder?

Antalet nybyggnationer inom strandskyddat område utanför tätort både längs med havsstrand, sjöar och vattendrag har ökat under 2000-talet, men minskat drastiskt mellan 2008 och 2010. Antalet nyuppförda byggnader inom hundra meter från havsstrand var under år 2010 totalt 364 i hela landet, se figur 38. Nybyggnationstakten 2010 är dock den lägsta som uppmätts sedan 2001. Samtidigt nyuppfördes under år 2010 680 byggnader inom hundra meter från inlandsvatten exklusive tätortsmiljö, se figur 39. En liten andel av nybyggnationerna uppfördes som fristående byggnader (på större avstånd än 75 meter till äldre bebyggelse) som i högre utsträckning än övriga nybyggnationer anses leda till att tidigare orörda ytor exploateras (Havs- och vattenmyndigheten, 2012).

Här finns en klar topp i byggandet 2008, det vill säga innan de nya strandskyddsreglerna trädde i kraft. En trolig förklaring till nedgången i nybyggnation efter 2008 är förmodligen lågkonjunkturen som började hösten 2008. Tyvärr saknas data från 2011-2012 för att verifiera om den nedåtgående trenden kvarstår eller om den har ändrats.

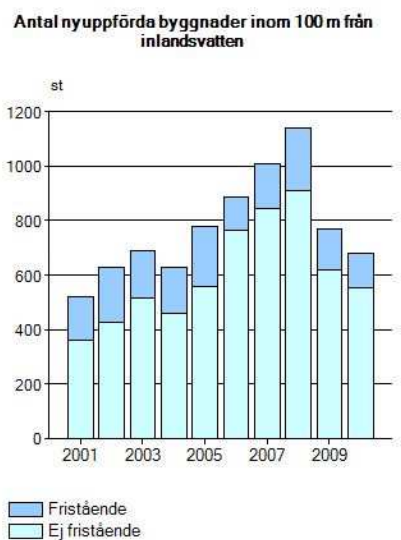


Antal nyuppförda byggnader inom 100 m från havsstrand. "Fristående" anger antalet nyuppförda byggnader som ligger på större avstånd än 75 m från äldre bebyggelse. "Ej fristående" anger antalet inom 75 m från äldre bebyggelse.

Figur 38. Statistik över antalet nyuppförda byggnader inom 100 m från havsstrand. (Miljömålsportalen, 2013a)



Antal nyuppförda strandnära (inom 100 m) byggnader per 100 km havsstrand år 2010. Tätort ingår ej.



Antal nyuppförda byggnader inom 100 m från sjö eller vattendrag, exklusive tätort. "Fristående" anger antalet nyuppförda byggnader som ligger på större avstånd än 75 m från äldre bebyggelse. "Ej fristående" anger antalet inom 75 m från äldre bebyggelse.

Figur 39. Statistik över antalet nyuppförda byggnader inom 100 m från inlandsvatten. (Miljömålsportalen, 2013b)



Antal nyuppförda strandnära (inom 100 m) byggnader per 100 km sjö- eller vattendragsstrand år 2010. Tätort ingår ej.

7.4 LIS och glesbygd i storstadsnära läge

I prop. 2008/09:119 slår regeringen fast att områdena i och i närhet av landets större tätorter inte kan komma i fråga för landsbygdsutveckling enligt det föreslagna regelverket. I de delar av de tre storstadsområdena som karaktäriseras av tätbebyggelse och i andra större tätortsområden, bl.a. länscentra, där det inte finns god tillgång till orörda stränder bör det inte vara möjligt att peka ut LIS-områden (Prop. 2008/09:119, 2009, s. 64). Lättnader från strandskyddet genom LIS bör vara möjligt att komma ifråga i vissa områden under förutsättning att det långsiktiga skyddet för stränderna består och att detta gäller framför allt i de delar av landet där bebyggelsestrycket är lågt och tillgången till orörda stränder är god (prop. 2008/09:119 s.56).

Ett fåtal kommuner i storstadsregionerna arbetar med att peka ut LIS i översiktsplaner. Av de kommuner som finns med i urvalet i denna utvärdering har endast två kommuner i Västra Götalands län, en kommun i Uppsala län och en i Södermanlands län antagit en översiktsplan som behandlar LIS.

De generella hållningarna från länsstyrelserna i Skåne och Stockholm är att bebyggelsestrycket i hela länet är så högt att LIS endast i undantagsfall kan vara lämpligt.

7.4.1 Glesbygdskommuner i storstadsnära läge som arbetar med LIS

De flesta kommuner som klassas som glesbygd i storstadsnära läge i Stockholms län är kustområden som inte kan komma ifråga för LIS. Inget fall av LIS har heller hittills prövats i Stockholm län. Av Stockholms 26 kommuner har hittills bara Norrtälje kommun tagit upp frågan med LIS i sin kommunomfattande översiktsplan (som är ute på utställning våren 2013) (Wanbo, 2013). Norrtälje kommun har ännu inte pekat ut LIS, men skriver att förutsättningar för, och behov av, fortsatt utredning av LIS-områden framför allt finns i kommunens norra och västliga delar i anslutning till etablerade orter (Norrtälje kommun, 2013). Länsstyrelsens bedömning är dock att bebyggelsestrycket i hela regionen och särskilt vid stränder är så högt att det endast i undantagsfall kan vara lämpligt med strandskyddslättnader med hänvisning till landsbygdsutveckling (Länsstyrelsens granskningsyttrande).

I Södermanlands län är det bara Vingåker som har antagit en LIS-plan som har pekat ut tolv LIS-områden. I Uppsala län är det bara Tierps kommun som har antagit en LIS-plan och pekat ut sex LIS-områden. Både Tierp och Vingåker har tagit fram en detaljplan var och hävt strandskyddet med hänvisning till LIS (7 kap. 18 d§ miljöbalken). Länsstyrelsen i Södermanland har dock hävt beslutet i Vingåker och i Tierp är planen ännu inte antagen (WSP, 2013a).

I Västra Götaland har två kommuner antagit LIS-plan i det aktuella området. Dessa är Dals-Ed och Munkedal.

I Skåne län är ingen översiktsplan som behandlar LIS antagen. Dock arbetar Osby och Klippans kommun med LIS och Kristianstad kommun har arbetat med frågan men fått nej från länsstyrelsen i Skåne. Den generella hållningen från länsstyrelsen i Skåne är att LIS endast kan pekas ut i ett fåtal kommuner i länets norra och nord-östra delar (Emmanuelsson, 2013).

7.5 Är strandskyddet en tillväxthämmande faktor?

7.5.1 Strandskyddsreglerna som ett av flera hinder för bostadsbyggande

För att kunna konkurrera med tillväxtkommuner i länet kan det finnas behov av att erbjuda attraktiva tomter i strandnära läge för bostäder och verksamheter. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2013 uppger flera kommuner, som omfattar glesbygd i storstadsnära läge i alla tre storstadsregioner, att det råder brist på bostäder. Många av dessa kommuner anger dock att de endast har brist på hyresrätter (Boverket, 2013).

Stockholms läns landsting har på regeringens uppdrag tagit fram en analys av kommunernas bostadstillskott (vilket innefattar nybyggnad, ombyggnad och permanentning) i länet fram till år 2030. Bostadstillskottet i storstadsnära glesbygdskommuner i Stockholms län varierar mellan 2000 till 17000 bostäder per kommun fram till 2030. Drygt en fjärdedel av kommunerna i Stockholms län (Salem, Stockholm och Stockholm Nordost) anser att strandskyddsreglerna försvårar en bostadsexpansion, speciellt i skärgårdskommunerna (Stockholms läns landsting - Tillväxt, 2012).

Vid en liknande studie som Länsstyrelsen i Stockholm gjorde 2012 om länets kommuners arbete med bostadsförsörjning och vilka hinder som kommunerna bedömer som stora för bostadsbyggandet, framgår att bara fyra av 26 kommuner anser att strandskyddets tillämpning utgör ett hinder för bostadsbyggandet i kommunen. Av dessa fyra bedöms tre kommuner ha glesbygdsområden. Dock anger samma kommuner att tillämpningen av strandskyddsreglerna bara är ett av flera andra hinder för bostadsbyggandet. Det främsta hindret är bristande infrastruktur (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2012).

Liknande studier om hinder för bostadsbyggande, som ovan nämnda genomförda i Stockholms län, saknas i övriga storstadslän. Men den generella uppfattningen hos länsstyrelse och regionala organ i Västra Götaland och Skåne län är att strandskyddets tillämpning bara är en av flera hinder för kommunernas bostadsbyggande.

7.5.2 Privata fastighetsägares intressen och näringslivets behov av anläggningar nära stranden och strandskyddsreglerna

Privata fastighetsägares intressen kan handla om ombyggnad av eller utbyggnad på befintlig fastighet, anläggning av bryggor, men också avstyckning av mark och byggande av nya byggnader och anläggningar inom strandskyddat område. Näringslivets behov av anläggningar kan handla om utveckling av turismanläggning, camping, hotell- och restaurangverksamhet med mera.

Det saknas idag ett samlat och sakligt underlag för att kunna specifikt bedöma strandskyddsreglernas konsekvenser för privata markägare och näringslivets behov av anläggningar nära vatten i glesbygder i storstadsnära läge. Det finns dock en uppfattning bland kommuner, privata fastighetsägare och näringsliv att de nya strandskyddsreglerna har gjort det svårare att få dispens för exempelvis bryggor genom att länsstyrelsen prövar och upphäver dispenser. Länsstyrelsen i Stockholms län gjorde dock en sammanställning av hur ärenden gällande dispens för brygga hanterades under 2012. Av totalt 194 bryggor där kommunen gett dispens prövade länsstyrelsen 48 beslut. Länsstyrelsen fattade sedan beslut i 22 fall där bara sex dispenser slutligen upphävdes, fyra godkändes och ytterligare tolv godkändes med villkor (Länsstyrelsen i Stockholm, 2012a). Detta innebär att länsstyrelsen bara hävt sex av 194 kommunala beslut vilket motsvarar tre procent.

Vid möte med regeringsuppdragets referensgrupp den 4-5 mars så framträder ingen entydig problembild av företrädare för näringsliv och fastighetsägare. Några anger att reglerna inte alls har begränsat bebyggelsen inom högexploaterade områden, andra att praxis har skärpts lite, även för små förändringar i pågående markanvändning. Ytterligare synpunkter är att det är helt stopp för att utveckla verksamhet, även småsaker som egentligen inte påverkar strandskyddet. Reglerna är inte så uttömmande och inte anpassade för mindre företag som kan ha behov av strandnära etablering. Företagande är inget särskilt skäl vilket gör det svårt för ett litet turistföretag.

Ytterligare synpunkter gäller att nuvarande regler hindrar landsbygdsutvecklingen i skärgårdsområden. Eftersom LIS-områden inte kan pekas ut går det inte att utveckla den näring som finns, exempelvis går turiststugor inte att bygga. Skärgården kommer att avfolkas om man inte får utveckla det som går att utveckla.

Företrädare från natur- och friluftslivsorganisationerna är mer entydiga i sin bild och säger att det verkar vara så att det byggs mer. Dispensgivning verkar också ha ökat. Men samtidigt bekräftas behovet av ett fördjupat underlag som omfattar de högexploaterade områdena för att kunna följa upp om dispensgivningen har blivit mer restriktiv.

7.6 Diskussion

En uppfattning som har framkommit från referensgruppen är att de särskilda skälen i de nya strandskyddsreglerna gynnar bebyggelseutveckling i tätorter och mark som redan är ianspråktagen, medan de generellt har gjort det svårare att få enskild dispens på landsbygd – bland annat i den storstadsnära landsbygden där det är svårare att tillämpa LIS.

7.6.1 Glesbygder i storstadsnära skärgård

Det kan vara särskilt svårt för flera av skärgårdskommunerna som har områden med utpräglad glesbygdskaraktär, men inte kan åberopa LIS eftersom dessa delar av kust- och skärgårdslandskap är undantagna från LIS. Samtidigt är det svårt att tillämpa något av de andra särskilda skälen. Det bör dock framhållas att syftet med ändringarna av strandskyddsreglerna 2009 var att stärka strandskyddet i tätbefolkade regioner där bebyggelsetrycket är högt och behovet av strandskydd bedöms som störst utifrån allmänhetens tillgång till stränder och ett rikt växt- och djurliv. Flera studier visar att det råder ett extremt högt bebyggelsetryck längs kusten i storstadsnära läge även i skärgårdsområden som har lågt tillgänglighetsindex.

7.6.2 Bostadsbyggande och fritidshus

Vad avser storstadsnära glesbygdskommuners bostadsbyggnadsbehov så utgör strandskyddsreglernas tillämpning bara en av flera hindrande faktorer för kommunernas bostadsbyggnadsbehov. Även om de flesta kommuner med glesbygdsområden i storstadsnära läge anger att de har bostadsbrist är det tveksamt om lättnader i strandskyddet skulle bidra till att lösa bostadsbristen.

Vad som dock bör lyftas fram i sammanhanget är den starka efterfrågan på fritidshus och delårsboende. Forskning visar att det är svårt att i planeringsskedet styra vad som i praktiken kommer att bli fritidshus respektive permanenthus. Kraven på standard är idag lika höga för ett fritidshus som för ett permanentbostadshus. Begreppet fritidshus är heller inte definierat som begrepp i plan- och bygglagen (Persson, 2011). Stora delar av glesbygdsområden i storstadsnära läge saknar de strukturella förutsättningarna för att kunna bygga bostäder i någon större omfattning som även kan nyttjas av pendlare till storstadsregionen. Däremot finns det ett starkt funktionellt samband som rör fritidshusbebyggelse. Många strandområden i skärgården och storstadsnära glesbygd har ett läge och kvaliteter som lämpar sig väl för fritidsbebyggelse. Fritidsbebyggelse och sommargäster bidrar visserligen till ökat serviceunderlag och stödjer landsbygden vissa delar av året, men det är oklart om fritidshusbebyggelse i sig är att betrakta som landsbygdsutveckling. Dessutom är ett ökat byggande längs stränderna i konflikt med den allemansrättsliga tillgängligheten till stränderna.

7.6.3 Möjlighet att peka ut LIS i storstadsnära glesbygd

Tillväxtanalys tillgänglighetsindex visar tydligt att det finns områden av glesbygdskaraktär även i kommuner i storstadsnära läge. Tillgängligheten kan variera

stort även inom en och samma kommun. Samtidigt pekar studier på att många områden med låg tillgänglighet är attraktiva och kan antas ha ett högt bebyggelsetryck. Detta gäller särskilt i skärgården och längs de stora sjöarna.

Det är för få kommuner som i storstadsnära lägen har arbetat med LIS för att man i dagsläget ska kunna dra några långtgående slutsatser. I Stockholms län har till exempel ännu inget fall med LIS prövats och inget LIS-område har ännu pekats ut trots att det diskuteras i en översiktsplan. Inte heller i Skånes län har någon kommun antagit en plan med LIS.

Naturvårdsverket och Boverket finner dock att utifrån gällande regelverk så borde LIS kunna prövas i storstadsnära glesbygd åtminstone vid sjöar och vattendrag. Kust- och skärgårdsområden är med gällande regelverk fortfarande undantagna och borde fortsatt vara så med det höga bebyggelsetryck som råder.

7.6.4 Storstadsnära glesbygd ur ett regionalt perspektiv

I alla tre storstadsregioner finns starka strukturbilder och regionala planer som RUFS 2010, Strukturbild för Göteborgsregionen samt Strukturbild för Skåne vilka förespråkar en mer samlad bebyggelseutveckling kring stationer och kollektivtrafiknoder. Syftet med detta är dels för att minska miljöbelastningen genom att hus hålla med mark och vattenområden samt minska behovet av biltransporter och dels för att bevara de stora natur- och kulturvärden som ryms i glesbygden i storstadsnära lägen som har en regionalt viktig funktion för rekreation och turism (Regionplanekontoret, 2010). En bebyggelseutveckling i glesbygd i storstadsnära lägen står därför i konflikt med den regionala bilden av hur utvecklingen ska ske.

7.7 Slutsatser

- Strandskyddsreglerna har gjort det svårare att bygga i skärgårdsområden och i storstadsnära glesbygder. Att förhindra exploatering i områden där bebyggelsetrycket är som störst var ett av flera syften med den nya lagstiftningen.
- Strandskyddsreglerna är bara en av flera begränsande faktorer för kommunernas bostadsbyggnadsbehov och möjligheter att kunna bygga bostäder i storstadsnära glesbygd. Även om de flesta kommuner med glesbygdsområden i storstadsnära läge anger att de har bostadsbrist är det tveksamt om lättnader i strandskyddet i någon större utsträckning skulle bidra till att lösa bostadsbristen.
- Det behövs fler utvecklade analyser och ytterligare underlag för att kunna dra några slutsatser gällande strandskyddsreglernas konsekvenser för fastighetsägare och näringsliv i storstadsnära glesbygd.

8 Analys av konsekvenser om lättnader för mindre sjöar och vattendrag införs

8.1 Inledning

I regeringens uppdrag till Naturvårdsverket och Boverket ingår att se över möjligheterna till att införa lättnader i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag. Myndigheterna ska analysera och redogöra för vilka konsekvenserna kan bli om lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden införs. Ett alternativ till lättnad som fördes fram i Naturvårdsverkets rapport 5185 (Naturvårdsverket, 2002) har tillsammans med tre nya alternativ analyserats och jämförts med dagens situation. Konsulten WSP Sverige AB har anlitats för att genomföra en konsekvensutredning av de olika alternativen och slutsatserna i denna rapport bygger till stora delar på WSP:s kartläggningar (WSP, 2013a) (WSP, 2013b).

I kapitel 8.2 ges först en kort historisk tillbakablick när det gäller framväxten av strandskyddsbestämmelserna och tillämpningen av dagens regelverk. I följande kapitel, 8.3, ges en beskrivning över vilka underlag och begrepp som analysen baseras på. I kapitel 8.4 beskrivs strandskyddets omfattning och betydelse för mindre sjöar och vattendrag. Därefter ges i avsnitt 8.5 en övergripande analys av konsekvenserna av lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag för friluftslivet, djur- och växtlivet samt förutsättningarna för landsbygdsutveckling. I kapitel 8.6 beskrivs och analyseras de fyra utredningsalternativ som analyserats inom uppdraget. Därefter i kapitel 8.7 presenteras en mer djupgående analys av två av utredningsalternativen. I kapitel 8.8 görs en samlad bedömning som landar i det förslag till författningsändring som presenteras i 8.9.

8.2 Bakgrund

8.2.1 Historisk tillbakablick

Strandskyddet är ett generellt skydd som, där det inte är utökat eller upphävt, omfattar strand- och vattenområdet 100 meter på båda sidor om strandlinjen längs med hela havskusten och vid samtliga insjöar och vattendrag oavsett storlek. Flera länsstyrelser har med stöd av tidigare lagstiftning tagit generella beslut om att upphäva strandskyddet. Här nedan ges en kort historisk beskrivning av vilket lagstöd som tidigare funnits för att fatta dessa beslut.

Det generella strandskyddet infördes 1975 i naturvårdslagen (1964:822). Dessförinnan gällde endast strandskydd vid utpekade sjöar och vattendrag. Av lydelsen i 15 § naturvårdslagen framgick att strandskyddet gällde vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Vidare framgick att regeringen eller myndighet som regeringen bestämde kunde

förordna att strandområde som *uppenbarligen* saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Det är denna bestämmelse som lagt grunden till länsstyrelsernas generella beslut om att upphäva strandskyddet.

