



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2017-08-28

Ärendenr:

NV-02386-17

Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Överväganden och förslag	6
2	NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG	8
3	FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSFÖRÄNDRINGAR	9
3.1	Förslag på ändring av 7 kap. 18 d § miljöbalken	9
3.1.1	Författningsförslag	9
3.1.2	Skäl till förslaget	9
3.1.3	Författningskommentar	13
3.2	Förslag på ändring av 7 kap. 18 e § miljöbalken	14
3.2.1	Författningsförslag	14
3.2.2	Skäl till förslaget	15
3.2.3	Författningskommentar	18
3.3	Förslag till övergångsbestämmelser	19
3.3.1	Författningsförslag	19
3.3.2	Författningskommentar	19
4	BAKGRUND	20
4.1	Kort om strandskydd och LIS	20
4.2	Om hur LIS har fungerat	21
4.2.1	Tidigare utredningar om LIS	21
4.2.2	LIS-statistik	22
4.3	Synpunkter från intressentmöte	24
5	UPPDRAGET, GENOMFÖRANDE OCH AVGRÄNSNINGAR	27
5.1	Uppdraget	27
5.2	Genomförande	27
5.3	Avgränsningar	28
6	ÖVERVÄGANDEN	30
6.1	LIS-reglernas utfall i förhållande till utvecklingsbehovet för landsbygden	30
6.2	Är LIS ett tillräckligt flexibelt verktyg?	30
6.2.1	LIS och kopplingen till översiktsplaneringen	30
6.2.2	Möjligheten att tillämpa LIS-reglerna i avsaknad av redovisning i översiktsplanen	32

6.3	Begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling	34
7	ANDRA UTVECKLINGSMÖJLIGHETER	36
7.1	LIS-reglerna	36
7.1.1	Geografiska begränsningar för tillämpning av LIS-reglerna	36
7.2	Strandskyddsreglerna	36
7.2.1	Strandskydd vid små sjöar och vattendrag	37
7.2.2	Strandskydd och anläggande av dammar/våtmarker	37
7.3	Vägledning och samverkan	38
8	KONSEKVENsutREDNING AV FÖRESLAGNA FÖRFATTNINGÄNDRINGAR	39
8.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	39
8.2	Konsekvenser för enskilda och näringslivet	40
8.3	Budgetkonsekvenser	41
8.3.1	Statsfinansiella konsekvenser	41
8.3.2	Länsstyrelser	41
8.3.3	Kommuner	41
9	KÄLLFÖRTECKNING	43
	BILAGA 1. UPPDRAGET	45

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

2009 infördes nya regler för strandskyddet i miljöbalken och plan- och bygglagen, bland annat reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Inriktningen var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras (prop. 2008/09:119).

LIS-reglerna innebär att kommunerna i sin översiktsplan kan peka ut områden som de bedömer lämpliga för landsbygdsutveckling. Inom dessa områden blir det möjligt att bevilja dispens från strandskyddet eller upphäva strandskyddet i detaljplan genom att tillämpa det särskilda skälet för landsbygdsutveckling (7 kap. 18 d § miljöbalken). I vissa delar av Sverige, framförallt längs de södra kusterna, får kommunerna inte peka ut LIS-områden. I andra delar av landet ska kommunerna vara restriktiva med LIS-områden, såsom i tätorter och vid de största sjöarna.

Nuvarande bestämmelser om LIS har tillämpats i allt större utsträckning sedan de infördes. Vid utgången av 2016 hade 133 översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner med angivna områden för LIS antagits. Antalet gånger som kommunerna har beviljat dispens för med tillämpning av det särskilda skälet för LIS har ökat från ca 70 stycken år 2011 till nästan 300 stycken år 2016.

Sedan LIS infördes har olika synpunkter på reglerna och tillämpningen av LIS framförts, både fördelar med systemet, som att det kan leda till avsedda lättnader och landsbygdsutveckling, men också svårigheter. Naturvårdsverket och Boverket har tidigare konstaterat att landsbygdsutveckling tolkas och definieras på olika sätt och att LIS-verktyget inte upplevs som tillräckligt flexibelt (Naturvårdsverket och Boverket, 2013). Strandskyddsdelegationen påpekade i sitt slutbetänkande att geografiska begränsningar för LIS kan vara motiverade, men i högre grad bör beakta platsspecifika förutsättningar. Delegationen lyfte också problemet med att det är svårt att i översiktsplaneringen förutse var landsbygdsutveckling i form av småföretagande och lokalt engagemang kommer att uppstå och att LIS-verktyget då kan upplevas som alltför stelbent (SOU 2015:108). Länsstyrelserna har i sin gemensamma rapport bland annat redovisat att genomförandet av åtgärder inom LIS-områden inte har gått i den takt som kommunerna har önskat, att länsstyrelserna ställer olika krav på kommunerna i samband med tillämpningen av LIS, men också att LIS inneburit en välkommen kompensation för landsbygden i förhållande till övriga särskilda skäl för dispens/upphävande (Länsstyrelserna, 2015).

Naturvårdsverket fick i mars 2017 i uppdrag av regeringen att se över LIS-reglerna i syfte att föreslå författningsändringar och eventuella andra åtgärder för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder, utan att de

värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda äventyras. Fokus skulle ligga på att utveckla möjligheterna att bygga permanentbostäder.