Sedan det generella strandskyddet infördes 1975 synes det inte egentligen ha funnit stöd i lagstiftningen att *generellt* förordna om att sjöar eller vattendrag under viss storlek ska undantas från strandskyddet. Dock framgick av förarbetena att undantag borde kunna medges för sådana strandområden som uppenbarligen saknar betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv, till exempel vid obetydliga bäckar och tjärnar. Vidare framgick att genomförandet av bestämmelsen krävde att strandskyddsområdena avgränsades och preciserades så att inte någon tvekan skulle kunna uppstå beträffande deras omfattning (Prop 1974:166). Länsstyrelserna be- myndigades att efter inventering avgränsa strandskyddets omfattning.

1994 ändrades 15 § naturvårdslagen till att syftet, förutom att *trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv*, även skulle vara att *bevara goda livsvillkor för växter och djur*. Även efter denna ändring fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde förordna att strandområde som *uppenbart saknade betydelse* för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av strandskydd. I samband med denna lagändring införde man även en övergångsbestämmelse som gjorde att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare tagna beslut utifrån den nya lydelsen, vilket innebar att strandskyddet endast kunde upphävas om det var *uppenbart* att strandområdet saknade betydelse för båda av strandskyddets syften. Beslut som inte omprövats före utgången av juni 1999 skulle upphöra att gälla.

I miljöbalken som trädde i kraft 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till 7 kap. miljöbalken. Enligt 7 kap. 15 § miljöbalken fick då regeringen precis som tidigare, eller den myndighet som regeringen bestämde, förordna att ett strandskyddsområde som *uppenbart saknade betydelse* för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av strandskydd. Den övergångsbestämmelse som man införde 1994 fördes också in i lag (1998:811) om införande av miljöbalken för att länsstyrelserna skulle ompröva sina beslut.

2009 ändrades strandskyddslagstiftningen igen och bestämmelsen i 7 kap. 15 § miljöbalken flyttades till 7 kap. 18 § miljöbalken. Lydelsen i bestämmelsen specificerades till att länsstyrelsen *i det enskilda fallet* får besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är *uppenbart* att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I samband med denna lagändring beslutade man dock aldrig om någon övergångsbestämmelse som gjorde att länsstyrelserna var tvungna att ta nya beslut som tog hänsyn till den nya formuleringen *i det enskilda fallet*. I författningskommentaren (Prop. 2008/09:119, 2009) anges att det inte är möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter.

8.2.2 Äldre beslut om generella undantag från strandskyddet

För att få en bild av i vilken omfattning som det i länen idag tillämpas generella beslut om avgränsningar för vilka sjöar och vattendrag som omfattas av strandskydd har WSP gjort en uppföljning av en undersökning som Naturvårdsverket genomförde 2008. WSP har intervjuat handläggare från samtliga länsstyrelser och deras kartläggning visar att nära hälften av länen idag har beslut om generella undantag från strandskyddet (WSP, 2013a). För de flesta länsstyrelser har förutsättningarna inte ändrats sedan 2008, det vill säga samma beslut och förordnanden som beslutades om i enlighet med tidigare gällande lagstiftning i naturvårdslagen gäller som tidigare. Två av länsstyrelserna har sedan 2008 upphävt dessa beslut helt, medan 10 länsstyrelser fortfarande tillämpar de gamla förordnandena.

Av dessa förordnanden kan framgå att endast vissa sjöar och vattendrag omfattas av strandskydd. Ofta hänvisas till vilka vattendrag som finns angivna på Lantmäteriets topografiska karta. I praktiken innebär detta att strandskyddet begränsas till de sjöar och vattendrag som syns i den använda kartskalen eller de vatten som anges i en förteckning.

Länsstyrelserna uppger att beslut om generella undantag från strandskyddet som beskrivs ovan görs för att förenkla den praktiska tillämpningen av bestämmelserna (WSP, 2013a). Flera av de länsstyrelser som säger sig tillämpa miljöbalken strikt gör trots detta även vissa avgränsningar i praktiken, bland annat för diken och dammar. Flera länsstyrelser påpekar att den stora mängden små sjöar och vattendrag samt bristande definitioner gör att en strikt tillämpning av strandskyddsbestämmelserna, det vill säga att strandskydd gäller vid alla sjöar och vattendrag, skulle medföra stora praktiska problem i tillämpningen av bestämmelserna och hanteringen av ärenden.

8.3 Genomförandet av uppdraget

Konsultföretaget WSP:s två rapporter (WSP, 2013a) (WSP, 2013b) utgör det huvudsakliga underlaget till denna analys av konsekvenser avseende lättnader för mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden.

WSP:s arbete har genomförts i två steg. Den första analysen har omfattat fyra olika alternativ för lättnader i strandskyddsbestämmelserna för mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. De olika alternativen har analyserats med avseende på konsekvenserna för strandskyddets syfte att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, förutsättningarna för landsbygdsutveckling, samt förutsättningarna för att underlätta tillämpningen och uppnå en över landet mer likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna vid mindre sjöar och vattendrag. I analysen har också ingått att undersöka om länsstyrelserna har beslutat om generella undantag från strandskyddet, samt om strandskyddsbestämmelserna därmed inte tillämpas på ett enhetligt sätt. Vid analysen har tidigare rap-

porter, bland annat Rapport 5185, (Naturvårdsverket, 2002), förarbeten till lagstiftningen, samt annat bakgrundsmaterial (till exempel domar från Mark- och miljööverdomstolen) beaktats.

Utifrån slutsatserna i den första analysen har WSP därefter fördjupat analysen för två av de fyra utredningsalternativen (WSP, 2013b). I WSP:s uppdrag ingick att analysera följande aspekter:

- Arbetsinsatser och kostnader för kommun, länsstyrelse och stat
- Strandskyddet jämfört med andra skyddsformer
- Ekosystemtjänster och hur värden påverkas för växt och djurliv samt friluftsliv
- Effekter på inflyttning och byggande av bostäder
- Minskade kostnader för sökande

8.3.1 Utanför högexploaterade områden

I detta uppdrag ingår att analysera och redogöra för vilka konsekvenserna kan bli om lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag *utanför högexploaterade områden* införs. Det saknas officiella definitioner för var gränsen går mellan ett *högexploaterat* och ett *icke högexploaterat* område, eller med en annan formulering, områden med en *hög* respektive *låg exploateringsgrad* eller *bebyggelsepåverkan*. Ett annat närbesläktat begrepp som används i dessa sammanhang är även *högt* respektive *lågt bebyggelsetryck*.

I departementsskrivelsen *Stranden en värdefull miljö* (Ds. 2008:21, 2008) förekommer både begreppen *högexploaterade områden*, *områden med stor bebyggelsepåverkan* och *områden med högt bebyggelsetryck*. Det finns inte heller här någon tydligt angiven definition på vad man avser med dessa begrepp. Man hänvisar dock i skrivelsen till SCBs statistik (SCB, 2005) och skriver bland annat följande angående bebyggelsepåverkan längs med havskusten:

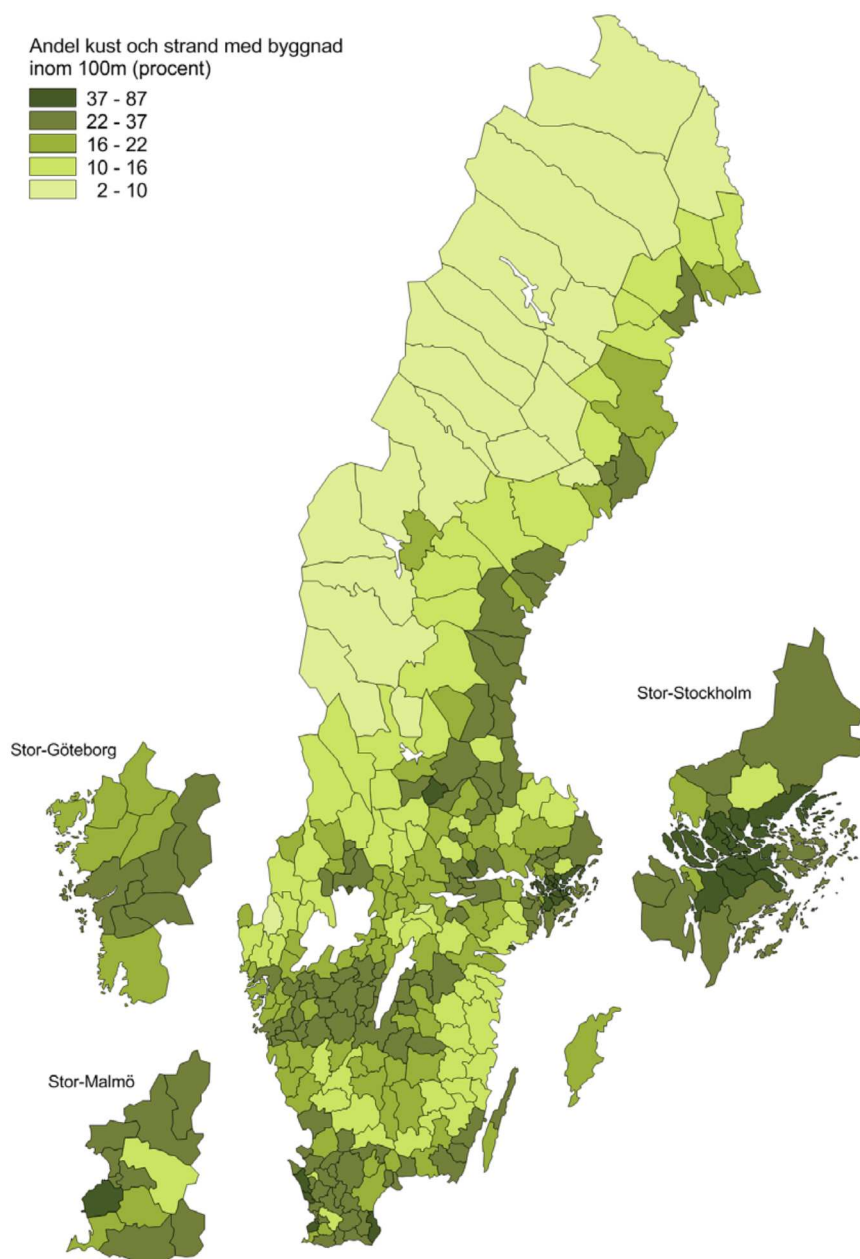
”Ytterst få kuststränder i kommunerna har en bebyggelsepåverkan som är mindre än 20 procent, vilket kan jämföras med att stränderna i hela landet inklusive kusten har en genomsnittlig bebyggelsepåverkan på 10 procent.”

I Naturvårdsverkets rapport 5185 presenteras SCBs statistik över *Andel kust- och strandlinje inom 100 meter från byggnad per kommun*¹⁶. Här skriver man bland annat följande angående bebyggelsen längs med inlandsvatten:

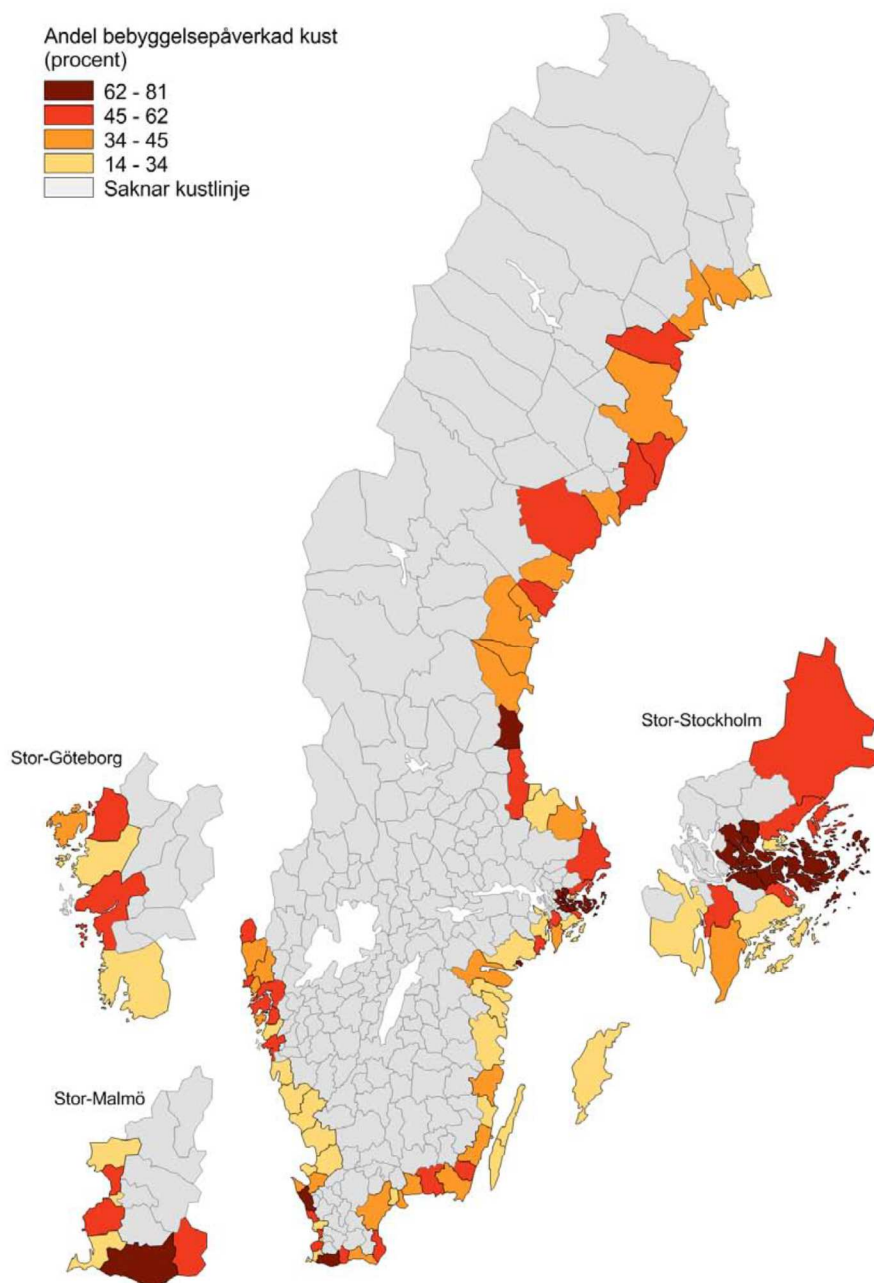
”Av de närmare 370 000 km stränder kring sjöar, vattendrag och öar ligger på ca 8 procent av sträckan en byggnad inom 100 m. Naturligtvis är variationen mellan olika delar av landet stor. De högsta värdena, med 30 procent och däröver av strandlinjen inom 100 m från byggnad, återfinns vi här i delar av Skåne, mellan och söder om Vänern och Vättern samt i området sydöstra Dalarna–sydvästra Gästrikland. De lägsta värdena, med mindre än 5 procent, finns i kommunerna i Norrlands inland.”

¹⁶ I statistiken ingår vattendrag med bredd från 1 meter, men inga småvatten.

Den senaste statistiken från SCB om *Bebyggelsepåverkad kust eller strand* publicerades 2011 (SCB, 2011). I denna statistik ingår dock inga vattendrag som är mindre än 6 meter breda. I figur 40 visas statistiken från SCB på kommunnivå för andelen byggnader med kust eller strand inom 100 m och i figur 41 visas bebyggelsepåverkan längs med kusten. På denna lågupplösta nivå får man bara en översiktlig bild över bebyggelsepåverkan och figurerna säger inget om de stora lokala variationer som finns inom respektive kommun.



Figur 40. Andel byggnader med kust eller strand inom 100 meter i procent, per kommun med storstadsregionerna förstörade.



Figur 41. Andel bebyggelsepåverkad kust i procent, per kommun längs kusten.

I den konsekvensanalys som WSP gjort har man definierat högexploaterade områden som sådana områden som till mer än cirka 20-22 procent av kommunens insjö- och vattendragskust är bebyggd inom strandzonen. Om en definition som ska användas som riktvärde för tillämpning av lätnader för mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden ska tas fram behöver en djupare studie och analys göras innan ett sådant värde kan fastställas.

8.3.2 Mindre sjö och vattendrag

I likhet med *utanför högexploaterade områden* så finns det ingen enhetlig definition av begreppet *mindre sjöar och vattendrag*. För att få en bredare analys har därför olika definitioner av begreppet *mindre sjö och vattendrag* använts i de olika utredningsalternativen. Se kapitel 8.6.

8.4 Strandskyddets omfattning och betydelse vid mindre sjöar och vattendrag

8.4.1 Vad är ett vattendrag enligt strandskyddslagstiftningen?

Var gränsen går för vad som kan anses vara ett vattendrag enligt strandskyddsbestämmelserna har prövats i några domar. Mark- och miljööverdomstolen prövade i ett mål (MÖD 2012:4) om ett mindre vattendrag som särskilt sommartid kunde vara torrlagt kunde definieras som ett vattendrag enligt miljöbalken, och därmed omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Enligt domstolens mening var vattendraget närmast att likna vid en bäck och utgjorde ett vattendrag i miljöbalkens bemärkelse, även med beaktande av att det tidvis kunde vara ont om vatten. Miljööverdomstolen gjorde samma bedömning i ett rättsfall som prövades 2008. Rättsfallet MÖD 2008:36 behandlade en bäck i en ravin som periodvis hade ett mycket litet flöde. Utredningen visade dock att bäcken under större delen av året var vattenförande. Bäcken var markerad på Lantmäteriets terrängkarta och länsstyrelsen hade inte fattat något beslut om att bäcken inte skulle omfattas av strandskydd. Miljööverdomstolen ansåg att bäckfåran var ett vattendrag som omfattades av strandskyddsbestämmelserna.

Det råder viss osäkerhet om i vilken utsträckning anlagda vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Det skulle behöva klarläggas i vilken utsträckning diken och andra anlagda mindre vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna.

8.4.2 Strandskyddets betydelse för friluftslivet

Det faktum att stränderna har skyddats sedan lång tid tillbaka har medfört att de idag i stor utsträckning är tillgängliga för allmänheten. De oexploaterade stränderna är en mycket värdefull naturtillgång och en resurs för friluftslivet som det är viktigt att slå vakt om för framtiden. Sett i ett internationellt perspektiv är de oexploaterade och allmänt tillgängliga stränderna unika och mycket exklusiva.

Småvatten i områden med lågt bebyggelsestryck bedöms vara av mindre betydelse för friluftslivet jämfört med större vattendrag och sjöar. Undantag kan t.ex. vara friluftsliv som har som ändamål att studera växt och djurliv i anslutning till vatten. Vattendrag på närmare sex meters bredd kan däremot ofta ha betydelse för friluftslivet för till exempel fiske. I områden som saknar större sjöar och vattendrag kan dock även mindre sjöar och vattendrag vara av stor betydelse, framförallt för den så kallade vardagsrekreationen för närboende. De områden som inte har omedelbar kontakt med vattnet kan vara viktiga som skydds- eller buffertzoner för friluftsliv med vattenanknytning till exempel genom att skapa avstånd och minska buller, öka avstånd till faror och trafik samt skapa möjlighet till vindskydd och rastplats. En exploatering i form av till exempel bebyggelse påverkar ett betydligt större område än den plats som bebyggs genom bland annat visuell påverkan, buller och möjligheten att få uppleva ett orört strandnära område.

8.4.3 Strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet

Mindre sjöar och vattendrag med tillhörande strandzoner utgör ofta miljöer med särskilda naturvärden, och innehåller ofta naturtyper som är särskilt skyddsvärda. I förarbetena till miljöbalken konstateras till exempel att små bäckar och tjärnar har ett särskilt värde för den biologiska mångfalden (Prop. 1997/98:45, 1998). Även andra utredningar har konstaterat att det i och vid sjöar och vattendrag generellt finns flera olika biotoper med höga naturvärden (Naturvårdsverket, 2002) (Naturvårdsverket, 2002a) (Naturvårdsverket, 2003). Som exempel kan våtmarker i anslutning till sjöar och vattendrag, bäckraviner, strandbrinkar, strandskogar, sumpskogar och oreglerade vattendrag med angränsande stränder nämnas. Några biotoper som har en särskild koppling till mindre sjöar och vattendrag är småvatten och temporära vatten samt fisktomma sjöar. Fisktomma sjöar, som mindre anlagda dammar, kan bland annat utgöra livsmiljö för hotade grodarter och vattensalamandrar. Strandmiljöer med skuggande vegetation har inte enbart betydelse som spridningskorridorer för landlevande växter och djur, utan är även av stor betydelse för vattenlevande organismer såsom fisk och bottenfauna.

8.5 Övergripande analys av konsekvenserna av lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag

8.5.1 Påverkan på friluftslivet

Om de minsta sjöarna och vattendragen undantas från strandskyddet innebär det att mycket stora arealer av naturmiljöer förlorar ett generellt skydd mot exploatering. Enligt SCB låg år 2005 hela tio procent av Sveriges landareal inom 50 meter från mindre vattendrag (bredd 1-6 meter, något bredare i fjällen) (SCB, 2005). Strandskyddet omfattar dock även vattendrag som är smalare än 1 m, och gäller dessutom inte 50, utan 100 meter från strandkanten. Därutöver finns ett mycket stort antal mindre sjöar. Den totala strandskyddade arealen är med andra ord mycket omfattande.

Ett beslut om generella undantag från strandskyddsbestämmelserna kommer antagligen att på lång sikt minska allmänhetens tillgång till strandområden då exploateringar sker. Exploateringarna är oftast långsiktiga då t.ex. byggnationer står kvar i generationer alltmedan nya strandområden inte tillkommer. Att stora arealer förlorar sitt generella skydd mot exploatering behöver dock inte innebära att dessa kommer att exploateras. Generellt kan exploateringstrycket antas vara större vid större sjöar och vattendrag än vid mindre sjöar och vattendrag. Det finns även andra regler som i vissa fall kan hindra olika typer av ingrepp, speciellt om miljöerna är särskilt skyddsvärda (till exempel biotopskydd och bestämmelser om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken).

Naturvårdsverket motiverade 2002 förslaget om lättnader för strandskyddsbestämmelserna för mindre sjöar och vattendrag med att denna typ av strandområden inte är utsatta för ett lika högt exploateringstryck som andra stränder (Naturvårdsverket, 2002). Dessutom bedömdes den skyddsvärda strandzonen för såväl djur- och växtlivet som för friluftslivet vara mindre i just dessa områden. Ett annat motiv var det faktum att småvatten och våtmarker i jordbrukslandskapet omfattas av ett generellt biotopskydd, och att särskilt värdefulla miljöer i skogslandskapet har pekats ut som nyckelbiotoper av Skogsstyrelsen och skyddats som biotopskyddsområden. I jordbrukslandskapet innebär det generella biotopskyddet för småvatten och våtmarker dock normalt att endast vattenområdet är skyddat, men inte det angränsande landområdet.

Naturvårdsverket anförde i rapport 5185 att friluftslivets intressen bör kunna tillgodoses även om generella lättnader införs för mindre sjöar och vattendrag (Naturvårdsverket, 2002). Stränderna förutsätts i de flesta fall fortfarande kunna utnyttjas i enlighet med allemansrätten genom det område mellan strandlinjen och byggnaderna som ska lämnas för fri passage. Exploaterade strandnära områden kan dock ofta ge ett privatiserat intryck även om framkomligheten och möjligheten till friluftsliv i viss mån finns kvar. Lättnader i strandskyddet behöver alltså nödvändigtvis inte innebära att stränderna inte kan utnyttjas, men däremot att framkomligheten och känslan av frihet minskas.

8.5.2 Påverkan på djur- och växtlivet

Det finns ofta ett rikt djur- och växtliv i småvatten. Genom olika internationella åtaganden (bland annat Konventionen om biologisk mångfald och EU:s habitatdirektiv) har Sverige ett ansvar att tillse att just dessa miljöer inte bara bevaras för framtiden utan också utvecklas genom riktade restaureringsinsatser. Sannolikt behöver vissa småvatten och smala vattendrag därför skyddas genom områdesskydd. Småvatten inklusive viltvatten upp till ett hektar i jordbruksmark omfattas normalt av biotopskyddsbestämmelserna. Varken strandskydd, biotopskydd eller utpekandet av nyckelbiotoper ger dock ett heltäckande skydd för känsliga biotoper. Strandskyddet gäller främst mot exploatering och till exempel inte de areella näringarnas markanvändning, såsom till exempel skogsavverkning. Utöver

skydd krävs sannolikt löpande insatser för att bibehålla och utveckla områdets ekologiska förutsättningar.

Exploatering i områden som tidigare har varit strandskyddade innebär en förändrad markanvändning som i sin tur innebär att strandzonens naturvärden helt eller delvis går förlorade. Exploatering på land medför ofta bland annat avverkning, markbehandling och avvattning som tillsammans med anläggande av hårdgjorda ytor och uppförande av byggnader ger en påtagligt förändrad naturmiljö. Enskilda avloppslosningar som är vanliga i glest bebyggda områden bidrar på sikt till utsläpp av närsalter till närliggande vattendrag och grundvatten. För vattenmiljöer kan påverkan i form av muddring eller omledning av vatten ge en påtagligt förändrad miljö för vattenlevande organismer.

Exploatering i tidigare strandskyddat område kan även ha en indirekt negativ påverkan på djur- och växtlivet i strandzonen, sjöar och vattendrag. Bland annat kan strandzonens filtrerande och beskuggande funktion försämrast. Exploateringen i sig kan även ge en ökad belastning på sjöar och vattendrag genom till exempel utsläpp av dagvatten.

Enligt en studie från Jönköpings län finns i normalfallet de viktigaste biologiska värdena inom 30 meter från vattnet (Naturvårdsverket och Boverket, 2009). Detta motiverar att det bör finnas en strandzon på minst 30 meter som lämnas helt orörd. Ett stort problem är dock att bebyggelse i strandnära lägen ofta tenderar att breda ut sig genom siktröjningar, gräsmattor, båtuppläggningsplatser och bryggor. Sådana ingrepp är inte tillåtna eftersom de inverkar negativt på det allemansrättsliga utnyttjande av stränderna, men är trots detta mycket utbredda. De är också mycket negativa ur biologisk synpunkt, varför särskilda tillsynsinsatser kan behövas för att dels motverka att naturmark ianspråktagas, och dels för att återställa redan olagligt ianspråktaga strandskyddade områden.

Påverkan på djur- och växtlivet vid lättnader i strandskyddet beror även på graden av exploatering och var inom strandzonen som exploateringen sker. En exploatering 60 meter från strandlinjen innebär normalt en mindre påverkan på akvatiska miljöer och miljöer i övergångszonen än en exploatering sex meter från strandlinjen. Ny bebyggelse som till exempel uppförs i anslutning till en strandskog som är belägen mellan den nya bebyggelsen och stranden kan dock medföra en negativ påverkan på strandskogens naturvärden, trots längre avstånd till strandlinjen, genom till exempel siktröjningar, gallring av lövsly och förändrad hydrologi.

8.5.3 Förutsättningarna för landsbygdsutveckling

Vattenkontakt och sjöutsikt har länge varit attraktivt för boende. Av samtliga 7,2 miljoner byggnader i riket finns 14 procent inom 100 meter från kust- och strandlinjen (SCB, 2011). Mängden nybyggda byggnader som uppförs inom det generella strandskyddsområdet vid inlandsvatten (undantaget småvatten och mindre vattendrag) förefaller enligt SCB:s statistik vara ungefär 800 byggnader per

år (plus/minus 300) under åren 2001 till 2010 (med en topp på över sammanlagt 1000 nya byggnader under åren 2007 och 2008). Sannolikt är dessa siffror inte representativa för eventuell framtida strandnära bebyggelse vid småvatten och mindre vattendrag, i synnerhet inte utanför högexploaterade områden. Byggnader står dock kvar under en lång tid, ofta under flera generationer, så även små successiva avsteg från det generella strandskyddet bidrar till fragmentering av naturområden, men också till urbaniseringen av landsbygden.

Stränder har en attraktionskraft men är troligen inte den avgörande faktorn för att åstadkomma landsbygdsutveckling. Riksantikvarieämbetets förvaltingsindex för kust och stränder, se figur 36, kapitel 7.3 i denna redovisning, visar områden i landet där befolkningstillväxten, fastighetsutvecklingen samt taxeringsutvecklingen är hög (het) respektive låg (sval). I större delen av Norrland kan indexet betecknas som svalt. Norrbotten och Västerbotten har sedan 1970-talet haft regionala beslut om generella undantag från strandskyddsbestämmelserna, trots detta är alltså dessa områden att betrakta som svala. Jämtlands, Västernorrland och Gävleborgs län tillämpar strandskyddsbestämmelserna utan beslut om generella undantag, även dessa områden är svala. Det verkar alltså inte finnas någon tydlig koppling mellan lättnader i strandskyddet och befolkningstillväxten, fastighetsutvecklingen samt taxeringsutvecklingen i dessa områden. Mindre sjöar och vattendrag verkar inte i sig ha någon större attraktionskraft för bebyggelse. Många av de som bor i närheten av en mindre sjö eller vattendrag har inte aktivt sökt sig till det vattennära läget, utan råkar bo inom strandskyddat område. Syftet med att införa lättnader för mindre sjöar och vattendrag är därför inte i första hand för att skapa nya attraktiva boendemiljöer, utan för att minska administrativa kostnader och öka legitimiteten för strandskyddslagstiftningen.

8.6 Fyra olika utredningsalternativ

WSP fick i uppdrag att ta fram förslag som bidrar till en likvärdig tillämpning av strandskyddslagstiftningen och till att underlätta handläggningen av strandskyddsärenden för mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Följande fyra utredningsalternativ har utretts av WSP och jämförts med dagens situation i jämförelsealternativet som beskrivs nedan.

8.6.1 Jämförelsealternativet, JA

Länsstyrelserna får idag enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken i *det enskilda fallet* besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är *uppenbart* att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Denna bestämmelse kan användas för att upphäva strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag. Brist på resurser gör dock att många länsstyrelser inte har möjlighet att genomföra de inventeringar m.m. som behövs för att visa att det är uppenbart att strandskyddets syften kan tillgodoses i det enskilda fallet. Som tidigare nämnts i kapitel 8.2.2. tillämpar omkring hälften av länsstyrelserna idag äldre beslut om undantag från strandskyddet, vilket gör att förutsättningarna ser olika ut över landet.

8.6.2 Utredningsalternativ 1, UA1

Utredningsalternativ UA1 innebär att lätnader regleras direkt i lag i enlighet med förslag i rapport 5185 (Naturvårdsverket 2002), vilket innebär att sjöar under ett halvt hektar och vattendrag under en meters bredd inte ska omfattas av det generella strandskyddet. Vid vattendrag med en bredd mellan en och sex meter minskas strandskyddet till 50 meter. Länsstyrelsen ska ha möjlighet, om det finns behov, att besluta om strandskydd i områden som har minskat eller inget strandskydd.

8.6.3 Utredningsalternativ 2, UA2

Även för utredningsalternativ UA2 införs lätnader direkt i lag. Här undantas sjöar under ett hektar och vattendrag under en meters bredd från det generella strandskyddet. Länsstyrelsen ska ha möjlighet, om det finns behov, att besluta om strandskydd i områden som har minskat eller inget strandskydd.

8.6.4 Utredningsalternativ 3, UA3

Utredningsalternativ UA3 innebär att kommunerna i samband med sitt arbete med LIS-områden också inventerar små sjöar och vattendrag inom LIS-områdena där lätnader i strandskyddet kan beslutas. Med lätnader antas att det handla om småvatten och anlagda dammar upp till en hektar och smala vattendrag inklusive anlagda sådana upp till en meters bredd.

8.6.5 Utredningsalternativ 4, UA4

Utredningsalternativ UA4 är en variant av jämförelsealternativet. Dagens regler kring strandskyddet kvarstår. I alternativet tilldelas länsstyrelserna särskilda resurser för att inventera och med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken besluta om att upphäva strandskyddet i områden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Detta innebär med andra ord att ett *generellt strandskydd* gäller intill mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden så som idag.

8.6.6 Diskussion kring samtliga utredningsalternativ

De olika utredningsalternativ som har analyserats gynnar olika aktörer och påverkar syftena med strandskyddet i olika hög grad. Skyddet för biologiska värden är svagare med alternativen UA1 och UA2 där strandskyddet helt tas bort för småvatten och smala vattendrag än för UA3 och UA4 där enskilda prövningar görs för att motivera undantag från det generella strandskyddet. Analys av konsekvenser ska enligt uppdraget endast gälla utanför högexploaterade områden, vilket med andra ord handlar om områden som av olika skäl historiskt sett inte har varit så intressanta att exploatera. Alternativen UA1 och UA2 kan därför handla om områden där det i praktiken sällan kommer att vara aktuellt med strandskyddsärenden. Att dessa två alternativ kommer att innebära att stora arealer förlorar sitt generella skydd mot exploatering behöver därför inte innebära att dessa områden kommer att exploateras. Generellt kan exploateringstrycket antas vara större vid större sjöar och vatten-

drag än vid mindre sjöar och vattendrag. De mindre vattnen är troligen inte av lika stor betydelse för friluftslivet.

Möjligheterna att exploatera vid mindre sjöar och vattendrag blir störst med UA1. I viss mån är direkt tillgång till en strand möjlig även för UA2, men i detta fall är vattenspegeln mycket liten (bäck, å, damm, liten tjärn, våtmark och dylikt). För att kunna se vattenspegeln på ett smalt vattendrag skulle 50 meter (UA1) beroende på topografin och vegetationen, vara för långt för att på mäklarspråk ge en "sjöglimt". Nackdelen med främst UA1 men även UA2 är framförallt svårigheten att i praktiken avgränsa storleken på sjöar och vattendrag som kan fluktuera mycket beroende på säsong. Det är också svårare med dessa alternativ att kontrollera att strandskyddets långsiktiga syften uppnås då strandskyddet generellt upphävs utan någon enskild prövning. Länsstyrelserna har däremot fortfarande möjlighet att besluta om ett utvidgat strandskyddsområde (7 kap. 14 § miljöbalken sista stycket) om de efter utredning bedömer att biologiska värden behöver skyddas. Utredningsalternativen UA1 och UA2 kommer att innebära behov av utredningar för att i de enskilda fallen "återinföra" strandskyddet för att tillgodose strandskyddets syften. Behovet av utredningar kommer troligen att vara störst vid val av UA1 som innebär störst lättnader. Den administrativa handläggningen i form av dispensärenden hos kommuner och länsstyrelser bör dock minska jämfört med idag genom att det blir färre strandskyddsärenden.

UA3 och UA4 ger ett starkare skydd för biologiska värden och friluftsliv, med andra ord strandskyddets syften, men nästan inget är därmed vunnet vad gäller förenkling av handläggning av strandskyddsärenden jämfört med idag då enskilda prövningar kommer att krävas för att få till undantag från det generella strandskyddet.

UA1 och UA2 kommer sannolikt att innebära att de flesta artificiella vatten automatiskt kommer att undantas från strandskyddsreglerna, vilket är något som efterfrågats av många länsstyrelser som ett sätt att uppnå ökad förståelse för strandskyddsbestämmelserna. Denna effekt kan dock även uppnås genom UA4 och UA3 genom att man vid behov koncentrerar inventeringarna till sådana vatten. Storleksgränserna i alternativet UA1 är i praktiken svåra att tillämpa eftersom SMHI:s register över sjöar inte täcker in sjöar under ett hektar, utan dessa småvatten kategoriseras istället som vattendrag eller som våtmarker. En kartering av vattenområden som berörs av de föreslagna lättnaderna kommer därför att även kräva manuellt GIS-arbete, samt eventuellt lokalkännedom, för korrekt handläggning av strandskyddsärenden. Utredningsalternativ UA1 har tidigare utretts av Naturvårdsverket men avfärdats av Miljödepartementet (Ds. 2005:23, 2005). Man ansåg då bland annat att förslaget var för svårt att tillämpa i praktiken. Naturvårdsverket och Boverket anser att detta problem fortfarande kvarstår och anser därför att förslaget inte bör genomföras.

Utredningsalternativ UA2 är av praktiska skäl förhållandevis enkelt att tillämpa eftersom den digitala fastighetskartan i kombination med data från Svenskt vattenarkiv (SVAR) som förvaltas av SMHI har ett punktskikt med register över sjöar (sj_p) som är större än ett hektar, samt ett linjeskikt över alla vattendragsförekomster. Det saknas dock fortfarande motsvarande digitala kartor för fjällnära områden där istället vägkartorna utgör det mest detaljerade underlaget. Genom att införa en lättnad i strandskyddslagstiftningen för områden utanför högexploaterade områden där småvatten under en hektar samt små vattendrag under en meters bredd helt undantas från strandskyddet, skulle en över landet mer likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna vid mindre sjöar och vattendrag kunna åstadkommas.

Naturvårdsverket och Boverket anser inte att det finns skäl att begränsa lättnaderna för mindre sjöar och vattendrag till LIS-områden i enlighet med vad som anges i utredningsalternativ UA3. Syftet med att införa lättnader i strandskyddsreglerna vid sjöar och mindre vattendrag är inte på samma sätt som för LIS-områden i första hand att främja utvecklingen i landsbygdsområden, även om sådan exploatering i vissa fall kan bidra till en sådan utveckling. Naturvårdsverket och Boverket anser på grund av detta inte att UA3 bör genomföras.

Utredningsalternativet UA4 ger ett starkare skydd för de biologiska värdena. Alternativet innebär att utredningar krävs för att besluta om undantag från det generella strandskyddet. Man bör av resursskäl koncentrera utredningarna till de områden där man vet att det finns ett intresse av att exploatera. Resultaten från inventeringsarbetena kan användas för att öka kunskapen om olika områdets betydelse för strandskyddets syften, och i de fall utredning inte leder till ett upphävande av strandskyddet kan utredningsunderlaget ligga till grund för framtida dispensprövningar i enskilda ärenden i området.

WSP:s undersökning har bekräftat resultaten från tidigare kartläggningar (Naturvårdsverket, 2002) och visar att det i omkring hälften av länen tillämpas generella beslut med förordnanden om undantag från strandskyddet, se avsnitt 8.2.2. Av dessa förordnanden framgår att endast vissa sjöar och vattendrag omfattas av strandskydd. Ofta hänvisas till vilka vattendrag som finns angivna på Lantmäteriets topografiska karta (WSP, 2013a).