1.2 Överväganden och förslag

Naturvårdsverket har inom ramen för detta uppdrag övervägt förfaranden som skulle kunna möjliggöra att LIS-systemet blir mer flexibelt för sådana åtgärder som är svåra att förutse i en översiktsplanering. Naturvårdsverket har då bland annat sett över LIS-systemets koppling till översiktsplaneringen och övervägt om LIS-frågorna istället borde hanteras på något annat sätt. Naturvårdsverket har funnit att översiktsplaneprocessen innebär stora fördelar genom att utgöra en naturlig form för långsiktig planering och avvägning mellan olika intressen och den samlade markanvändningen i kommunen. För översiktsplaneprocessen finns det även ett etablerat system för statlig granskning och medborgerlig insyn. Även om översiktsplaneprocessen är resurskrävande och innebär vissa begränsningar när det gäller att fånga upp enskilda initiativ som uppkommer efterhand bedömer Naturvårdsverket att fördelarna med LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen ändå överväger de nackdelar som detta är förenat med. Vi har därför bedömt att den nuvarande ordningen med LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen bör bibehållas.

I detta uppdrag har Naturvårdsverket även övervägt om formerna för hur LIS-områden anges i översiktsplaneringen bör förändras för att öka systemets flexibilitet. Detta skulle exempelvis kunna vara möjligt genom att LIS-områden, istället för geografiskt angivna områden, definieras genom kriterier i översiktsplanen. Ett sådant förfarande har dock bedömts medföra svårigheter när det gäller bland annat länsstyrelsernas möjlighet att granska översiktsplanen och medborgarnas möjlighet att förutse konsekvenserna av den. Naturvårdsverket har därför bedömt att det inte är lämpligt att ändra regelverket på detta sätt.

Utifrån de överväganden som Naturvårdsverket har gjort föreslås huvuddragen i LIS-systemet bevaras oförändrade. Naturvårdsverket föreslår dock vissa förändringar vad gäller de bedömningsgrunder som ska ligga till grund för vad som är att anse som ett LIS-område. Naturvårdsverkets förslag innebär att ett LIS-område inte behöver ha en ”begränsad omfattning” utan istället en ”sådan omfattning” att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses. Naturvårdsverket föreslår även att den nuvarande restriktivitet som gäller för att tillämpa LIS-reglerna i eller i närheten av tätorter specificeras gälla enbart för ”större tätorter”.

För att tydliggöra och underlätta möjligheterna till upphävande av och dispens från strandskyddet för åtgärder inom LIS-områden föreslår Naturvårdsverket vissa förändringar av vad som får beaktas som särskilda skäl inom sådana områden. Naturvårdsverket föreslår att det, i tillägg till att det som särskilda skäl får beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden, även får beaktas om ett sådant strandnära läge kan bidra

till att ”upprätthålla” landsbygdsutvecklingen. Med detta avses åtgärder som kan bidra till att förhindra en försämring eller tillbakagång. Naturvårdsverket föreslår även att det i bestämmelsen tydliggörs vilken nivå på utredning som krävs avseende en åtgärds bidrag till landsbygdsutvecklingen på så sätt att särskilda skäl ska anses föreligga om det ”kan antas” att åtgärden har den åsyftade effekten.

Vad gäller prövning av dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus föreslår Naturvårdsverket att samlokalisering till befintligt bostadshus även fortsättningsvis ska få beaktas som ett skäl för dispens. Förslaget innebär dock att bestämmelsens nuvarande lydelse omformuleras för att i något större mån kunna ta hänsyn till förhållandena på platsen och skillnader i bebyggelsestruktur mellan olika delar av landet. Naturvårdsverkets förslag innebär att det som särskilda skäl för sådana åtgärder får beaktas om huset eller husen avses att uppföras ”med närhet till” ett befintligt bostadshus. För enstaka en- eller tvåbostadshus föreslås även, i likhet med vad som gäller för övriga åtgärder inom LIS-områden, att det som särskilda skäl för dispens även ska få beaktas om det strandnära läget kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden.

2 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets förslag innebär att huvuddragen i regelverket om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) bevaras oförändrade. För att tydliggöra och underlätta möjligheterna till dispens för åtgärder inom LIS-områden föreslår dock Naturvårdsverket vissa förändringar av vad som får beaktas som särskilda skäl inom sådana områden. Naturvårdsverket föreslår även vissa förändringar vad gäller de kriterier som ett område ska uppfylla för att anses vara ett LIS-område och vad gäller den begränsning som råder i och i närheten av tätorter.

Naturvårdsverket föreslår att det vid en prövning enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett LIS-område, i tillägg till att det får beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden, även får beaktas om ett sådant strandnära läge kan bidra till att ”upprätthålla” landsbygdsutvecklingen. För att bland annat åstadkomma en mer likartad tillämpning föreslår Naturvårdsverket även att det i bestämmelsen tydliggörs vilken nivå på utredning som krävs avseende en åtgärds bidrag till landsbygdsutvecklingen. Naturvårdsverket föreslår att skäl för dispens föreligger om det ”kan antas” att åtgärden har en sådan effekt.