I de fall besluten är fattade med stöd av 15 § andra stycket naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1994 och inte har omprövats med tillämpning av 15 § naturvårdslagens nya lydelse eller med tillämpning av 7 kap. 13 § miljöbalken senast den 30 juni 1999 är de ogiltiga. Det finns även risk att vissa beslut som har omprövats är juridiskt giltiga men inte förenliga med strandskyddets syften. Eftersom förutsättningarna idag ser olika ut över landet bör åtgärder vidtas för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Detta bör göras oavsett val av utredningsalternativ.

8.6.7 Slutsatser

- Boverket och Naturvårdsverket anser det inte motiverat att vidare studera UA1 och UA3. Dessa förslag kommenteras därför inte ytterligare.
- Det finns både för- och nackdelar med UA2 och UA4. Myndigheterna har därför valt att ge WSP i uppdrag att genomföra en fördjupad konsekvensanalys av dessa förslag.
- Åtgärder bör vidtas för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Detta bör göras oavsett val av utredningsalternativ.

8.7 Fördjupad analys av två utredningsalternativ

8.7.1 Förutsättningar för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen

8.7.1.1 EN JÄMFÖRELSE MELLAN TRE OLIKA ALTERNATIV

Naturvårdsverket har gett WSP i uppdrag att göra en fördjupad konsekvensanalys av två av utredningsalternativen. I den fördjupade analysen har dagens situation (JA) jämförts med utredningsalternativen UA2 och UA4.

Cirka hälften av länen har idag olika former av beslut som begränsar strandskyddet i såväl högexploaterade som lågexploaterade områden, dessa kan avse både större och mindre vatten. Detta innebär att det redan idag i flera fall tillämpas lättnader som går utöver vad som föreslås i UA2. I denna analys har ingen hänsyn tagits till vilka länsstyrelser som idag gör undantag. För att skapa en tydlighet i analysen har det förutsatts att samtliga län tillämpar dagens lagstiftning utan undantag.

8.7.1.2 HUR MÅNGA ÄRENDEN KAN BERÖRAS AV DE FÖRESLAGNA LÄTTNADERNA?

Då det inte är känt hur många av dispensansökningarna som omfattats av definitionen i enlighet med UA2, ”*dispensärenden vid sjöar under en hektar och vattendrag under en meters bredd*”, måste ett antagande göras för att kunna göra en jämförelse mellan de båda utredningsalternativen. WSP (WSP, 2013b) har beräknat att det kan röra sig om ca 200 ärenden, motsvarande ca 5 procent, av det totala antalet strandskyddsdispenser per år i hela landet. Konsekvensen av UA2 då mindre sjöar och vattendrag automatiskt undantas från det generella strandskyddet skulle kunna bli att ca 200 dispensansärenden i hela landet per år aldrig blir något ärende att hantera för kommuner och länsstyrelser. I UA4 blir konsekvensen att länsstyrelserna kommer att ha mer resurser att inventera de områden som ärendena berör, det kan innebära att mängden dispensärenden till viss del minskas, om länsstyrelsens inventeringar visar att strandskyddet kan upphävas i vissa områden.

Antagandet om 200 ärenden som berörs av utredningsalternativen kan möjligen vara något underskattad då antal avslag för dispens inte redovisats i den årliga statistik som länsstyrelserna återskärter till Naturvårdsverket. Det är också

möjligt att det idag finns en dold efterfrågan att bygga inom strandskyddszonen för mindre sjöar och vattendrag, utanför högexploaterade områden, men där sökande avstår från att pröva att få bygglov och ansöka om dispens. Det kan också förekomma att privatpersoner bygger utan bygglov och strandskyddsdispens. Det är t.ex. inte helt ovanligt med uppfattningen att friggebodar som är befriade från bygglov även är befriade från kravet på strandskyddsdispens.

- 200 dispensärenden är alltså troligen ett minsta antal ärenden, och det är svårt att uppskatta hur stort mörkertalet är.

8.7.2 Arbetsinsatser och kostnader

WSP har uppskattat arbetsinsatser och kostnader för de olika parterna i dagens strandskyddslagstiftning och jämfört dessa med UA2 och UA4 (WSP, 2013b). För att beskriva det arbete som uppstår i samband med dispensärenden intill mindre sjöar och vattendrag har tre arbetsprocesser definierats. Arbetsprocesserna är följande:

1. Process för ett dispensärende, där kommunen hanterar dispenser enligt 7 kap. 18 b § miljöbalken.
2. Process när länsstyrelsen upphäver strandskyddet, enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken, enligt UA4.
3. Process där länsstyrelsen återinför strandskyddet intill mindre sjöar och vattendrag, enligt UA2.

8.7.2.1 ANALYS AV ARBETSINSATSER OCH KOSTNADER FÖR ARBETSPROCESSERNA

Sammantaget kan konstateras att JA innebär minst arbetsmängd för länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll i JA är till största del att granska kommunernas prövningar av dispens och att överväga överprövning av dispenser. UA2 och UA4 innebär en större arbetsmängd för länsstyrelserna att genomföra ett flertal inventeringar. Samtidigt kommer länsstyrelsen att besparas tid i UA2 då granskning av kommunernas prövningar av dispenser helt upphör i de områden som där strandskyddet automatiskt upphävs. I UA4 antas det på sikt bli färre granskningsärenden.

För kommunerna innebär JA den största arbetsmängden. Kostnaderna för kommunens arbete kan emellertid helt läggas på sökande enligt kommunallagens självkostnadsprincip. I UA2 upphör helt kommunens roll i frågan rent formellt, då dispensärenden försvinner i områden vid mindre sjöar och vattendrag. Utanför dessa områden kommer det fortfarande att krävas en strandskyddsdispens för att bygga i strandområden. I UA4 kan antas att det blir färre ärenden. Kommunens informella kontakter med sökande kan dock kvarstå.

Skillnaden mellan arbetsprocesserna för de olika utredningsalternativen är att arbetsinsatsen förskjuts från kommun (där sökande står för kostnader enligt kommunallagens självkostnadsprincip), till att läggas hos länsstyrelsen i UA2 och i UA4. Länsstyrelsen har inte samma möjligheter att finansiera detta genom avgifter. Man

bör dock vara uppmärksam på att cirka hälften av länsstyrelserna har beslut om undantag från de generella strandskyddsbestämmelserna. För dessa län kommer det i vissa fall inte att innebära någon större skillnad mellan JA och UA2.

8.7.2.2 ANALYS AV ARBETSINSATSER OCH KOSTNADER FÖR INVENTERINGAR

Inventeringar av naturområden kommer sannolikt vara aktuella där länsstyrelsen avser att upphäva strandskyddet intill mindre sjöar och vattendrag (JA och UA4) och där länsstyrelsen avser att återinföra strandskyddet (UA2). Länsstyrelsen ansvarar i samtliga utredningsalternativ för att genomföra inventeringarna. När det gäller upphävande av strandskydd enligt JA och UA4 ska enligt gällande lagstiftning visas att det är uppenbart att området saknar betydelse för djur- och växtliv och friluftsliv. En inventering ska alltså visa att värdena är låga.

Vid analysen av arbetsinsatsen och kostnader i samband med inventeringar har det antagits att inga inventeringar idag genomförs med syftet att upphäva strandskyddet med hänvisning till 7 kap. 18 § miljöbalken. Det har inte varit möjligt att utreda behovet av inventeringar och i detalj komma fram till hur många inventeringar som kommer att göras i alternativen UA2 och UA4. Det kan dock konstateras att det kan bli fråga om fler inventeringar i både UA2 och UA4 än i JA.

I UA2 kan antas att högre krav ställs på inventeringarna för att återinföra strandskydd. Sannolikt är det fråga om mycket stora områden med mindre vattendrag och sjöar som behöver inventeras om strandskyddet ska återinföras i områden med höga natur- och friluftsvärden. Detta innebär att arbetsbördan kommer att öka för länsstyrelsen inför återinförande av strandskydd. För kommuner minskar arbetsbördan när dispensprocessen försvinner i områden med mindre sjöar och vattendrag.

I UA4 är det sannolikt att kostnaderna för inventeringar för eventuellt upphävande av strandskydd blir omfattande. Detta innebär att arbetsbördan kommer att öka för länsstyrelsen inför upphävande av strandskydd. För kommuner minskar arbetsbördan eftersom dispensärendena på sikt förväntas minska.

Vid återinförande av strandskydd enligt UA2 är det sannolikt att länsstyrelsen måste visa att området har höga värden för djur- och växtliv och friluftsliv, i likhet med kraven för utvidgat strandskydd enligt 7 kap. 14 § miljöbalken. En inventering som visar höga naturvärden eller intressen för friluftslivet krävs. Länsstyrelsen får besluta att utvidga strandskyddsområdet om det behövs för att säkerställa strandskyddets syften. Detta kan innebära att en inventering för att visa att naturvärdena är höga, enligt UA2, kan antas vara mer omfattande och kostsammare än en inventering för att upphäva strandskyddet enligt UA4. Det kan konstateras att det kan bli fråga om fler inventeringar i både UA2 och UA4 än i JA. I kostnadsuppskattningen (WSP, 2013b) antas att en inventeringsomgång genomförs per län och per år både i UA2 och i UA4.

I JA ska den sökande bifoga ett erforderligt bedömningsunderlag till sin ansökan om dispens för att myndigheten ska kunna fatta ett korrekt beslut. Om ett sådant underlag saknas eller är bristfälligt kan kommunen, eller länsstyrelsen vid en överprövning, begära in kompletterande underlag. Inventeringar av områden där den sökande av dispens ansvarar för att visa att dispens ska kunna beviljas kommer inte att vara aktuellt i UA2 eftersom strandskyddet redan automatiskt upphävs. Behovet för den sökande att genomföra inventeringar kommer på sikt även minska med UA4 då strandskyddet kommer att minska i omfattning och därmed även antalet tillfällen då det blir aktuellt med en dispensansökan.

	Sökandes kostnad	Kommunens kostnader	Länsstyrelsens kostnader	Totalkostnad
JA	4,0 mil kr	0 mil kr	0,4 mil kr	4,4 mil kr
UA2	0 mil kr	0 mil kr	8,2 mil kr	8,2 mil kr
UA4	2,0 mil kr	0 mil kr	6,3 mil kr	8,3 mil kr
Skillnad UA2 – JA	- 4,0 mil kr	0 mil kr	7,8 mil kr	3,8 mil kr
Skillnad UA4 – JA	- 2,0 mil kr	0 mil kr	5,9 mil kr	3,9 mil kr
Skillnad UA2 - UA4	- 2,0 mil kr	0 mil kr	1,9 mil kr	- 0,1 mil kr

Tabell 11. Jämförelse av räkneexempel för kostnadsskattning mellan utredningsalternativen.

I kostnadsuppskattningen i tabell 11 antas att en inventeringsomgång genomförs per län och år både i UA2 och i UA4. I beräkningen antas att 200 dispensärenden hanteras per år och att kostnaderna i övrigt är följande.

- Sökandens kostnad för kommunal handläggning av en dispens
= 8 900 kr.
- Sökandens kostnad för att vid dispensansökan ta fram underlag som beskriver natur och friluftsvärden i aktuellt område, det vill säga en enklare inventering. Vi uppskattar kostnaden till 10 800 kr (12 x konsulttimmar à 900 kr) för ett mindre område. I enklare fall t.ex. då det rör sig om åtgärder inom en befintlig tomtplats, behöver troligen inte en konsult anlitas.
- Kommunens kostnad per dispensärende = 8 900 kr.
- Länsstyrelsens övervägning av överprövning samt överprövning av dispens
= 3 700 kr.
- Länsstyrelsens inventeringskostnad för att upphäva strandskydd i ett område (JA och UA4) = 300 000 kr.

- Länsstyrelsens inventeringskostnad för att återinföra strandskydd i ett område (UA2) = 390 000 kr.
(WSP, 2013b)

8.7.2.3 ANALYS AV SKILLNADER I KOSTNADSSKATTNING

En jämförelse mellan utredningsalternativen visar, med de antaganden som gjorts gällande antal dispensärenden samt inventeringar av områden, att kostnaderna i både UA2 och UA4 uppskattas bli högre än i JA. Kostnadsökningen kommer att belasta länsstyrelserna. Den kostnad som länsstyrelserna antas spara i form av en minskad mängd ärenden att granska (överväga överprövning) samt överpröva understiger, med de antaganden som gjorts, den ökade kostnad som uppstår för länsstyrelserna för att inventera naturområden för att antingen återskapa eller upphäva strandskyddet i UA2 och i UA4, se tabell 11.

Båda utredningsalternativen innebär en minskad kostnad för kommunerna, där UA2 antas bespara kommunerna mest resurser.

Som framgår av räkneexemplet i tabell 11 innebär JA lägst kostnader för alla parter utom sökanden. UA2 och UA4 innebär alltså att kostnaderna för strandskyddet flyttas från den sökande till länsstyrelsen.

- De administrativa arbetsinsatserna och kostnaderna (exklusive själva byggkostnaderna) för att bygga inom strandskyddat område överförs från sökande till länsstyrelserna i UA2 och UA4. Länsstyrelserna har inte möjlighet att finansiera detta på samma sätt som kommunerna kan i JA.
- I UA2 har länsstyrelserna möjlighet att återinföra strandskydd i ett område som har höga värden för djur- och växtliv och/eller höga värden för friluftslivet. Sannolikt kommer det att ställas höga krav på inventeringar och liknande underlag.
- Ett överförande av kostnaden från den sökande till länsstyrelsen, såsom i UA2 och UA4, har inte en neutral effekt på den samhällsekonomiska nyttan. Det är inte osannolikt att framtida budgetprioriteringar försvårar/omöjliggör fullgoda inventeringar från länsstyrelsers sida.

8.7.3 Strandskyddet jämfört med andra former av naturskydd

En grundläggande skillnad mellan olika former av naturskydd är att de avser olika ändamål. Strandskyddet avser att generellt i hela landet trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Områdena behöver inte ha utpekade natur- eller friluftsvärden, utan det är de generellt sett höga värdena som återfinns i strandzonen för både friluftsliv och djur- och växtliv som skyddas. För en beskrivning av strandszonens värden, se avsnitt 2. Skyddet innebär ett jämförelsevis litet intrång i fastighetsägarens möjligheter att nyttja sin mark. Andra skyddsformer som naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskydd gäller specifikt utpekade områden där särskilt utpekade arter, habitat eller biotoper ska skyddas. Inom dessa områden gäller särskilda regler, genom lag

eller föreskrift, som hårdare reglerar fastighetsägarens möjligheter att nyttja sin mark.

Att skapa ett naturreservat är en åtgärd som kräver en relativt stor insats i form av arbetstid för länsstyrelsen, ofta krävs dessutom att staten köper in mark. Det finns dessutom en årlig skötselkostnad som är hög, jämfört med ett strandskyddat område där det inte finns krav på skötsel från statens sida och där ingen mark behöver köpas loss. Detta innebär en reell merkostnad för samhället. Denna merkostnad ska dessutom sättas i relation till de under senare tid starkt ökande kostnaderna för t.ex. Naturvårdsverket att införskaffa mark för naturskydd i Sverige. De områden som har skydd i form av biotopskydd gäller ofta mycket små områden dvs. sådana som är för små för att inrätta naturreservat. Naturreservat och områden där det fattats ett särskilt beslut angående biotopskydd är specifikt utpekade. De generella biotopskydden liknar mer konstruktionen med strandskyddet. En annan skillnad vad det gäller strandskydd är att det tydligt finns angivet vad som kan utgöra särskilda skäl, för naturreservat och biotopskydd är det upp till rättstillämpningen vilka skäl som anses som särskilda. När det gäller likheter mellan skydden kan syftena med strandskydd respektive naturreservat anses vara ungefär de samma. Dock skiljer sig den geografiska avgränsningen av områdena åt, samt att kraven på naturvärden är betydligt högre i naturreservat jämfört med strandskyddade områden.

Ett strandskydd innebär i allmänhet ett mycket mindre intrång för markägaren än t.ex. ett naturreservat eller ett Natura 2000-område. Ett strandskydd innebär i praktiken inte bara ett skydd för stranden, men även anläggningar och fastigheter ges ett skydd *från* stranden – framför allt från erosions- och översvämningssrisker som vid en allt tydligare klimatförändring i första hand kommer att påverka stränderna negativt. En buffertzon på 100 meter kan i vissa fall vara berättigad även vid små sjöar och vattendrag.

- De olika skyddsformerna avser olika ändamål och är därför inte helt jämförbara. Strandskyddet innebär ett relativt litet intrång i fastighetsägarens rådgighet över fastigheten jämfört med t.ex. naturreservat där mera långtgående inskränkningar kan ske i form av olika reservatsföreskrifter. Andra skyddsformer är dessutom betydligt dyrare för staten, det gäller t.ex. både då ett naturreservat inrättas och då det ska skötas. Samtidigt har strandzonen ett stort värde för djur- och växtliv och friluftslivet som tillgodoses av strandskyddet till en låg kostnad för samhället och ett jämförelsevis begränsat intrång i fastighetsägarens möjligheter att utnyttja sin fastighet.

8.7.4 Ekosystemtjänster

Det samlade värdet av ekosystemtjänsterna kan förväntas öka vid framtida klimatförändringar då förändringen av naturen, vid exempelvis översvämningar, medför att både behovet och nyttan av ekosystemtjänsterna ökar. Värdet av de kulturella ekosystemtjänsterna i dessa områden kan även öka vid översvämningar. Småvatten

och våtmarker kan ha ett stort kulturvärde historiskt sätt. Våtmarker har under lång tid präglat landskapet och dessa kulturella ekosystemtjänster har därför ett existensvärde som bör tas i beaktande. Områdena kring våtmarker och småvatten utgör ofta en livsmiljö för ett artrikt växt- och djurliv, framför allt för våtmarksfåglar.

I UA2 skulle en större areal helt undantas från strandskydd. Jämfört med dagens läge, JA, är antalet ärenden i områden som skulle beröras av lättnaden i UA2 få. Utifrån detta är uppskattningen att ekosystemtjänsternas värde inte påverkas i stor utsträckning. Men om byggande och exploatering skulle öka i områden undantagna av strandskyddslagstiftning enligt UA2 påverkas värdet av ekosystemtjänsterna negativt utan möjligheter för länsstyrelse och kommun att ingripa. I förslaget anges dock att länsstyrelsen ska ha möjlighet att besluta om strandskydd i sådana områden om de behövs, det vill säga att återinföra strandskyddet. Uppskattningsvis skulle den negativa förändringen för ekosystemtjänsterna därmed vara relativt låg, då områden med höga värden skulle vara skyddade av det ”återinförda strandskyddet”. Den uppskattningen bygger på att länsstyrelserna faktiskt inventerar och återinför strandskydd där så behövs. Det skulle dock bli svårt att avgöra var behovet av att återinföra strandskydd är som störst eller var det är mest skyndsamt att inventera och besluta om återinförande innan det sker en exploatering. Risken finns att områden hinner exploateras innan strandskydd återinförs. Att uppskatta ett kvantitativt värde för ekosystemtjänsterna har inte varit möjligt inom ramen för detta uppdrag.