Vad gäller prövning av dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus föreslår Naturvårdsverket att samlokalisering till befintligt bostadshus även fortsättningsvis ska få beaktas som ett skäl för dispens men att bestämmelsens nuvarande lydelse omformuleras. Naturvårdsverkets förslag innebär att det som särskilda skäl för sådana åtgärder får beaktas om huset eller husen avses att uppföras ”med närhet till” ett befintligt bostadshus. Naturvårdsverket föreslår vidare att det för dessa åtgärder, i likhet med vad som gäller för övriga åtgärder inom LIS-områden, även får beaktas om det strandnära läget kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden.

För att förenkla utpekandet av LIS-områden i översiktsplaneringen och för att, i högre grad än tidigare, möjliggöra en anpassning av områdenas omfattning utifrån förutsättningarna i olika delar av landet föreslår Naturvårdsverket att kravet enligt 7 kap. 18 e § första stycket 2 på att ett LIS-område ska ha begränsad omfattning tas bort. Naturvårdsverket föreslår istället att det med LIS-område avses ett område som är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och som är av sådant slag och har ”en sådan omfattning” att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses.

Vad gäller det nuvarande kravet på att ett LIS-område endast får ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i eller i närheten av tätorter föreslår Naturvårdsverket att den begränsningen ska specificeras gälla för ”större tätorter”.

För att underlätta läsbarheten av 7 kap. 18 e § miljöbalken föreslår Naturvårdsverket även en ny styckesindelning och en anpassad ordalydelse som följer den nya styckesindelningen.

3 Förslag till författningsförändringar

3.1 Förslag på ändring av 7 kap. 18 d § miljöbalken

3.1.1 Författningsförslag

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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 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.	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 <i>kan antas bidra till eller upprätthålla</i> utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man <i>även</i> beakta om huset eller husen avses att uppföras <i>med närhet till</i> ett befintligt bostadshus.

3.1.2 Skäl till förslaget

7 kap. 18 d § första meningen

De nuvarande LIS-reglerna med tillhörande propositionstext ger utrymme för olika tolkning av vad som menas med landsbygdsutveckling och vilken utredning som krävs för att en exploatering ska kunna sägas utgöra landsbygdsutveckling.

I förarbetena till de nuvarande bestämmelserna anges att det med ”åtgärder som främjar landsbygdsutveckling” avses bland annat sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder. Sådana situationer kan exempelvis uppstå i samband med etablering av en turistanläggning för en verksamhet där tillgång till stränder är en förutsättning eller åtminstone en avsevärd fördel. Vidare anges att det även kan tänkas 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 (prop. 2008/09:119 s. 64). Enligt författningskommentaren till den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 d § miljöbalken anges att det strandnära läget bör

innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Avsikten är inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Förutom att det kan vara fråga om bland annat mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet kan det också handla om byggnader som inrymmer exempelvis bostäder, affärer eller andra servicefunktioner. Enligt författningskommentaren bör det inte ställas orimligt höga krav på utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utvecklingen av landsbygden. En övergripande bedömning får göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt. Det bör dock inte vara ett tillräckligt skäl för en dispens att uppförandet av en ny bebyggelse eller en åtgärd tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden (prop. 2008/09:119 s. 107).

Av propositionen framgår alltså att åtgärder som främjar landsbygdsutveckling bland annat kan avse åtgärder som syftar till att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service. En genomgång av det underlag som har legat till grund för Naturvårdsverkets genomförande av detta uppdrag visar dock att det finns olika synsätt avseende begreppet landsbygdsutveckling. Detta framgår bland annat av de regionala vägledningarna som flera länsstyrelser har tagit fram för tillämpningen av LIS-reglerna. I en av vägledningarna beskrivs LIS som en möjlighet till utveckling liksom ett sätt att förhindra tillbakagång. I en annan av vägledningarna kopplas utvecklingen snarare till en förändring från ett lägre eller sämre tillstånd till ett högre och bättre. Vad som är landsbygdsutveckling kan inte definieras på ett entydigt sätt utan att det riskerar att bli ett stelt verktyg. Enligt Naturvårdsverkets bedömning handlar dock landsbygdsutveckling i praktiken många gånger inte om en direkt utvecklande riktning utan snarare om behov av bland annat personellt underlag för att behålla ett kvarstående värde, för att till exempel inte förlora existerande service. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att det som särskilt skäl även bör kunna beaktas en åtgärds bidrag av mer uppehållande karaktär för landsbygden men att detta inte kommer till tydligt uttryck i den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 d §. Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelsen ändras i detta avseende och att det därmed till den nuvarande lydelsen läggs till att det som särskilt skäl även får beaktas en funktion av uppehållande karaktär för landsbygden.

Vad gäller nivån på den utredning som bör krävas avseende en åtgärds bidrag till ekonomisk aktivitet på orten finns det i propositionen till de nuvarande reglerna viss vägledning. Trots detta kan konstateras att de krav som ställs skiljer sig åt mellan olika delar av landet och det är oklart om lagstiftarens avsikt att det inte bör ställas orimligt höga krav på utredning har fått genomslag i praktiken. För att tillämpningen ska bli mer enhetlig föreslår Naturvårdsverket därför att det direkt av lagtexten ska framgå vilken styrka på utredning som krävs på så sätt att det ska anses föreligga särskilda skäl för dispens om åtgärden ”kan antas” ha den åsyftade effekten.