I UA4 blir det en mindre minskning i ekosystemtjänsternas värde jämfört med JA, då UA4 behåller strandskyddet som idag, undantaget områden där länsstyrelsen upphäver strandskyddet. I UA4 ingår dock särskilda resurser till länsstyrelserna för att inventera och med stöd av 7 kap.18 § miljöbalken besluta om att eventuellt upphäva strandskyddet. Inventeringen kommer antagligen att resultera i att strandskyddet upphävs där det inte finns några värden som kan skadas. Då det även i UA4 kommer att ske ett visst byggande och en viss exploatering kommer ekosystemtjänsterna att påverkas, men i mindre grad jämfört med UA2.

Egenvärdet för ekosystemtjänsten kommer inte att öka för att områden inventeras, däremot kommer inventeringen att synliggöra nyttan som samhället tillförs av ekosystemtjänsten, vilket är positivt. Om inventering av ekosystemtjänster kan utföras över kommun- och länsgränser ökar samhällsnyttan och de relaterade kostnaderna kan lättare identifieras. Alternativkostnaden av att behålla strandskyddet i den första kommunen kan vara betydligt lägre än i grannkommunen även om det handlar om samma ekosystemtjänst.

Det är osäkert om ekosystemtjänsterna, med beaktande av de framtida klimatförändringarna, kommer att värderas i inventeringarna. Eftersom ekosystemtjänster inte har någon kommun- eller länsgräns finns ett behov av mellankommunalt sam-

arbete för att bibehålla värdet. Om framtida ekosystemtjänster kommer att värderas vid inventeringen framstår UA4 som positivt i jämförelse med UA2 och JA. Om strandskyddet tas bort enligt UA2, kan områden bli mer lättillgängliga/bebyggda och därmed användas mer för rekreationsaktiviteter och friluftsliv. Områden kan också bebyggas så att möjligheter till rekreationsaktiviteter och friluftsliv förstörs. Därför går det inte att uttala sig om den generella effekten av UA2 på friluftslivet.

- Strandzonernas ekosystemtjänster har utvärderats med avseende på deras reglerande och upprätthållande förmåga samt kulturella ekosystemtjänster. Alla dessa kommer att minska vid en exploatering av strandområden, undantaget möjligheterna till rekreation och friluftsliv där det kan finnas både en positiv och negativ effekt. Eftersom möjligheterna att bygga strandnära är större i UA2 än UA4 kan det antas att den negativa påverkan på ekosystemtjänsterna är större i UA2.

8.7.5 Faktorer som påverkar byggande i strandnära lägen

8.7.5.1 ANALYS AV FAKTORER SOM PÅVERKAR EXPLOATERINGEN AV STRANDOMRÅDEN.

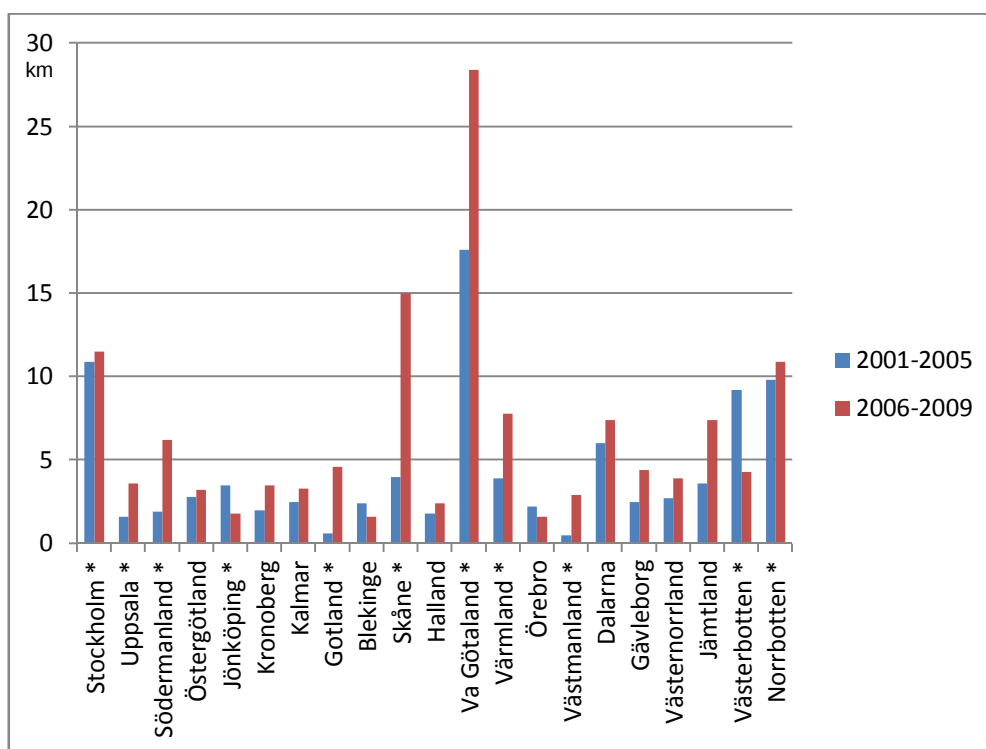
Strandskyddslagstiftningen syftar till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv samt att trygga tillgången till strandnära områden för friluftsliv. Detta kan tolkas som att lagstiftningen i första hand avser att förhindra en nyexploatering av strandområden. De särskilda skälen för att få dispens förstärker den bilden då de styr byggnader och anläggningar i första hand till områden som på ett eller annat sätt är ianspråktaga eller tydligt avskilda från strandområdet. I andra hand får byggnader och anläggningar komma till stånd om de för sin funktion eller nyttjande inte kan placeras utanför strandområdet eller om det i tredje hand handlar om allmännyttiga ändamål eller andra speciella intressen som inte kan tillgodoses utanför strandområdet.

Det är därför relevant att se hur just nyexploateringen av strandområden har varierat över tid och rum i landet och undersöka vilka faktorer som påverkar detta.

Figur 42 visar att det finns variationer mellan olika tidsperioder vad gäller exploatering. Den första perioden, 2001-2005 omfattar 5 år, den andra perioden, 2006-2009, omfattar 4 år. Trots detta exploaterades en längre sträcka under den kortare perioden i flertalet län. Inga förändringar i strandskyddslagstiftningen gjordes mellan de olika perioderna, undantaget de sex sista månaderna under 2009, vilket troligen inte haft någon märkbar påverkan. Figur 42 visar även att det finns stora variationer mellan olika län, i vissa län exploateras en ungefär lika lång strandsträcka under de två perioderna medan det i andra län varierar mycket mellan de olika perioderna.

Detta tyder på att viljan och möjligheterna att bygga och exploatera i strandnära lägen kan variera stort över landet under olika år trots att tillämpningen av strand-

skyddslagstiftningen var den samma under hela den visade perioden 2001-2009, undantaget de sex sista månaderna under 2009. Det är troligen andra orsaker än strandskyddslagstiftningen som avgör om det finns ett intresse av att bygga. Detta i sin tur resulterar i en strandnära bebyggelse. I kap 7.5.1 redovisas en undersökning från storstadslänen där slutsatsen är att strandskyddet inte är den enda eller avgörande faktorn för bostadsbyggande. Motsvarande undersökningar saknas så vitt är känt i andra län men det är inte otroligt att samma förhållanden gäller även utanför storstadsregionerna. Tänkbara faktorer som troligen starkt påverkar intresset och möjligheterna att bygga är t.ex. ekonomiska faktorer som konjunktursvängningar, skattelagstiftningen och då särskilt fastighetsskatten, räntenivåer och bolånetak. Under det senaste decenniet har även produktionskostnaderna för småhus ökat kraftigt.



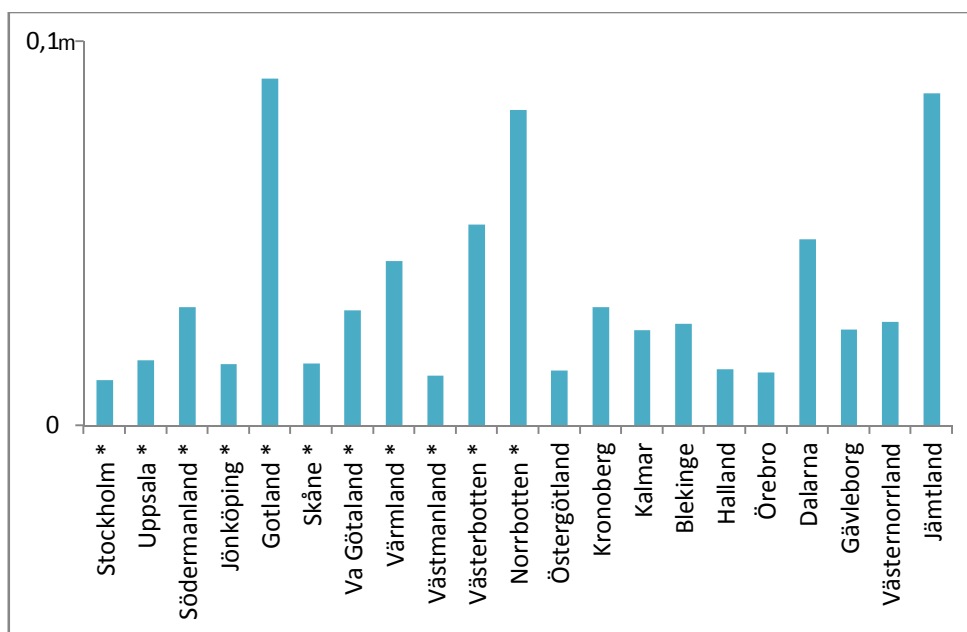
Figur 42. Km nyexploaterad strand utanför tätort vid vattendrag bredare än 6 m. Län markerade med * har beslut som undantar områden från det generella strandskyddet. Diagramet baseras på data från MI 50SM 0701 (SCB, 2007) och MI 50 SM 1101 (SCB, 2011a).

Flera län har redan idag lättnader i strandskyddet genom avgränsande beslut. I till exempel Norrbottens län har, genom ett beslut av länsstyrelsen, ett begränsat strandskydd gällt sedan 1979. I länets inlandskommuner har strandskyddet varit begränsat till att gälla de vattendrag som är markerade på översiktskartan i skala 1:500 000. I praktiken motsvarar detta större lättnader än de som föreslås i UA2. De erfarenheter som kan dras från tillämpningen i Norrbottens län med långtgående lättnader i strandskyddet är att det troligen inte har gett upphov till någon befolkningsökning eller landsbygdsutveckling av avgörande betydelse då länets inlandskommuner anför att ytterligare och/eller andra lättnader måste införas för att

åstadkomma en utveckling av kommunerna. SCBs statistik för in- och utflyttning för 2012 (SCB, 2013) visar att flera av inlandskommunerna har ett negativt inflyttningstal. Under 2012, då strandskyddsbestämmelserna inte förändrades, visar Pajala kommun det största inflyttningsöverskottet i Norrbottens län vilket troligen beror på etablerandet av en gruva. Konsekvenserna för allmänhetens tillgång till allemansrättsligt tillgängliga stränder och bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet av de generella undantag som har gällt i Norrbottens län är oklara, då det inte finns någon undersökning av detta. Jämtlands, Västernorrland och Gävleborgs län tillämpar strandskyddsbestämmelserna utan beslut om generella undantag. Även dessa områden visar i figur 37, kapitel 7.3, ett mycket lågt bebyggelsetryck, undantaget större städer och turistorter som Åre.

Antalet strandskyddsdispenser torde vara någorlunda väl korrelerat med hur lång strandsträcka som årligen exploateras. Även invånarantalet i ett län har förmodligen stor betydelse för antalet strandskyddsdispenser, och följaktligen för hur lång strandsträcka som årligen nyexploateras i olika län. I figur 43 har längden nyexploaterad strand relaterats till invånarantalet i olika län under åren 2001 till 2009. I Gotlands, Norrbottens och Jämtlands län har en jämförelsevis stor nyexploatering ägt rum. När det gäller Gotland och Jämtland kan det troligen förklaras med att dessa län har en stor andel fritidshus som byggts av och/eller för invånare från andra län. Detta samband är troligen mindre uttalat när det gäller Norrbottens län.

Län markerade med en asterisk (*) i figur 43 visar län som under den aktuella perioden tillämpade olika former av undantag från den generella strandskyddslagstiftningen. Det finns inget tydligt samband mellan beslut om undantag från den generella lagstiftningen och en ökad längd exploaterad strandsträcka. Detta kan indikera att tillämpningen av generella beslut om undantag från strandskyddet saknar betydelse för möjligheterna att bygga inom strandskyddat område.



Figur 43. Meter nyexploaterad strand utanför tätort vid vattendrag bredare än 6 m per länsinvånare under perioden 2001-2009. Län markerade med * har beslut som undantar områden från det generella strandskyddet. Diagramet baseras på data från MI 50SM 0701 (SCB, 2007) och MI 50 SM 1101 (SCB, 2011a).

Sammantaget talar detta för att lättnader enligt UA2 inte skulle ha så stor betydelse för att åstadkomma ett ökat byggande, däremot skulle riskerna för att förlora viktiga värden för djur- och växtliv kunna vara stor med ett sådant alternativ. Lättnader enligt UA4 torde inte heller ha så stor betydelse för att öka byggandet, däremot så minskar riskerna för att värdefulla naturområden exploateras med detta alternativ. För att öka byggandet utanför områden som redan idag är attraktiva och högt exploaterade måste eventuella lättnader kombineras med andra åtgärder.

8.7.6 Sammanställning av konsekvenser

	UA2-JA	UA4-JA
ARBETSINSATSER OCH KOSTNADER		
Antal dispensärenden	(-)	(-)
Kommunal handläggning av dispensärenden, där sökande ansvarar	(-)	(-)
Länsstyrelsens granskning (överbägning av överprövning) av dispensärenden	(-)	(-)
Länsstyrelsens överprövning av ärenden	(-)	(-)
Kommunala inventeringar av naturområden, där sökande ansvarar	(-)	(-)
Länsstyrelsen inventeringar av naturområden	(+)	(+)
Informella kontakter kring gränsdragningsproblematik för kommunen	(+)	(-)
Informella kontakter kring gränsdragningsproblematik för länsstyrelsen	(+)	(-)
KOSTNADER FÖR SÖKANDE		
Kostnad för strandskyddsdispens	(-)	(-)
EKOSystemTJÄNSTER		
Försörjande	(-)	(0)
Reglerande (och upprätthållande)	(-)	(0)
Kulturella		
Kultur- och Naturarv	(-)	(0)
Möjligheten till rekreationsaktiviteter - friluftsliv	<i>går inte att uttala sig om</i>	(0)

Tabell 12. Sammanfattning av kostnadskoncept. Observera att graderingen "+" / "-" måste ses i sitt sammanhang. Att en ekosystemtjänst minskar är exempelvis i hög grad negativt för samhället. Att mängden dispensärenden minskar skulle kunna betyda att de minskar från två stycken till en om året i en kommun. I UA2 kommer hanteringen av strandskyddsärenden inte att helt upphöra då det kommer att finnas områden som inte omfattas av undantagen från strandskyddsbestämmelserna samt att länsstyrelsen har en möjlighet att återinföra strandskyddet.

8.7.7 Sammanfattning

- Det är svårt att beräkna hur många ärenden per år som kan vara berörda av de två olika förslagen till lättnader av strandskyddet som utretts. En undre gräns är troligen ca 200 ärenden, men det finns ett mörkertal som är okänt.
- UA2 och i viss mån UA4 innebär en viss kostnadsbesparing i arbetstid för handläggning av dispenser för kommuner, länsstyrelser och mark- och miljödomstolar.
- UA2 och UA4 innebär ökade kostnader för länsstyrelserna då båda utredningsalternativen innebär att större inventeringar behöver genomföras.
- Det kommer att krävas inventeringar av naturområden både i UA2, där länsstyrelsen har en möjlighet att återinföra strandskyddet, och i UA4 där länsstyrelsen antas i större omfattning än idag upphäva strandskyddet. Troligen kommer det att krävas mer omfattande inventeringar för att återinföra strandskyddet i UA2 än jämfört med UA4 där inventeringar krävs för att upphäva strandskyddet.
- För att kunna återinföra strandskyddet i alternativ UA2 kommer det troligen att krävas höga värden för djur- och växtliv och friluftsliv. Detta bygger på att kraven för att återinföra strandskyddet i UA2 kommer att likna kraven för utvidgat strandskydd enligt 7 kap. 14 § miljöbalken i dagens lagstiftning.
- Samtidigt innebär både UA2 och UA4 lättnader i strandskyddet som ökar möjligheterna att bygga i strandnära lägen. UA2 innebär större möjligheter till strandnära byggande än UA4.
- Det finns många faktorer som påverkar viljan och möjligheterna att bygga i strandnära lägen, strandskyddslagstiftningen är troligen inte den avgörande faktorn som styr detta. För att öka byggandet utanför områden som redan idag är attraktiva och högt exploaterade måste eventuella lättnader kombineras med andra åtgärder.
- Riskerna för att förlora värdefulla ekosystemtjänster bedöms som större i UA2. Även i UA4 finns en risk att ekosystemtjänster förloras, men då länsstyrelsen ska inventera områden innan strandskyddet upphävs bedöms risken för ekosystemförluster som mindre i UA4 jämfört med UA2.

8.8 Samlad bedömning

WSP antar att det idag kan röra sig om i storleksordningen 200 dispensärenden per år som avser exploatering vid mindre sjöar och vattendrag (WSP, 2013b). Vi har tidigare i denna redovisning (avsnitt 4.2.3.6) konstaterat att en majoritet av kommunerna avstyr dispensansökningar innan de lämnas in. Många enskilda anser då att det inte är någon idé att söka strandskyddsdispens. En del av dessa kan antas ligga inom strandskyddsområdet längs mindre sjöar och vattendrag. Vår bedömning är därför att ett generellt borttagande av strandskyddet kring mindre sjöar och vattendrag kan ge upphov till fler exploateringar än de i storleksordningen 200 st. som WSP har angett (WSP, 2013b). Hur många exploateringar det kan bli är dock omöjligt att uppskatta.

I UA2 är avsikten att länsstyrelserna ska återinföra strandskyddet i områden där det finns behov utifrån strandskyddets syften. Det kan tyckas vara en bakvänd ordning att först ta bort strandskyddet generellt längs mindre sjöar och vattendrag och där efter återinföra det där det behövs. Det blir då svårt att avgöra var behovet av återinfört strandskydd är som störst eller var det är mest skyndsamt att inventera och besluta om återinförande innan det sker en exploatering. Risken finns att områden hinner exploateras innan ett återinfört strandskydd finns på plats. Det är mer logiskt att behålla det generella strandskyddet och att upphäva det områdesvis. På det sättet kan strandskyddets syften beaktas på bästa sätt.

Det samlade värdet av ekosystemtjänsterna kan förväntas öka vid framtida klimatförändringar eftersom till exempel regnmängder och översvämningar befaras öka i omfattning i flera områden i Sverige. Byggande och exploatering kommer sannolikt att öka i områden undantagna från strandskyddet, särskilt i UA2. Även i UA4 finns en risk att ekosystemtjänster förloras, men då länsstyrelsen ska inventera områden innan strandskyddet upphävs bedöms risken för ekosystemförluster vara mindre i UA4 än i UA2.