Mot bakgrund av detta föreslår Naturvårdsverket därmed att 7 kap. 18 d § första meningen ska ändras på så sätt att det som särskilda skäl inom ett LIS-område får beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden.

7 kap. 18 d § andra meningen

Vid prövningen av dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder gäller enligt den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 d § andra meningen att det som särskilda skäl får beaktas om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Även om det särskilda skälet är tillämpligt endast inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge får man alltså med dagens regler inte beakta om ett strandnära läge för ett enstaka en- eller tvåbostadshus bidrar till utvecklingen av landsbygden, även om det skulle vara möjligt att visa det. Syftet med den bestämmelsen är att enstaka ny bebyggelse ska utvecklas i ansamlingar istället för att spridas på många platser vid ett vattenområde. I propositionen anges att det endast är i undantagsfall, huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet, som ett hus kan anses ligga i anslutning till ett befintligt bostadshus om avståndet är tvåhundra meter. Vidare anges att avståndet i större delen av södra Sverige i allmänhet bör vara klart mindre än så för att bestämmelsen ska vara tillämplig (prop. 2008/09:119 s. 108). Naturvårdsverket ska enligt regeringsuppdraget överväga om detta krav på anslutning till befintligt bostadshus bör tas bort.

Om kravet på att enstaka en- eller tvåbostadshus måste uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus tas bort skulle det även för dessa åtgärder krävas att det strandnära läget för byggnaden ska bidra till utvecklingen av landsbygden. Det skulle då för varje dispensprövning som rör ett enstaka en- eller tvåbostadshus behöva göras en bedömning av den enskilda byggnadens bidrag till landsbygdsutvecklingen. Det finns uppfattningar som hävdar att varje tillkommande byggnad är positiv för utvecklingen av en glesbygdskommun. Men det kan också hävdas att ett enstaka en- eller tvåbostadshus har så marginell påverkan på serviceunderlaget att den inte kan anses långsiktigt bidra till landsbygdsutvecklingen. En enstaka 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 (Naturvårdsverket och Boverket, 2013, s. 87-88).

Det krav på närhet till befintligt bostadshus som finns idag tillsammans med uttalandena i propositionen innebär att prövningen av om det finns särskilda skäl för dispens för ett enstaka en- eller tvåbostadshus blir relativt enkel. Eftersom dessa åtgärder inte behöver leva upp till det krav som gäller för övriga åtgärder om att bidra till utvecklingen av landsbygden anser Naturvårdsverket att kravet på samlokalisering i första hand bör ses som en lättnad. Naturvårdsverket och Boverket har tidigare utrett konsekvenserna av att ta bort kravet på anslutning till befintligt bostadshus och har då bland annat funnit att det i många fall sannolikt skulle bli svårt att visa att ett

strandnära läge för en sådan åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden (Naturvårdsverket och Boverket, 2013, s. 89). Det är alltså tveksamt om en sådan ändring skulle utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder, vilket är en aspekt som det ska läggas särskilt fokus på enligt det nu aktuella regeringsuppdraget. För att inte begränsa möjligheten att bygga enstaka en- eller tvåbostadshus inom LIS-områden anser Naturvårdsverket därför att samlokalisering även fortsättningsvis ska få beaktas som särskilt skäl för dispens för sådana åtgärder.

Naturvårdsverket anser dock att det inte bör vara uteslutet att även för dessa åtgärder kunna beakta om ett strandnära läge kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden. Även om det i de flesta fall sannolikt kan vara svårt att visa detta föreslår Naturvårdsverket att den möjligheten ändå ska finnas då detta åtminstone i någon mån skulle kunna utöka möjligheten att bygga bostäder i LIS-områden. Mot den utökade möjligheten att bygga bostäder måste dock ställas risken för att enstaka en- eller tvåbostadshus, med en sådan möjlighet, uppförs enskilt och utan direkt koppling till befintlig bebyggelse. En sådan spridd bebyggelse innebär i allmänhet en större inverkan på strandskyddets syften än om bebyggelsen utvecklas i ansamlingar. Sådana negativa konsekvenser motverkas dock i viss mån genom övriga begränsningar i LIS-regelverket. En förutsättning för att tillämpa det särskilda skälet i 7 kap. 18 d § är nämligen, liksom tidigare, att platsen ligger inom ett LIS-område. Att ett område uppfyller kriterierna för vad som är ett LIS-område innebär att området i sig bedöms vara sådant att lättnader kan komma i fråga utan att det hindrar att strandskyddets syften tillgodoses långsiktigt. Vidare gäller enligt 7 kap. 26 § miljöbalken att en dispens från strandskyddsbestämmelserna endast får ges om det är förenligt med strandskyddets syften. Även om denna syftesprövning enligt förarbetena ska påverkas av LIS-reglernas exploateringsinriktade karaktär (prop. 2008/09:119 s. 113) anser Naturvårdsverket att det ändå finns ett visst utrymme att beakta risken för alltför spridd bebyggelse vid den bedömningen. Mot bakgrund av detta bedömer Naturvårdsverket att den föreslagna ändringen kan genomföras utan att de värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda äventyras.

Utöver detta bör det, såsom ovan angetts, som särskilda skäl för enstaka en- eller tvåbostadshus även fortsättningsvis få beaktas närhet till befintligt bostadshus. Naturvårdsverket anser dock att det finns skäl att förändra den nuvarande formuleringen i 7 kap. 18 d § andra meningen. Vad gäller bestämmelsens nuvarande lydelse ger den visserligen visst utrymme för tolkning när det gäller hur nära ett nytt hus måste placeras i förhållande till ett befintligt hus för att det ska anses vara ”i anslutning till”. I och med detta kan bedömningen anpassas utifrån förhållandena i olika delar av landet. Genom förarbetsuttalandet om maximalt tvåhundra meter finns dock en begränsning för hur stort tolkningsutrymme är och av det underlag som har legat till grund för Naturvårdsverkets genomförande av detta uppdrag framgår också att detta förarbetsuttalande har bedömts hindrande, inte minst i de norra länen. Bebyggelsestrukturen på landsbygden i de delarna av landet gör nämligen att gårdar och hus sällan faller inom denna gräns (SOU 2015:108 s. 117). Liknande synpunkter framfördes även vid det intressentmöte som har genomförts under detta uppdrag där

representanter från en länsstyrelse i norra Sverige angav att syftet med strandskyddet inte bedömdes påverkas negativt om avståndet mellan enskilda hus var något större i vissa glesbebyggda områden om det följde bebyggelsestrukturen i övrigt.

Även om förarbetsuttalandet om maximalt tvåhundra meter gör att dispensprövningen för enskilda en- eller tvåbostadshus blir enkel så har alltså detta samtidigt inneburit att bestämmelsen kan vara svår att tillämpa i vissa delar av landet. Då fastslagna avstånds begränsningar inte heller kan anses nödvändiga för att motverka negativ påverkan på strandskyddets syften anser Naturvårdsverket därför att det finns skäl att förändra bestämmelsens lydelse vad gäller kravet på ”i anslutning till befintligt bostadshus”. Att motverka spridd bebyggelse är dock ofta av stor vikt för att inte strandskyddets syften ska äventyras på lång sikt och Naturvårdsverket anser därför att en sådan intention även fortsatt bör finnas. Mot bakgrund av detta föreslår Naturvårdsverket att det som särskilt skäl vid prövningen av dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får beaktas om huset eller husen avses att uppföras ”med närhet till” ett befintligt bostadshus. Med detta begrepp avses i huvudsak detsamma som i den nuvarande lydelsen av bestämmelsen. Avsikten är dock att i något större mån kunna ta hänsyn till förhållandena på platsen och att kunna beakta skillnader mellan olika delar av landet. En sådan förändring av bestämmelsens lydelse skapar även möjlighet till nya motivtexter.

3.1.3 Författningskommentar

I första meningen anges vad man får beakta som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Vad som avses med att bidra till utvecklingen av landsbygden motsvarar det som gällt enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 18 d § miljöbalken. Till skillnad från bestämmelsens tidigare lydelse anges dock nu att det är tillräckligt om det strandnära läget för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd ”kan antas” bidra till sådan utveckling. Det behöver alltså inte vara helt utrett att åtgärden har en sådan effekt utan det får göras en övergripande bedömning av hur den planerade åtgärden kan antas bidra på längre sikt. Till skillnad från den tidigare lydelsen är det nu också möjligt att som särskilda skäl beakta om åtgärden kan antas bidra till att upprätthålla landsbygdsutvecklingen. Med detta avses exempelvis tillkomst av bostäder för att vidmakthålla underlag för att inte förlora olika former av lokal eller regional service. Det kan alltså vara fråga om åtgärder som förhindrar en försämring eller tillbakagång.

Ändringarna i andra meningen innebär att det, till skillnad från den tidigare lydelsen, även för enstaka en- eller tvåbostadshus får beaktas om ett strandnära läge kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden. Ändringarna innebär även att det nu får beaktas om sådana hus avses uppföras ”med närhet till” ett befintligt bostadshus, istället för ”i anslutning till”. Begreppet ”med närhet till” motsvarar i huvudsak det som gällt enligt den tidigare lydelsen av 7 kap. 18 d § andra meningen. Avsikten med ändringen är dock att i något större mån kunna ta hänsyn till skillnader

mellan olika delar av landet och till förutsättningarna på platsen. Bedömningen av om ett hus avses uppföras med närhet till ett befintligt bostadshus får således göras från fall till fall. Vad uttrycket ”med närhet till” innebär kan, beroende på förutsättningarna på platsen och bebyggelsestrukturen i övrigt, skilja sig mellan olika delar av landet. I glest bebyggda delar av landet kan ett större avstånd godtas än i mer tätbebyggda delar. Syftet med bestämmelsen är, liksom den tidigare lydelsen, att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar istället för att spridas på många platser vid ett vattenområde. Det syftet bör fortfarande beaktas.