Oavsett val av utredningsalternativ kommer myndigheternas arbetsinsatser att påverkas. WSP:s utredning (WSP, 2013b) visar, jämfört med idag, en viss minskning för främst kommunerna (framförallt minskad mängd dispensärenden) och en ökning för länsstyrelserna (ökat inventeringsarbete). Kommunernas arbetsinsats minskar mest i UA2 medan länsstyrelsernas arbetsinsats beräknas öka mest för samma alternativ. Totalt är dock kostnadsskillnaden liten mellan UA2 och UA4.

Kostnaderna för exploatören/sökanden minskar mest i UA2 eftersom ett generellt undantag från strandskyddet införs längs mindre sjöar och vattendrag. Visserligen kan strandskyddet återinföras i vissa områden men det bedöms ta tid och då hinner sökande exploatera område innan strandskyddet återinförs. Även UA4 minskar exploatörens/sökandens kostnader men enbart i de områden där länsstyrelserna upphäver strandskyddet.

Sammantaget gör Naturvårdsverket och Boverket bedömningen att skyddet för biologiska värden, värden för friluftslivet och ekosystemtjänster är svagare med alternativet UA2, där strandskyddet helt tas bort för mindre insjöar och mindre vattendrag, jämfört med UA4 där utredningar krävs för att besluta om undantag från det generella strandskyddet. Eftersom förutsättningen för ett upphävande enligt 7 kap. 18 § miljöbalken är att det ska vara *uppenbart* att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften finns det dock en risk att tillämpningen i UA4 blir för restriktiv. Därför bör bestämmelsen ändras så att det ställs lägre krav än idag för upphävande av strandskyddet i områden vid mindre sjöar och vattendrag.

För att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna bör en övergångsbestämmelse införas i miljöbalken. I övergångsbestämmelsen bör regleras att generella undantag från strandskyddet inte gäller efter ett visst datum.

Parallellt med föreslagna författningsändringar bör länsstyrelserna få i uppdrag att göra en genomgång av befintliga beslut om undantag från strandskyddet. Föreslagen övergångsbestämmelse möjliggör att de osakliga skillnaderna av vilket strandskydd som råder vid mindre vattendrag i olika delar av landet upphör. Länsstyrelserna bör även få i uppdrag att undersöka möjligheten att besluta om lättnader vid mindre sjöar och vattendrag. Genom uppdragets båda delar får länsstyrelsen möjlighet att samordna sina nya beslut, om upphävande av strandskyddet med stöd av den ändrade bestämmelsen i 7 kap. 18 § miljöbalken, med särskilda beslut om att upphäva tidigare generella förordnanden.

8.8.1 Slutsatser

- Lättnader i strandskyddet som införs genom prövning områdesvis kräver utredningar för att besluta om att upphäva strandskyddet.
- Generella lättnader i strandskyddsreglerna i miljöbalken kräver utredningar för att ”återinföra” strandskyddet. Det är en bakvänd ordning att först ta bort strandskyddet och därefter återinföra det där det behövs. Det är mer logiskt att behålla det generella strandskyddet och att upphäva det områdesvis. På det sättet kan strandskyddets syften beaktas på bästa sätt.
- Införande av lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag minskar den administrativa handläggningen för dispensärenden hos kommuner och länsstyrelser. Även sökandens kostnader minskar.
- Vid införande av regler i miljöbalken med syfte att åstadkomma lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag får länsstyrelserna en ökad arbetsbörda för att antingen återinföra strandskyddet (UA2) eller för att upphäva det (UA4). Den ökade arbetsbördan är större än den minskning av arbetsbördan som ett minskat antal dispensärenden innebär, åtminstone på kort sikt.
- Skyddet för biologiska värden och värden för friluftslivet är svagare om generella lättnader införs i miljöbalken. Lättnader som införs genom prövning områdesvis ger ett starkare skydd för dessa värden.
- För att strandskyddets syften långsiktigt ska kunna tillgodoses bedöms UA4 vara det lämpligaste alternativet för att uppnå lättnader i strandskyddet. 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken bör dock ändras så möjligheten till upphävande ökar.
- Åtgärder bör vidtas för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna vid mindre sjöar och vattendrag. Därför bör en övergångsbestämmelse införas som medför att de generella förordnanden om undantag från strandskydd upphör att gälla.
- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att göra en genomgång av de tidigare beslutade generella undantagen från strandskydd, samt att undersöka möjligheten

att besluta om lättnader vid mindre sjöar och vattendrag. Länsstyrelserna bör få särskilda medel för detta uppdrag.

- Förslagen om författningsändring och övergångsbestämmelse, samt ett regeringsuppdrag till länsstyrelserna bör ses som ett ”paket” av åtgärder för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av och större acceptans för strandskyddsbestämmelserna, samt för att långsiktigt värna strandskyddets syften.

8.9 Förslag till ändring i miljöbalken

8.9.1 Förslag till ny lydelse 7 kap. 18 § miljöbalken

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om 1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller 2. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och a. behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller b. skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun. Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen. Lag (2010:902), ändrad g. Lag (2011:393).	Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, 1. <i>om</i> det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, 2. <i>längs mindre insjöar och mindre vattendrag om området har liten betydelse för strandskyddets syften, eller</i> 3. <i>om</i> området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och a. behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller b. skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun. Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen. Lag (2010:902), ändrad g. Lag (2011:393). _____ 1. Denna lag träder i kraft den xxxx. 2. Generella förordnanden om undantag från strandskydd som har meddelats med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 1 i dess tidigare lydelse

	eller med stöd av motsvarande äldre bestämmelser upphör att gälla den xxxx. Länsstyrelsen får dock besluta att ett sådant förordnande ska upphöra att gälla vid en tidigare tidpunkt.
--	---

En följdändring behövs i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900).

8.9.1.1 ALLMÄN MOTIVERING

Förslag till ny lydelse 7 kap. 18 § miljöbalken

Vi har valt att inte begränsa bestämmelsen till att endast gälla utanför högexploaterade områden. Vi bedömer dock att områdets exploateringsgrad ska vägas in vid tillämpningen av bestämmelsen eftersom mindre sjöars och vattendrags betydelse för strandskyddets syften i de flesta fall är större ju högre exploateringsgrad ett område har. Denna konstruktion ger en större möjlighet att anpassa tillämpningen till omständigheterna i det enskilda fallet än om man skulle definiera högexploaterade områden och begränsa tillämpningen till områden som inte är högexploaterade. Detta eftersom en definition skulle leda till att områden skulle bedömas vara antingen högexploaterade eller inte, trots att verkligheten är mer differentierad. Områdets exploateringsgrad är alltså en omständighet som ska vägas in i bedömningen av hur stor betydelse området har för strandskyddets syften.

Vid en tillämpning av förslaget 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken kan storleken på det område som omfattas av strandskydd anpassas till lokala förhållanden. Prövning ger en möjlighet att göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket kan resultera i att lätnaderna anpassas till förutsättningarna i respektive område. Underlag i form av exempelvis inventeringar krävs för sådana beslut. Hur stora lätnader som kan göras, t.ex. en begränsning av strandskyddet till 50 meter från strandlinjen, beror bland annat på inventeringarnas resultat. I de fall det finns resultat från tidigare inventeringar kan dessa användas både för att välja ut vilka områden länsstyrelsen ska undersöka vidare och som underlag i den bedömning som görs. Inventeringarnas omfattning bör avgöras av omständigheterna i det enskilda fallet. Eftersom resurserna är begränsade är det oftast inte möjligt att göra en fullständig inventering av alla länets mindre sjöar och vattendragen utan insatserna bör koncentreras till de områden där det finns eller kan förväntas ett framtida exploateringsintresse, eller där det finns indikationer på att området har liten betydelse för strandskyddets syften.

Ett vattendrag med upp till tre meters bredd och en insjö upp till en hektar bör anses vara mindre vid tillämpning av bestämmelsen. Även artificiella vattendrag och insjöar upp till denna storlek inkluderas.

Bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken motsvarades i stora delar av den tidigare bestämmelsen i 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken. Dessförinnan fanns motsvarande bestämmelse i 15 § naturvårdslagen. Bestämmelsen tillkom

när det generella strandskyddet infördes 1975. I förarbetena anges att uppgiften att avgränsa och precisera strandskyddsområdet bör ankomma på länsstyrelsen som genom sin ställning och kunskap är förtrogen med förhållandena inom länet och i övrigt kan införskaffa erforderligt material beträffande lokala förhållanden (se prop. 1974:166 s. 29). De ändringar som gjordes 2009 innebar att delegationen till länsstyrelserna som tidigare fanns i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. infördes direkt i bestämmelsen. Det förtydligades att bestämmelsen endast kan tillämpas ”i det enskilda fallet” och inte genom generella föreskrifter (jämför prop. 2008/09:119 s. 1 och 103). Uttrycket innebär inte begränsning för upphävande för ett område över en viss areal.

Till skillnad från bestämmelserna om dispens där en ansökan krävs för att myndigheterna ska ha möjlighet att besluta, får länsstyrelserna på eget initiativ besluta att upphäva strandskyddet i ett område. För att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet med stöd av föreslagen bestämmelse måste det av utredningen i det enskilda fallet framgå att ett aktuellt område har liten betydelse för strandskyddets syfte.

Av praxis framgår att enskild har rätt att ansöka om upphävande av strandskyddet och överklaga beslut om detta gått honom eller henne emot, se bl.a. RÅ 2009 not. 155. När en enskild ansöker om upphävande av strandskyddet är myndighetens utredningsplikt begränsad och bevisbördan för att området har liten betydelse för strandskyddets syften ligger på den sökande. När en länsstyrelse på eget initiativ beslutar om att upphäva strandskyddet är det länsstyrelsen som ska visa att kraven för att upphäva strandskyddet är uppfyllda. Boverket och Naturvårdsverket gör bedömningen att det i första hand är länsstyrelsen som har kompetens och resurser att genomföra de inventeringar som krävs för att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken. Myndigheterna förespråkar att de inventeringar som tas fram som underlag för ett upphävande görs för ett större område för att undvika risken för att strandskyddet upphävs i flera mindre områden utan att ett helhetsgrepp över strandskyddet tas. Av 40 § förordning(1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att Naturvårdsverket ifråga om strandskydd får överklaga beslut enligt 7 kap. 18 § miljöbalken.

Av 18 kap. 1 § miljöbalken framgår att regeringen efter överklagande prövar beslut av statliga myndigheter i frågor som bl.a. rör upphävande av strandskyddsområden. Regeringens beslut kan under vissa förutsättningar överprövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förslag till övergångsbestämmelse

Vårt förslag innebär att det skapas förutsättningar för att hantera mindre sjöar och vattendrag på ett enhetligt sätt över landet samtidigt som det ges utrymme för att göra lokalt anpassade bedömningar. En förutsättning för en likformig hantering över landet är dock att de tidigare beslutade generella undantagen från strandskydd, som fortfarande tillämpas inom vissa län men som inte längre har författningsstöd,

upphävs. Därför föreslås en övergångsbestämmelse, som innebär att besluten upphör att gälla efter en viss tidpunkt.

Länsstyrelsernas generella beslut innebär ofta en hänvisning till sådana vattendrag som finns angivna på Lantmäteriets topografiska karta. Strandskyddet begränsas i besluten till de sjöar och vattendrag som syns i den angivna kartskalen eller de vatten som anges i en förteckning. Det handlar alltså om schablonbeslut och någon egentlig prövning av områdenas betydelse för strandskyddets syften har inte gjorts. Det bör understrykas att det finns sjöar och vattendrag som omfattas av de generella undantagen men som kan vara större än de sjöar och vattendrag som avses omfattas av den föreslagna nya bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken. Vi anser att också dessa generella undantag bör upphöra att gälla. Övergångsbestämmelsen är därför inte begränsad till att enbart gälla mindre sjöar och vattendrag. Samtliga generella beslut om undantag från strandskydd kommer alltså att upphöra att gälla senast vid angiven tidpunkt. Avsikten är att de generella besluten ska ersättas med beslut fattade i det enskilda fallet med stöd av den föreslagna nya bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken. I övergångsbestämmelsen bör det därför också tydligt anges att länsstyrelsen kan besluta att upphäva de generella förordnandena vid en tidigare tidpunkt. Länsstyrelsen får då möjlighet att samordna sina nya beslut, om upphävande av strandskyddet med stöd av den nya bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken, med särskilda beslut om att upphäva tidigare generella förordnanden. För att länsstyrelsen ska ha rimlig möjlighet att ersätta de generella besluten innan de upphör att gälla kan en tidsfrist om tre år anses lämplig.

8.9.1.2 FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

7 kap. 18 § miljöbalken

I den nya punkten 2 regleras möjligheten att helt eller delvis upphäva strandskyddet i ett område längs mindre insjöar och mindre vattendrag om området har liten betydelse för strandskyddets syften.

Ett vattendrag med upp till tre meters bredd och en insjö upp till en hektar bör i allmänhet anses vara mindre. Även artificiella vatten av den storleken inkluderas i mindre insjöar och mindre vattendrag.

Formuleringen ”liten betydelse för strandskyddets syften” innebär att det ställs lägre krav för att upphäva strandskyddet vid mindre insjöar och mindre vattendrag jämfört med andra insjöar och vattendrag. För andra insjöar och vattendrag krävs för ett upphävande att ”det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften”. Områdets exploateringsgrad ska vägas in vid tillämpningen av bestämmelsen eftersom mindre sjöars och vattendrags betydelse för strandskyddets syften i de flesta fall är större ju högre exploateringsgrad ett område har.

8.9.2 Förslag till regeringsuppdrag till länsstyrelserna

Om ovanstående förslag till författningsändring och övergångsbestämmelse införs bör regeringen uppdra till länsstyrelserna att göra en genomgång av de generella förordnandena om undantag från strandskyddet, samt att utföra inventeringar och ta fram annat underlag för att undersöka möjligheten att minska eller upphäva det strandskyddade området vid mindre sjöar och vattendrag. I samband med uppdraget bör länsstyrelserna få särskilda resurser. Hur stora lättnader som kan göras beror både på beslutsunderlaget och på de resurser länsstyrelserna tilldelas för att ta fram nödvändigt beslutsunderlag, t.ex. inventeringar.

Förslaget till ett uppdrag till länsstyrelserna förutsätter inte en fullständig inventering av de mindre sjöarna och vattendragen utan möjlighet finns att koncentrera insatserna till de områden där man har eller kan förvänta sig ett exploateringsintresse eller där det finns indikationer på att området saknar betydelse för strandskyddets syften. Genom dialog med kommunerna kan länsstyrelserna koncentrera arbetet till de områden där man bedömer att intresset att exploatera är störst.

Genomförandet av uppdragets båda delar kommer att resultera i att generella förordnanden om undantag från strandskyddet som saknar laglig grund eller som inte står i överensstämmelse med gällande strandskyddsregler, kommer att ses över och upphävas. Som ersättning kommer nya lättnader eller undantag från strandskyddet att införas vid mindre sjöar och vattendrag där det är möjligt. Det kommer att resultera i en mer likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna över landet, vilket bör leda till att lagstiftningen får större acceptans.

Lagändringen 1994 innebar att behovet av underlag i form av inventeringar ökade kraftigt vid beslut om upphävande av strandskydd. Avsikten med övergångsbestämmelsen som infördes i samband med lagändringen var att en översyn av besluten skulle göras senast 1999 för att återinföra strandskyddet i områden där det tidigare upphävts om områdena hade betydelse för djur- och växtlivet. Ett av motiven till förslaget om ett uppdrag till länsstyrelserna är att övergångsbestämmelsen inte har haft avsedd effekt, vilket har lett till ett osäkert rättsläge och en skillnad i tillämpningen av strandskyddsreglerna över landet.

I uppdraget bör ingå att länsstyrelserna, senast en viss tidpunkt, till Regeringskansliet redogör för arbetets genomförande och resultat. En återrapportering till Regeringskansliet bör även ske för den del av uppdraget som avser att undersöka möjligheten att besluta om lättnader vid mindre sjöar och vattendrag. Återrapporteringen bör omfatta en redogörelse för vilka områden som inventerats och undersökts samt resultatet av arbetet.

8.10 Konsekvensutredning av förslag till ändring i miljöbalken

I detta avsnitt görs en konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensutredningen omfattar det förslag till ändring i miljöbalken som redovisas i avsnitt 8.9.1.

8.10.1 Beskrivning av problemet och syftet med förslaget

Det finns behov av att öka möjligheten att göra undantag från strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag. Därför föreslås i denna redovisning till regeringen att länsstyrelsen, efter särskild prövning, ska kunna besluta om undantag från strandskyddet där området har liten betydelse för strandskyddets syften. För detta behövs en ändring i 7 kap. 18 § miljöbalken. I denna konsekvensutredning benämns detta förslag som ”författningsförslaget”.

Omkring hälften av länsstyrelserna tillämpar generella beslut med förordnanden om undantag från strandskyddet. Av dessa förordnanden framgår att endast vissa sjöar och vattendrag omfattas av strandskydd. I de fall besluten är fattade med stöd av 15 § andra stycket naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1994 och inte har omprövats med tillämpning av 15§ naturvårdslagens nya lydelse eller med tillämpning av 7 kap. 13 § miljöbalken senast den 30 juni 1999 är de ogiltiga. Det finns även risk att vissa beslut som har omprövats är juridiskt giltiga men inte förenliga med strandskyddets syften. Eftersom förutsättningarna idag ser olika ut över landet bör åtgärder vidtas för att åstadkomma en över landet mer enhetlig tillämpning av strandskyddsbestämmelserna vid mindre sjöar och vattendrag. Därför föreslås en övergångsbestämmelse som upphäver dessa beslut.

8.10.2 Alternativa lösningar

I avsnitt 8.6 redovisas fyra olika alternativ till lättnader i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag (UA1 – UA4). Det författningsförslag som lämnas i denna redovisning är en variant av UA4.

Alternativet till förslaget till övergångsbestämmelse är att regeringen enbart ger länsstyrelserna i uppdrag att se över de befintliga besluten om generella undantag och att upphäva dessa. Enbart ett uppdrag utan övergångsbestämmelse garanterar dock inte att de generella undantagen undanröjs.

8.10.3 Effekter om inte förslaget genomförs

Om de befintliga generella undantagen inte undanröjs kommer tillämpningen av strandskyddsreglerna även fortsättningsvis att skilja sig åt över landet. De regionala skillnaderna i förutsättningarna att få bygga i strandnära lägen kommer att bestå. I ungefär hälften av länen kommer undantag att tillämpas som sannolikt inte är förenliga med strandskyddets syften.

Om ingen författningsändring genomförs kommer det även fortsättningsvis att krävas, för att upphäva strandskyddet i ett område vid mindre sjöar och vattendrag, att det är *uppenbart* att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Det vill säga det ställs stränga krav för att strandskyddet ska kunna upphävas. I praktiken innebär det sannolikt att det endast i mycket liten utsträckning går att upphäva strandskyddet i områden vid mindre sjöar och vattendrag. Strandskyddet kommer därför fortsätta att gälla längs mindre sjöar och vattendrag även om området har liten betydelse för strandskyddets syften. Det kan uppfattas som orimligt och acceptansen för reglerna kan därmed påverkas.

8.10.4 Vilka som berörs av förslaget

De aktörer som främst berörs av förslagen är allmänheten, kommuner och länsstyrelser, samt sökande.

8.10.5 Förslagets konsekvenser

Tidigare i denna redovisnings avsnitt 8 analyseras konsekvenserna av fyra olika alternativ till lättnader i strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag (UA1 – UA4). Nedan redovisas konsekvenserna av författningsförslaget.

8.10.5.1 KONSEKVENSER FÖR BERÖRDA AKTÖRER

Allmänheten

Konsekvenserna för allmänheten vid lättnader i strandskyddsbestämmelserna är framförallt kopplade till friluftsliv och tillgången till naturen.

Förslaget till ändring av 7 kap. 18 § miljöbalken omfattar områden vid mindre sjöar och vattendrag där det ofta råder lägre exploateringsstryck än vid hav, större sjöar och vattendrag. Friluftsvärdena i områden vid mindre sjöar och vattendrag är generellt sett inte lika höga som längs kusten och vid de större insjöarna och vattendragen. I mer tätbebyggda områden kan dock även små sjöar och vattendrag ha ett högre värde utifrån ett allemansrättsligt perspektiv. Särskilt om det saknas större sjöar och vattendrag.

I områden där strandskyddet upphävs kan exploateringar negativt påverka allmänhetens tillgång till strandområdet, och därmed områdets attraktion. Bebyggelse som syftar till att öka tillgängligheten kan å andra sidan få en positiv effekt på friluftslivet. Eftersom föreslagen författningsändring enbart omfattar mindre sjöar och vattendrag samt endast tillåter undantag från strandskyddet om området har liten betydelse för strandskyddets syften, så bör de negativa konsekvenserna för allmänheten vara marginella.

Länsstyrelser, kommuner och sökande

I denna redovisnings avsnitt 8.7.2. bedöms och uppskattas arbetsinsatser och kostnader för länsstyrelser, kommuner och sökande för UA2 och UA4. Det görs också en jämförelse med dagens situation (JA). I avsnittet analyseras skillnaderna i kost-

nadsskattningen. Vår bedömning är att de uppskattningar av arbetsinsatser och kostnader för UA4 som görs i avsnitt 8.7.2.2 i stort sett även gäller för författningsförslaget. Det finns dock några skillnader som kan påverka den mängd dispensansökningar som använts i resonemangen kring kostnader och för den information som presenteras i tabell 11. UA4 omfattar mindre vattendrag upp till en meters bredd. Författningsförslaget omfattar vattendrag upp till tre meters bredd. UA4 omfattar enbart vattendrag utanför högexploaterade områden. Författningsförslaget har ingen sådan begränsning. Upphävande från strandskyddet kan alltså beslutas för fler områden enligt författningsförslaget än i UA4. Det kan medföra att den antagna mängden 200 dispensansökningar som använts i beräkningarna kan vara högre. Det skulle i så fall medföra att främst kommunerna men även länsstyrelserna skulle kunna få en större kostnadsbesparing för den handläggning av strandskyddsdispenser som inte behöver utföras när strandskyddet upphävs. Eftersom möjligheten att upphäva strandskyddet utökas till fler områden med författningsförslaget jämfört med UA4, innebär detta också att fler sökande kan minska sina kostnader eftersom de inte behöver ansöka om dispens inom de områden där strandskyddet upphävs. En annan effekt är att upphävande av strandskyddet kan aktualiseras i fler områden med författningsförslaget än i UA4. Det skulle kunna leda till behov av fler inventeringar och därmed en ytterligare ökad kostnad för länsstyrelserna.

En omständighet som inte berörs i avsnitt 8.7.2 är att behovet av, och därmed länsstyrelsernas kostnader för upphävande av strandskydd i områden bör minska med tiden. Det är inte möjligt att förutse hur snabbt behovet avklingar.

8.10.5.2 SKÄRPT TILLÄMPNING I VISSA LÄN

Eftersom det är tveksamt om de generella undantag som idag tillämpas i nära hälften av länen är förenliga med strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, kan den föreslagna övergångsbestämmelsen i vissa län komma att innebära en skärpning av tillämpningen när de tidigare besluten om undantag från det generella strandskyddet upphävs. Förslaget skulle innebära att områden som idag i tillämpningen inte omfattats av det generella strandskyddet, i fortsättningen kommer att skyddas. Förändringen skulle dock leda till mer likvärdiga förutsättningar över landet, vilket kan leda till att lagstiftningen får större acceptans. Lagändringen 1994 innebar att behovet av underlag i form av inventeringar ökade kraftigt vid beslut om upphävande av strandskydd. Avsikten med övergångsbestämmelsen som infördes i samband med lagändringen var att en översyn av besluten skulle göras senast 1999 för att återinföra strandskyddet i områden där det tidigare upphävts om områdena hade betydelse för djur- och växtlivet.

8.10.6 Överensstämmelse med EU:s regelverk

Vid sjöar och vatten finns en rad biotoper med höga naturvärden. Till exempel nämns våtmarker i anslutning till sjöar och vattendrag, bäckraviner, strandbrinkar, strandskogar och oreglerade vattendrag inklusive dess stränder. Ett par biotoper har också en särskild koppling till just mindre sjöar och vattendrag; småvatten och

temporära vatten samt fisktomma sjöar. Fisktomma sjöar kan bland annat utgöra livsmiljö för hotade groddarter och vattensalamandrar. Strandmiljöerna med skuggande vegetation närmast i anslutning till vattendrag och sjöar är betydelsefulla som spridningskorridorer för landlevande växter och djur men även av stor betydelse för vattenlevande organismer som fisk och bottenfauna, etc. Genom olika internationella åtaganden och EU-regler (Konventionen om biologisk mångfald, EU:s habitatdirektiv, etc.) har Sverige ett ansvar att se till att just dessa miljöer inte bara bevaras för framtiden utan också utvecklas genom riktade restaureringsinsatser.

EU:s ramdirektiv för vatten syftar till ett långsiktigt och hållbart utnyttjande av våra vattenresurser. Arbetet i medlemsstaterna ska rikta in sig på att minska föroreningar, främja en hållbar vattenanvändning och förbättra välståndet för de vattenberoende ekosystemen. Ramdirektivet för vatten har sin grund i en insikt om att vi gemensamt måste vårda våra vattenresurser för en framtida hållbar vattenanvändning. Det övergripande målet för vattenförvaltningen är att uppnå god vattenstatus till år 2015, eller senast till år 2027. God status innebär god ekologisk- och vattenkemisk status i alla inlands- och kustvatten.

Eftersom författningsförslaget innebär att strandskyddet enbart kan upphävas i områden vid mindre sjöar och vattendrag efter särskild prövning, är vår bedömning att förslaget tillgodoser EU:s krav på bevarande av goda livsmiljöer för land- och vattenlevande växter och djur. Möjligheten att uppnå god vattenstatus bedöms inte heller påverkas negativt av förslaget.

8.10.7 Särskild hänsyn för tidpunkt för ikraftträdande

Länsstyrelserna bör få åtminstone tre år på sig att göra en genomgång av befintliga generella undantag från strandskyddet innan övergångsbestämmelsen undanröjer dessa beslut. I övrigt bedöms inte författningsförslaget kräva några ytterligare sådana hänsyn.

8.10.8 Effekter på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

I ungefär hälften av länen tillämpas generella beslut med förordnanden om undantag från strandskyddet. Av dessa förordnanden framgår att endast vissa sjöar och vattendrag omfattas av strandskydd. Att vissa län tillämpar sådana beslut innebär att olika förutsättningar föreligger i landet för t.ex. företags möjligheter att etablera verksamhet i strandnära lägen. Förslaget till övergångsbestämmelse syftar till att undanröja dessa regionala skillnader i tillämpningen.

I övrigt förutses inga effekter på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

9 Slutdiskussion - har målen med regeländringarna uppnåtts?

Slutdiskussionen bygger på det som framförs i de tidigare avsnitten och resultatet från dialogen med referensgruppen. Utgångspunkten för diskussionen är målet med regeländringarna 2009/2010 som preciseras i proposition 2008/09:119 sid 32-35:

- Lättnader för att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder.
- Nybyggnation i övriga delar av landet begränsas genom tydligare och stärkta regler och en restriktiv tillämpning.
- Ökat lokalt och regionalt inflytande.
- Effektivare prövning genom att samordna miljöbalken och plan- och bygglagen.

Ytterligare ett mål med lagändringen var även att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning.

9.1 Har reglerna gynnat landsbygdsutveckling?

Av kartläggningen av tillämpningen av LIS som presenteras i kapitel 5 framgår att det än så länge är för tidigt att se om LIS lett till landsbygdsutveckling. Det är få kommuner som än så länge hunnit anta en översiktsplan med utpekade LIS-områden och implementerat dessa i dispensgivning och upphävande av strandskyddet i detaljplan. En viss ökning av antalet dispenser inom LIS-områden har dock skett mellan 2011 och 2012, vilket kan tyda på att bestämmelserna på längre sikt kommer att få större genomslag.

I Naturvårdsverkets rapport 6472 från 2011 framkom att många kommuner förväntade sig att den nya lagstiftningen skulle innebära lättnader i strandskyddet. I förarbetena till lagstiftningen finns det dock inget som talar för att det skulle införas generella lättnader, utan endast lättnader för att främja landsbygdsutveckling inom landsbygdsområden med god tillgång till stränder. Samtidigt som man införde lättnader i strandskyddet inom LIS-områden infördes en uppräkningslista av omständigheter som kan utgöra särskilda skäl för dispens i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Förslaget utgick från de omständigheter som enligt praxis tidigare hade ansetts kunna utgöra skäl för dispens. Samma särskilda skäl gäller över hela landet. Eftersom LIS ännu inte fått något större genomslag har många kommuner främst upplevt att strandskyddslagstiftningen skärpts.

Kritik har lyfts från både länsstyrelser och kommuner att LIS upplevs som oflexibelt och många kommuner upplever svårigheter med att peka ut och avgränsa LIS-områden. Kommunerna upplever inte heller att det än så länge blivit lättare att ta mark i anspråk för bebyggelse och anläggningar varken i glesbygd eller i tätort. Att LIS uppfattas som oflexibelt kan delvis bero på att man vill använda sig av LIS-verktyget i vissa situationer då LIS är svårt att tillämpa. Ett utpekande av LIS-områden är i första hand ett uttryck för ett allmänt intresse av hur kommunen ser på sin utveckling. LIS ska vara definierade områden med en angiven viljeriktning från kommunens sida. LIS är därför inte tillräckligt flexibelt i sig för att svara upp mot en förfrågan som kan dyka upp ”var som helst” om att t.ex. få bygga ett enskilt hus på landsbygden.

Boverket och Naturvårdsverket ser att det finns ett behov av att utveckla vägledning och information samt goda exempel kring vad LIS är och hur LIS kan tillämpas för att främja landsbygdsutveckling. Myndigheterna ser även att det finns en risk i att man fokuserar för mycket på just betydelsen av landsbygdsutveckling i strandnära lägen framför landsbygdsutveckling i ett större perspektiv. Det är viktigt att koppla ihop utpekandet av LIS med andra åtgärder på landsbygden som möjliggör boende och arbete på orten som t.ex. tillgång till kollektivtrafik och service samt utbyggnad av bredband m.m.

9.2 Har bebyggelsen inom hög-exploaterade områden begränsats?

Ett syfte med regeländringarna 2009/2010 var att förtydliga och stärka de gällande reglerna om strandskyddet för att begränsa ytterligare byggnation i områden som inte omfattas av de nya reglerna om lättnader i strandskyddet. I den årliga statistikredovisning för dispenser som Naturvårdsverket samlar in och som presenteras i kapitel 4 går det inte att tydligt utläsa hur lagändringen 2009/2010 har påverkat dispensgivningen i kommunerna. Antalet dispenser kan variera mycket från år till år av andra anledningar, som till exempel på grund av viljan hos privatpersoner att påbörja byggprojekt, utbyggnad av elförsörjning eller annan infrastruktur. För att kunna göra en jämförelse mellan åren före lagändringen och åren efter behöver man göra en mer omfattande analys. Man bör till exempel definiera vilken typ av bebyggelse som avsågs att begränsas. Många strandskyddsdispenser medges för kompletteringsåtgärder på befintliga hus eller för mindre byggnationer inom befintlig tomtplatsavgränsning. Dessa åtgärder torde oftast ha mindre betydelse för att bevara goda livsvillkor för växt- och djurliv samt allmänhetens tillgång till strandområden än nya byggnationer på tidigare opåverkad mark. Man bör även relatera antalet dispenser till antalet boende i en kommun och inte enbart se på antalet dispenser givna per kommun. För att få en större säkerhet och bättre överblick behöver man analysera statistiken för flera år vilket inte ännu är möjligt då lagstiftningen är relativt ny och det kan förekomma en övergångsperiod innan roller och ansvarsområden faller på plats. Det är alltså inte möjligt att utifrån Naturvårdsverkets

insamlade statistik se något som tyder på att bebyggelsen inom just högexploaterade områden har begränsats.

Som SCBs statistik visar, se avsnitt 7, har antalet nybyggnationer inom strandskyddat område utanför tätort både längs med havsstrand, sjöar och vattendrag ökat under 2000-talet med en markant topp 2008, för att därefter drastiskt minska 2009 till 2010. Av SCBs statistik framkommer att byggandet inom strandområdet inom högexploaterade områden också minskat, men inte i lika stor grad som i övriga landet. Exakt vad denna minskning beror på är svårt att uttala sig om, men några faktorer som säkert har påverkat nybyggnationen är bland annat den lågkonjunktur som drabbade Sverige och resten av världen i slutet av 2000-talet samt ändrad fastighetsbeskattning 2008 och bolånetaket. Det är möjligt att även införandet av de nya strandskyddsreglerna kan ha påverkat möjligheten att bebygga strandområden, men det är inte troligt att nedgången enbart beror på detta. Regeländringarna i strandskyddslagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 2009. Alla dispensansökningar som lämnades in och alla detaljplaner som påbörjades innan detta datum ska hantearas enligt den tidigare gällande lagstiftningen. Med tanke på att handläggningstiderna för bygglov och dispensansökan på en kommun förmodligen rör sig om flera månader så slår inte den nya lagstiftningen igenom förrän i slutet av 2009 eller kanske t.o.m. i början av 2010. När det gäller detaljplaner så tar handläggningsprocessen i snitt mellan 1-3 år. Det finns därför en eftersläpning i statistiken som gör att det inte går att koppla en nedgång i byggandet till denna enskilda regeländring.

Under dialogen med referensgruppen har det framkommit synpunkter från enskilda kommuner om att man upplever att det i själva verket blivit lättare att ta mark i anspråk inom redan exploaterade områden än i landsbygdsområden. De menar att flera av de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken främst är tillämplbara i bebyggda områden och att de är svårare att tillämpa i glesbygd där man saknar t.ex. avskiljande vägar och redan ianspråktagen mark. Kravet inom LIS-områden att samlokalisera enstaka en- och tvåbostadshus till befintligt bostadshus är också svårare att tillämpa inom glest bebyggda områden.

9.3 Har det blivit en mer enhetlig tillämpning?

Tio län tillämpar förordnanden om generellt undantag från strandskyddet. Restande län har inte motsvarande undantag. Detta innebär att de grundläggande förutsättningarna ser olika ut i olika län. De nu gällande bestämmelserna ger ett visst utrymme för lokala och regionala skillnader, men det framgår tydligt av förarbetena till lagstiftningen att strandskyddet är ett *generellt* skydd. Innan strandskyddets syften utökades till att även omfatta djur- och växtliv var möjligheterna större att besluta om mer generella undantag från strandskyddet. Möjlighet till differentiering finns även i dagens bestämmelser i och med bestämmelserna om LIS och länsstyrelsernas möjlighet att upphäva strandskyddet i enskilda fall enligt 7 kap. 18 § 1 miljöbalken. Men en utgångspunkt för bestämmelserna bör vara att det i grunden

ska vara lika för alla oavsett var i landet man bor. De ändringar som genomfördes i lagstiftningen 2009/2010 har inte påverkat tillämpningen av de generella undantagen. Därför kvarstår en väsentlig omständighet som motverkar en mer enhetlig tillämpning av strandskyddsreglerna i enlighet med de idag gällande bestämmelserna.

Enligt den särskilda granskning av dispensbeslut som Naturvårdsverket gjorde 2001 saknade 20 procent av kommunernas beslut om medgivande av dispens ett särskilt skäl. Enligt den nu genomförda granskningen av beslut från 2012 var motsvarande siffra 6 procent. Det är positivt att särskilda skäl numera anges oftare i kommunernas dispensbeslut, då dessa utgör grunden för ett medgivande av strandskyddsdispens. Uppräkningen av de särskilda skälen i lagstiftningen har förtydligat strandskyddsbestämmelserna. Det har bidragit till en mer enhetlig tillämpning. Detta i kombination med att länsstyrelserna nu granskar kommunernas dispensbeslut har gjort att fler beslut granskas och överprövas.

9.4 Har reglerna ökat det regionala och lokala inflytandet?

Ett av lagstiftarens huvudsyften med de nya regeländringarna 2009/2010 var att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet genom att kommunerna i de flesta fall får fatta beslut om dispens från och upphävande av strandskydd samt att länsstyrelsen har rätt att pröva kommunernas beslut. Lagstiftningen ska dock tillämpas likvärdigt över landet vilket betyder att tillämpningen ska vara lika från fall till fall oberoende av vilken myndighet som är prövande. Förhållandena varierar dock regionalt och lokalt beroende på olika förutsättningar när det gäller t.ex. bebyggelsetryck, exploateringsgrad och förekomsten av obebyggda stränder.

I den referensgrupp som tillsattes under arbetet med detta uppdrag framkom synpunkter gällande det lokala inflytande som kommunerna skulle få i och med att de i de flesta fall fick beslutanderätt över strandskyddet. Kommuner som tidigare hade rätt att besluta om dispens på delegation från länsstyrelsen uppger att de idag har ett mindre lokalt inflytande. Dock så är uppfattningen att det lokala inflytandet ökat i de kommuner som inte hade delegation tidigare. Länsstyrelserna som nu prövar kommunernas beslut har större möjligheter och ett tydligare uppdrag i sin roll att granska kommunernas beslut än vad Naturvårdsverket tidigare hade, vilket innebär att fler beslut granskas och överprövas. Vissa kommuner kan därför uppleva att länsstyrelsernas granskning och överprövning medfört att deras inflytande minskat. Uppräkningen av de särskilda skälen i lagstiftningen har förtydligat strandskyddsbestämmelserna, men även lett till ett mindre flexibelt regelverk. Detta i kombination med att länsstyrelserna nu granskar kommunernas dispensbeslut har gjort att fler beslut granskas och överprövas. Antagligen upptäcks därför fler fall av felaktig lagtillämpning efter lagändringen än före. En del kommuner upplever därför att en skärpning skett och att deras inflytande över strandskyddet minskat.

9.5 Har reglerna lett till en ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen?

Inom referensgruppen har framförts skilda åsikter om de nya reglerna har lett till en ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. De som anser att det har lett till en ökad samordning har lyft fram bl.a. följande.

- Ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen i kommunerna vid översikts- och detaljplanearbete.
- Naturvetenskaplig kompetens deltar i arbetet med LIS i översiktsplaner.

De brister som vissa i referensgruppen framförde var:

- Det är endast vad gäller detaljplaner som det finns en samordning, inte när det gäller dispensprövning.
- Det behövs bättre samordning vad gäller definitioner. Det finns en begreppsförvirring. Exempel; Kompletteringsåtgärder i miljöbalken och komplement i plan- och bygglagen skiljer sig åt.
- Bättre samordning vid ansökan om förhandsbesked för bygglov och strandskyddsdispens behövs.