3.2 Förslag på ändring av 7 kap. 18 e § miljöbalken

3.2.1 Författningsförslag

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden, 2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt, 3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, <ol style="list-style-type: none"> a) i eller i närheten av tätorter, b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland, c) på Gotland, eller d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och 4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed 	<p>Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden <i>och</i> 2. är av ett sådant slag och har en <i>sådan</i> omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. <p>Områden enligt första stycket får endast ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,</p> <ol style="list-style-type: none"> a) i eller i närheten av <i>större</i> tätorter, b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland, c) på Gotland, eller d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området. <p>Områden enligt första stycket får inte</p>

<p>Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.</p> <p>En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.</p>	<p>avse ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.</p> <p>En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.</p>
---	--

3.2.2 Skäl till förslaget

7 kap. 18 e § första stycket 2

Många kommuner upplever att LIS-systemet på grund av dess koppling till översiktsplaneringen är för trubbigt och omständligt för att kunna tillämpa på ett effektivt sätt. Eftersom man inte vet var eventuella exploateringsintressen kan tänkas uppkomma upplevs det svårt att i översiktsplaneringen peka ut tydligt geografiskt avgränsade områden i översiktsplaneringen. Att peka ut lämpliga exploateringsområden i en översiktsplan upplevs särskilt svårt i landsbygdsområden utan bebyggelsestryck.

Inom ramen för detta uppdrag har Naturvårdsverket övervägt förfaranden som möjliggör att systemet blir mer flexibelt för behov som är svåra att förutse vid en översiktsplanering. Naturvårdsverket har då övervägt om LIS-frågorna lämpligen bör hanteras på något annat sätt än genom översiktsplaneringen. Det har även övervägts om flexibiliteten kan ökas inom ramen för översiktsplaneprocessen genom att kommunen, istället för geografiskt utpekade områden, anger LIS-områden genom kriterier i översiktsplanen. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser som förändringar i linje med dessa överväganden har bedömts medföra anser Naturvårdsverket dock att den nuvarande ordningen med LIS-systemets koppling till översiktsplaneringen bör bibehållas. Av samma skäl anser Naturvårdsverket att det inte heller är lämpligt att ersätta geografiskt angivna LIS-områden med icke-geografiska kriterier (se mer om Naturvårdsverkets överväganden i kapitel 6).

Naturvårdsverket anser dock att det krav som uppställs i den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 e § första stycket 2 på att ett LIS-område ska ha en ”begränsad omfattning” kan leda till att LIS-områden anges på ett så snävt sätt att det begränsar LIS-verktyget mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose strandskyddets syften. Ett sådant krav kan också innebära att detaljeringsgraden vid angivande av LIS-områden blir sådan att den allt för mycket avviker från annan mer övergripande planering som

översiktsplanen omfattar. Därutöver kan detta leda till pedagogiska problem eftersom en detaljerad avgränsning kan göra att det framstår som att lämpligheten av området är helt utklarad i översiktsplanen (Länsstyrelserna, 2015, s. 14). Naturvårdsverket anser därför att kravet på ”begränsad omfattning” istället bör ändras till att LIS-områden ska ha ”en sådan omfattning” att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Detta innebär att omfattningen av LIS-områdena får styras av strandskyddets syften och att storleken på områdena därmed kan variera på ett tydligare sätt än vad som framgår av det nuvarande regelverket. Hela det angivna området ska i sig vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden och kommunen måste alltså även med den föreslagna ändringen göra en genomtänkt planering i det avseendet. Vid bedömningen av om området har en sådan omfattning att strandskyddets syften fortfarande kan tillgodoses långsiktigt bör det dock, utifrån hur stor efterfrågan det är på mark för bebyggelse i området, kunna beaktas hur omfattande exploatering som sammantaget kan förväntas ske. I områden där det inte finns god tillgång till oexploaterade stränder, eller där det finns ett högt bebyggelsestryck, krävs det sannolikt att LIS-områdena har en mer snäv omfattning för att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses. I områden med lågt bebyggelsestryck och god tillgång till orörda stränder bör det istället finnas utrymme för att LIS-områden kan ha en större omfattning utan att det förhindrar att strandskyddets syften tillgodoses långsiktigt. I sådana områden kan det också finnas utrymme för ett större antal LIS-områden än vad som kan antas ianspråkta under en översiktsplanperiod. Risken för kumulativa effekter måste dock beaktas.

Att ett LIS-område inte behöver vara av begränsad omfattning kan innebära att bedömningen av ett områdes lämplighet och påverkan på strandskyddets syften blir mer komplicerad. Hur omfattande utredningar som i översiktsplaneskedet behövs för denna bedömning får dock avgöras från fall till fall. Liksom tidigare ska översiktsplanen ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område. Normalt bör det inte finnas anledning att frångå den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har anmärkt mot redovisningen (prop. 2008/09:119 s. 58). Eftersom en översiktsplan endast är vägledande är det dock först vid prövningen av ett enskilt ärende som det avgörs om en plats ligger inom ett område som uppfyller kriterierna i 7 kap. 18 e §. Styrkan i den vägledning som översiktsplanen kan ge vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område kan då variera bland annat beroende på hur omfattande underlag som har legat till grund för utpekandet. Många gånger görs mer detaljerade utredningar, exempelvis vad gäller påverkan på djur- och växtliv, i samband med prövning av dispens för en åtgärd eller upphävande av strandskydd i en detaljplan. Detta gör att en del LIS-områden redan med dagens regler faller bort i samband med att detaljerade utredningar görs (Länsstyrelserna, 2015, s. 14). Om LIS-områden, såsom föreslagits, inte behöver ha en begränsad omfattning kan det antas att det blir mer vanligt förekommande att LIS-områdenas lämplighet inte är helt utredda i översiktsplaneprocessen. Naturvårdsverket bedömer dock att dessa konsekvenser inte är så påtagliga att det inte finns skäl att införa en möjlighet till mer lokalt anpassad omfattning av LIS-områden.