Naturvårdens och friluftslivets organisationer framförde att möjligheten att upphäva strandskyddet genom detaljplaneläggning innebär en försvagning av strandskyddet, åtminstone lagtekniskt sett. Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen räcker det att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken för upphävande och att exploateringsintressena väger tyngre än strandskyddsintressena. Det krävs inte att beslutet om upphävande ska vara förenligt med syftena med strandskyddet (7 kap. 26 § miljöbalken). Det ska dock påpekas att denna skillnad mellan dispensgivning och upphävande av strandskyddet fanns i lagstiftningen redan innan regeländringarna 2009/2010, så i praktiken har inte detta inneburit någon skillnad mot hur det var tidigare.

10 Källförteckning

- Bengtsson, B. (2011). *Om strandägarens rätt, Miljörättsdagen 2011*.
- Boverket. (2010). *Bostadsmarknaden 2010–2011*. Karlskrona: Boverket.
- IBoverket. (2013). *Bostadsmarknaden 2013-2014 - med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2013a). *Plan- och bygglagen i praktiken 2012*. Karlskrona: Boverket.
- Ds 2012:23. (2012). Svenska miljömål - preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.
- Ds. 2005:23. (2005). Ett förnyat strandskydd.
- Ds. 2008:21. (2008). Stranden – en värdefull miljö.
- Emmanuelsson, K. (den 3 juni 2013). Projektledare på naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Skåne. (U. Åkerlund, Intervjuare)
- Evidens m.fl. (2011). *Värdering av stadskvaliteter - PM - Sammanfattning av metod och resultat*. Hämtat från <http://www.tmr.sll.se/>: http://www.tmr.sll.se/Global/hp_regionala_karnor/kunskapsunderlag/varde_ring_stadskvaliteter.pdf den 31 maj 2013
- Evidens m.fl. (2012). *Presentation - Värdering av stadskvaliteter för småhus*. Hämtat från http://www.tmr.sll.se/Global/Dokument/Verksamhet/Stadskvaliteter/Varde_ring_av_stadskvaliteter_smahus_1200913.pdf den 31 maj 2013
- Glesbygdsverket. (2006). *Boende i gles- och landsbygder. En studie av kommunala översiktsplaner i gles- och landsbygder*. Östersund: Glesbygdsverket.
- Havs- och vattenmyndigheten. *Miljömålsportalen*. Hämtat från www.miljomal.nu: <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=122&pl=1> den 2 juli 2013
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2012). *Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Dnr 405-32188-2011*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen i Stockholm. (2012a) (den 23 11 2012). Kommunala strandskyddsdispenser för bryggor 2012. Stockholm, Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.
- Länsstyrelsernas regleringsbrev. (2013). *Uppdrag 43*.
- Miljömålsportalen . (2013a) Hämtat från <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=123&pl=1> den 13 juni 2013
- Miljömålsportalen . (2013b) Hämtat från <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=122&pl=1> den 13 juni 2013
- Millenium Ecosystem Assessment . (2005). *Vol 5*.
- Naturvårdsverket. (2002). *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna - Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 5185.
- Naturvårdsverket. (2002a). *Biotopskydd för vattenanknutna biotoper - Redovisning av ett regeringuppdrag*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 5262.

- Naturvårdsverket. (2003). *Bevarande av värdefulla naturmiljöer i och i anslutning till sjöar och vattendrag - vägledning*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 5330.
- Naturvårdsverket. (2011). *Dispens från strandskyddet. En utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6472.
- Naturvårdsverket. (2012). *Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6500.
- Naturvårdsverket. (2012a). *Redovisning av regeringsuppdraget uppföljning av strandskyddsbeslut 2011*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2013). *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6557.
- Naturvårdsverket. (2013a). *Nya roller i strandskyddet -En utvärdering utifrån kommunens och länsstyrelsens erfarenheter av förändringarna i strandskyddsbestämmelserna 2009/2010*. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6579.
- Naturvårdsverket. (2013c). *Redovisning av regeringsuppdraget uppföljning av strandskyddsbeslut 2012*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket och Boverket. (2009). *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. Stockholm: Naturvårdsverket. Handbok 2009:4. Utgåva 2 (2012).
- Norrälje kommun. (2013). *Översiktsplan 2040 - utställningsversion*. Norrälje: Norrälje kommun.
- Persson, I. (2011). *Fritidshuset som planeringsdilemma - doktorsavhandling Blekinge Tekniska Högskola*. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola.
- Petersson Forsberg, L. (2012). *Friluftsliv och naturturism i kommunal fysisk planering*. Blekinge Institute of Technology, Doctoral Dissertation Series No 2012:06. ISBN 978-91-7295-230-0.
- Plan- och bostadsdagarna. (den 28 maj 2013). Norrköping.
- Prop. 1974:166. (1974). Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.
- Prop. 1993/94:229. (1994). Strandskydd.
- Prop. 1997/98:45. (1998). Miljöbalk.
- Prop. 2000/01:130. (2001). Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- Prop. 2004/05:150. (2005). Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag.
- Prop. 2008/09:119. (2009). Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.
- Prop. 2009/10:238. (2010). Framtidens friluftsliv.
- Prop. 2011/12:1. (2011). Budgetpropositionen för 2012.
- Regionplane- och trafikkontoret. (2006). *Den storstadsnära landsbygden - regionala funktioner och intressenter*. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting.
- Regionplane- och trafikkontoret. (2008). *Storstadsnära landsbygd i regional utvecklingsplanering*. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret. Stockholms läns landsting. Rapport 4:2008.

- Regionplanekontoret. (2010). *Regional utvecklingsplan för Stockholms län (RUFs)* 2010. Stockholm: Regionplanekontoret, Stockholms läns landsting.
- Riksantikvarieämbetet. (2011). *Förvaltningsindex som metod för att mäta förändringstryck*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- SCB. (2005). *Smala vattendrag. Längder samt arealer och byggnader inom 50 meter*. Statistiska meddelanden. MI 50 SM 0501.
- SCB. (2007). *Strandnära byggande 2001-2005*. Statistiska meddelanden. MI 50 SM 0701.
- SCB. (2011). *Bebyggelsepåverkad kust och strand*. Statistiska meddelanden. MI 50 SM 1102.
- SCB. (2011a). *Strandnära byggande 2006-2009*. Statistiska meddelanden. MI 50 SM 1101.
- SCB. (2013). *In- och utflyttning per kommun*. Hämtad från http://www.gis.scb.se/scbkartor/bj_html/be0101f1ap.asp den 28 maj 2013
- Skr 2012/13:51. (2013). Mål för friluftslivspolitik.
- SOU 2013:34. (2013). *En effektivare plan- och byggprocess* SOU 2013:34.
- Stockholms läns landsting - Tillväxt, m. o. (2012). *Regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till år 2030*. Stockholm: Stockholms läns landsting.
- Sweco. (2013). *Utvärdering och analys av de nya strandskyddsreglerna - sammanställning och jämförande analys av genomförda enkäter till länsstyrelser och kommuner*. Karlskrona: Sweco.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2011). *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2011a). *Behovet av förändringar i strandskyddsreglerna*.
- Tillväxtanalys. (2010). *Tillgänglighet till tätorter av olika storlekar - modellering genom indexerad tillgänglighet*. Working paper/PM 2010:10. Östersund: Tillväxtanalys.
- Wanbo, C. (den 31 maj 2013). Arkitekt på Länsstyrelsen Stockholm. (U. Åkerlund, Intervjuare)
- WSP. (2013a). *Översyn av tillämpningen av strandskyddslagstiftningen*. Stockholm: WSP.
- WSP. (2013b). *Konsekvensanalys gällande lättnader i strandskyddet i lågt exploaterade områden för mindre sjöar och vattendrag - Fördjupning*. Stockholm: WSP.

Bilaga 1

Enligt uppgifter från länsstyrelsernas årliga åiterrapportering till Boverket har totalt 57 kommuner arbetat med att ta fram en översiktsplan med utpekade LIS-områden (fram till årsskiftet 2012/2013). WSP har gjort en sammanställning över 51 av dessa planer där de flesta men inte alla var antagna vid granskningstillfället. Uppgifter om fler antagna LIS-planer har därefter inkommit och WSP:s sammanställning har därför kompletterats. Av de 57 översiktsplanerna har 51 antagits och sex är under framtagande. Av de planer som antagits har WSP detaljgranskat 25 stycken.

Kommun	Län	Typ av plan	Status	LIS-områden enligt plan-handling (antal)	LIS-områden enligt GIS-underlag (antal)	Yta LIS-områden enligt plan-handling (km ²)	Yta LIS-områden enligt GIS-underlag (km ²)
Arvika*	Värmland	TÖP	Antagen	35	41	6,64	6,90
Berg	Jämtland	FÖP	Antagen	1	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Boxholm	Östergötland	ÖP	Antagen	3	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Bräcke*	Jämtland	TÖP	Antagen	85-90	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Dals-Ed*	Västra Götaland	TÖP	Antagen	20	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Eksjö	Jönköping	TÖP	Antagen	30	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Emmaboda	Kronoberg	ÖP	Antagen	9	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Fagersta*	Västmanland	TÖP	Antagen	15	16	Framgår ej	2,54
Finspång	Östergötland	ÖP	Antagen	21	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Färgelanda* **	Västra Götaland	TÖP	Antagen	14	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Gislaved	Jönköping	FÖP	Antagen	Framgår ej	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Gnosjö	Jönköping	FÖP	Under framtagande	19	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Grums	Värmland	ÖP	Antagen	12	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.		5
Hallsberg	Örebro	ÖP	Antagen	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Herrljunga*	Västra Götaland	FÖP/TÖP	Antagen	5	2	Framgår ej	0,083
Hofors	Gävleborg	TÖP	Antagen	Framgår ej	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Hultsfred	Kalmar	ÖP	Antagen	73	73	Framgår ej	32,2
Hylte*	Halland	TÖP	Antagen	22	25	Framgår ej	24,1
Högsby*	Kalmar	ÖP	Antagen	13	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Kalmar	Kalmar	ÖP	Under framtagande	5	5	Framgår ej	0,12
Karlskoga	Örebro	ÖP	Antagen	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Karlskrona*	Blekinge	ÖP	Antagen	2	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Ljungby*	Kronoberg	TÖP	Antagen	17	17	Framgår ej	58,9
Lycksele*	Västerbotten	TÖP	Antagen	17	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Mariestad*	Västra Götaland	TÖP	Antagen	16	36	Framgår ej	8,16
Mellerud	Västra Götaland	ÖP	Antagen	Framgår ej	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Mjölby	Östergötland	ÖP	Antagen	3	3	Framgår ej	0,091
Munkedal	Västra Götaland	ÖP	Antagen	28-30	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Mönsterås	Kalmar	FÖP	Under framtagande	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Norberg	Västmanland	TÖP	Antagen	12	12	Framgår ej	0,62
Nordanstig*	Gävleborg	TÖP	Antagen	6	Uppgift saknas	0,7	Uppgift saknas

Nordmaling	Västerbotten	FÖP	Under fram- tagande	22	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Norsjö*	Västerbotten	ÖP	Antagen	65-70	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Olofström	Blekinge	TÖP	Antagen	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Ovanåker*	Gävleborg	TÖP	Antagen	Framgår ej	17	Framgår ej	1,38
Pajala*	Norrbottn	TÖP	Antagen	26	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Ragunda	Jämtland	FÖP	Under fram- tagande	65-70	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Skövde	Västra Götaland	ÖP	Antagen	6	6	Framgår ej	0,44
Smedjebacken*	Dalarna	TÖP	Antagen	62	60	Framgår ej	15,8
Staffanstorps	Skåne	ÖP	Antagen	2	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Svenljunga	Västra Götaland	TÖP	Antagen	29	22	2,86	2,42
Sävsjö*	Jönköping	ÖP	Antagen	19	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Tibro*	Västra Götaland	ÖP	Antagen	5	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Tierp*	Uppsala	TÖP	Antagen	6	6	Framgår ej	1,42
Tingsryd*	Kronoberg	TÖP	Antagen	50-55	51	Framgår ej	96,5
Tranemo*	Västra Götaland	TÖP	Antagen	30	30	Framgår ej	1,88
Uppvidinge	Kronoberg	ÖP	Antagen	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Vaggeryd	Jönköping	ÖP	Antagen	5	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Varberg*	Halland	ÖP	Antagen	7	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Vetlanda	Jönköping	ÖP	Antagen	17	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Vimmerby	Kalmar	TÖP	Antagen	17	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.		
Vingåker	Södermanland	ÖP	Antagen	12	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Västervik	Kalmar	TÖP	Antagen	15	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.		
Åre	Jämtland	TÖP	Under fram- tagande	Planhandling har ej varit tillgänglig vid granskningen.			
Älmhult*	Kronoberg	TÖP	Antagen	36	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Ödeshög	Östergötland	ÖP	Antagen	Framgår ej	Uppgift saknas	Framgår ej	Uppgift saknas
Örnsköldsvik*	Västernorrland	TÖP	Antagen	50-85	114	Framgår ej	546

* Dessa 25 översiktsplaner har detaljgranskats av WSP.

** I Färjelanda kommuns tematiska tillägg till ÖP avseende landsbygdsutveckling i strandnära områden redovisas nio utredningsområden och 14 LIS-områden.

Bilaga 2

Antagna översiktsplaner med utpekade LIS-områden per län.

Län	Antal antagna LIS-planer per län	Antal kommuner per län	Andel kommuner per län som antagit en LIS-plan
Kronoberg	5	8	63%
Blekinge	2	5	40%
Jönköping	5	13	38%
Halland	2	6	33%
Kalmar	4	12	33%
Östergötland	4	13	31%
Gävleborg	3	10	30%
Jämtland	2	8	25%
Västra Götaland	10	49	20%
Västmanland	2	10	20%
Örebro	2	12	17%
Västernorrland	1	7	14%
Västerbotten	2	15	13%
Uppsala	1	8	13%
Värmland	2	16	13%
Södermanland	1	9	11%
Norrbottn	1	14	7%
Dalarna	1	15	7%
Skåne	1	33	3%
Gotland	0	1	0%
Stockholm	0	26	0%
Totalt	51	290	

Bilaga 3

2011: Antal åtgärder per åtgärdskategori i LIS-område med stöd av 7 kap. 18d § miljöbalken. Åtgärderna har slagits samman i fyra grupper för att få överskådlighet. Uppgifter lämnade av länsstyrelserna.

Kommun	Bostads- hus (inkl. fritids-hus)	Komplement- byggnad (bastu, lusthus, växthus, hygien-byggnad)	Båthus/ brygga/ pir	Övrigt (skärmtak, tomtplats, serverings- kåta, jakt- och fiske- koja, ridanläggning, uthyrnings-stuga, m.m.)	Totalt
Aneby	2	0	0	1	3
Arjeplog	0	0	0	2	2
Arvidsjaur	1	0	0	0	1
Bräcke	2	1	0	2	5
Dorotea	1	0	0	0	1
Hallstahammar	1	0	0	1	2
Hylte	1	0	0	0	1
Ljungby	4	0	0	0	4
Lycksele	2	0	0	0	2
Mariestad	0	0	0	1	1
Mellerud	1	0	0	0	1
Nordanstig	4	0	0	0	4
Norsjö	2	2	0	0	4
Olofström	5	0	0	0	5
Pajala	1	0	0	3	4
Robertsfors	1	1	0	0	2
Smedjebacken	7	1	0	0	8
Storuman	1	0	0	1	2
Sävsjö	4	0	0	0	4
Uppvidinge	1	0	0	0	1
Vilhelmina	1	0	0	0	1
Vindeln	0	0	0	1	1
Värnamo	1	0	0	0	1
Växjö	0	0	0	4	4
Ånge	0	0	2	0	2
Åsele	1	0	0	0	1
Örnsköldsvik	5	0	0	0	5
Totalt	49	5	2	16	72
	68%	7%	3%	22%	100%

2011: Antalet åtgärder samt antal av länsstyrelsen upphävda åtgärder i LIS-område med stöd av 7 kap. 18d § miljöbalken.

Kommun	Antal åtgärder	Antal åtgärder av dessa som upphävts av länsstyrelsen
Aneby	3	3
Sävsjö	4	2
Arvidsjaur	1	1
Hallstahammar	2	1
Mellerud	1	1
Olofström	5	1
Pajala	4	1
Robertsfors	2	1
Uppvidinge	1	1
Värnamo	1	1
Övriga kommuner	48	0
Totalt	72	13

2012: Antal åtgärder per åtgärdskategori i LIS-område med stöd av 7 kap. 18d § miljöbalken. Åtgärderna har slagits samman i fyra grupper för att få överskådlighet. Uppgifter lämnade av länsstyrelserna.

Kommun	Bostads- hus (inkl. fritids- hus)	Komplment- byggnad (bastu, lust- hus, växt- hus)	Båthus/ brygga/ pir	Övrigt (vandrarhem, camping, kvarn, väg, tomtplats, jaktstuga, uthyrningsstuga, avlopp, badplats, m.m.)	Totalt
Arjeplog	1	0	0	1	2
Arvidsjaur	1	0	0	0	1
Arvika	4	1	0	0	5
Bräcke	7	0	2	1	10
Dals-Ed	3	0	0	0	3
Eksjö	4	0	0	0	4
Fagersta	0	0	0	2	2
Falkenberg	1	0	0	2	3
Finspång	3	0	0	0	3
Färgelanda	1	0	0	0	1
Hylte	1	0	0	0	1
Kungsör	3	0	0	0	3
Ljungby	6	0	0	0	6
Lycksele	3	0	0	0	3
Malå	1	0	0	0	1
Mariestad	1	0	0	0	1
Munkedal	0	0	1	1	2
Norsjö	3	0	0	0	3
Olofström	1	1	0	0	2
Osby	2	0	0	0	2
Pajala	3	0	0	2	5
Gotland	0	0	0	0	0
Ronneby	1	0	0	1	2
Smedjebacken	5	0	1	4	10
Sollefteå	1	0	0	0	1
Sunne	1	0	0	0	1
Säffle	2	0	0	0	2
Sävsjö	1	0	0	0	1
Tierp	1	0	0	0	1
Tingsryd	4	0	0	0	4
Uppvidinge	1	0	0	0	1
Vaggeryd	1	0	0	0	1
Vetlanda	0	0	0	1	1
Vilhelmina	2	0	0	0	2
Vindeln	2	0	0	0	2
Västervik	0	1	0	0	1
Ydre	3	0	1	2	6

Älmhult	4	0	0	0	4
Älvsbyn	7	0	1	0	8
Örnsköldsvik	7	0	0	0	7
Totalt	92	3	6	17	118
	78%	3%	5%	14%	100%

2012: Antalet åtgärder samt antal av länsstyrelsen upphävda åtgärder i LIS-område med stöd av 7 kap. 18d § miljöbalken.

Kommun	Antal åtgärder	Antal åtgärder av dessa som upphävts av länsstyrelsen
Pajala	5	4
Falkenberg	3	3
Osby	2	2
Ronneby	2	2
Arjeplog	2	1
Arvidsjaur	1	1
Färgelanda	1	1
Mariestad	1	1
Olofström	2	1
Tingsryd	4	1
Västervik	1	1
Älmhult	4	1
Övriga kommuner	90	0
Totalt	118	19