7 kap. 18 e § andra stycket

Avseende den begränsning som enligt den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 e § första stycket 3 gäller i eller i närheten av tätorter framgår av förarbetena att LIS kan användas för tätortsutveckling i landsbygdsområden så till vida detta inte hindrar att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Däremot anges att det inte bör vara möjligt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen 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 (prop. 2008/09:119 s. 64). Dessa förarbetsuttalanden talar för att det redan idag finns relativt stora möjligheter att använda LIS i och omkring de flesta tätorter så till vida området har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Under utredningens gång har det dock påtalats att det kan finnas en pedagogisk svårighet när det gäller att betrakta även mindre tätorter i en kommun som landsbygdsområden där LIS-reglerna kan användas och att begränsningen därför kan ha lett till en restriktivare tillämpning än vad lagstiftaren avsett. Någon heltäckande bild över hur stor begränsningen är i praktiken har dock inte kunnat tas fram inom ramen för detta uppdrag.

Det femte särskilda skälet i 7 kap. 18 c § miljöbalken avseende *angeläget allmänt intresse* används i viss utsträckning i större tätorter för att möjliggöra tätortsutveckling i de fall detta inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet. I mindre tätorter på landsbygden har det dock påtalats att det femte särskilda skälet är svårt att tillämpa eftersom ett angeläget allmänt intresse i form av tätortsutveckling ofta förutsätts handla om större projekt medan tätortsutveckling i mindre orter ofta är av mer småskalig karaktär och sker genom succesiv exploatering (Länsstyrelserna, 2015, s. 12). Att utrymmet för att tillämpa det femte särskilda skälet för tätortsutveckling på landsbygden ofta är litet kan göra att behovet av att använda LIS-reglerna för sådan tätortsutveckling blir desto större.

Genom vägledning kan det vara möjligt att förtydliga hur den begränsning som enligt den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 e § första stycket 3 gäller i eller i närheten av tätorter bör tillämpas. På så sätt kan det gå att komma till rätta med de pedagogiska problem som begränsningen är förknippad med. För att tydliggöra och minska den begränsning som ändå finns anser dock Naturvårdsverket att det även är lämpligt att i bestämmelsen specificera vilken typ av tätort som ska omfattas av begränsningen. Eftersom tillgången till oexploaterade stränder i allmänhet får anses vara av särskilt stor betydelse i närheten av större tätorter anser Naturvårdsverket att det fortsatt bör finnas en restriktivitet mot att använda LIS i sådana områden. Det är inte heller för sådana områden som LIS-systemet främst är avsett utan behovet av att stimulera landsbygdsutveckling anses framförallt finnas i de landsbygdsområden som inte är belägna i närheten av stora tätorter (prop. 2008/09:119 s. 63). Vad gäller mindre tätorter på landsbygden ser Naturvårdsverket vidare att LIS-systemet har potential att bidra till en faktisk utveckling av landsbygden och att det därför främst är i sådana områden som LIS bör främjas. Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att den restriktivitet som enligt den nuvarande lydelsen gäller i eller i närheten av tätorter bör

specificeras gälla för ”större tätorter”. Möjligheterna att tillämpa LIS-reglerna i övriga tätorter får istället styras av de övriga bedömningsgrunderna i 7 kap. 18 e §. En sådan förändring kan, enligt Naturvårdsverkets mening, bidra till att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder i sådana tätorter som inte kan anses vara ”större tätorter”.

Bestämmelsens nya styckesindelning

För att underlätta läsbarheten av 7 kap. 18 e § föreslår Naturvårdsverket en ny styckesindelning. Ordalydelsen behöver i viss mån också anpassas efter den nya styckesindelningen.

3.2.3 Författningskommentar

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak det som gällt enligt den tidigare lydelsen men har en ny styckesindelning. I det första stycket anges vad som avses med ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Samtliga kriterier i första stycket ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Av *första punkten* följer att man vid bedömningen måste kunna konstatera att det rör sig om ett område som verkligen lämpar sig för en landsbygdsutveckling med sådana byggnader, verksamheter och annat som anges i 18 d §. Detta innebär ingen skillnad i förhållande till vad som har gällt tidigare. Liksom tidigare ska det också, enligt *den andra punkten*, vara fråga om ett område som är av ett sådant slag att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Det betyder, liksom tidigare, en begränsning i kvalitativt hänseende. Den andra punkten har dock ändrats avseende den begränsning som gäller i kvantitativt hänseende. Av den andra punkten följer nu att det ska vara fråga om ett område som är av sådan omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Detta innebär att områdenas omfattning får styras av strandskyddets syften och att storleken på områdena därmed kan variera beroende på strandskyddsområdenas utbredning och karaktär i varje kommun. Förhållandena i angränsande kommuner bör även beaktas. Hur stor del av en kommuns samlade strandskyddsområden som kan omfattas av LIS får således avgöras från fall till fall, strandskyddets syften ska dock fortfarande tillgodoses långsiktigt. Avsikten får inte vara att allmänt försvaga strandskyddet. Vid bedömningen av om omfattningen är sådan att strandskyddets syften fortfarande kan tillgodoses långsiktigt bör det dock, utifrån hur stor efterfrågan det är på mark för bebyggelse i området, kunna beaktas hur omfattande exploatering som sammantaget kan förväntas ske. I områden med lågt bebyggelsetryck och mycket god tillgång till orörda stränder bör det således finnas utrymme för att områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge är av större omfattning och antal utan att det förhindrar att strandskyddets syften tillgodoses långsiktigt. I områden där det inte finns god tillgång till oexploaterade stränder eller där det finns ett högt bebyggelsetryck krävs det istället att områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge har en mer snäv omfattning för att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses.

I *andra stycket* anges nu den begränsning som gällt enligt tredje punkten i bestämmelsens tidigare lydelse. Bestämmelsen innebär, liksom tidigare, att områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen endast får ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i de angivna områdena. I dessa områden ska det således råda en mer restriktiv syn. Till skillnad från tidigare anges nu i punkten a) att begränsningen gäller i eller i närheten av ”större tätorter”. I detta begrepp ingår exempelvis storstadsområden, länscentra och andra större tätortsområden. Vad som är en stor tätort är dock inte definierat utan det får göras en bedömning från fall till fall utifrån bland annat invånarantal, exploateringstryck och de regionala förutsättningarna i olika delar av landet.

I det *tredje stycket* anges det som gällt enligt fjärde punkten i den tidigare bestämmelsens första stycke. I det *fjärde stycket* anges detsamma som i det tidigare andra stycket.

3.3 Förslag till övergångsbestämmelser

3.3.1 Författningsförslag

1. Denna lag träder i kraft den xx xx 2018.
2. Områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som angetts i översiktsplan enligt äldre bestämmelser ska gälla som om de antagits enligt nu gällande bestämmelser.
3. Äldre bestämmelser gäller för ärenden om dispens eller upphävande enligt 18 d § som har inletts före den xx xx 2018.

3.3.2 Författningskommentar

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den xx xx 2018.

Enligt *andra punkten* ska områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som innan lagens ikraftträdande har pekats ut i en översiktsplan gälla som om de har antagits enligt de nya bestämmelserna. För prövning av upphävande av eller dispens från strandskyddet för åtgärder inom sådana områden kommer den nya lydelsen av 7 kap. 18 d § att tillämpas för ärenden som har inletts efter den xx xx 2018. Även om kommunen i en översiktsplan har pekats ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen utifrån förutsättningarna i de äldre bestämmelserna kan områdenas lämplighet för landsbygdsutveckling inte anses påverkas på något avgörande sätt av de förändringar som har trätt i kraft avseende vad som får beaktas som särskilda skäl.

Den *tredje punkten* innebär att ärenden om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som har inletts före den xx xx 2018 ska prövas enligt äldre bestämmelser.

4 Bakgrund

4.1 Kort om strandskydd och LIS

År 1950 tillkom en provisorisk strandlag (1950:639) som följdes av 1952 års strandlag (1952:382). Strandlagen gav länsstyrelsen möjlighet att utse områden med strandskydd för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Strandlagen ersattes av naturvårdslagen (1964:822). Det generella strandskyddet kom till 1975 och sträcker sig 100 meter ut i vattnet och 100 meter upp på land vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet innebär i korthet ett förbud mot att bygga inom strandskyddsområdet. Strandskyddets syften är att långsiktigt 1) trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och 2) bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken). Det senare syftet tillkom genom en ändring i naturvårdslagen 1994 (prop. 1993/94:229). Strandskyddsbestämmelserna överfördes till miljöbalken 1999.

Strandskyddet har idag stor betydelse för att uppnå flera av Sveriges miljö kvalitetsmål och friluftsmål. Strandskyddsområden utgör en viktig del av den gröna infrastrukturen och förser oss med en rad ekosystemtjänster vad gäller till exempel rekreation, biologisk mångfald och vattenrening.

År 2009-2010 trädde nya regler för strandskyddet i kraft. Bland annat infördes reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Inriktningen var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras (prop. 2008/09:119).

LIS-reglerna innebär att det inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen gäller vissa lättnader i strandskyddet. Vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att ett område ska anses som ett LIS-område framgår av 7 kap. 18 e § miljöbalken. Kommunerna ska enligt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) i sin översiktsplan peka ut områden som de bedömer lämpliga för landsbygdsutveckling och vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område ska översiktsplanen ge vägledning. Om ett område uppfyller kriterierna i 7 kap. 18 e § miljöbalken kan sedan det särskilda skälet för landsbygdsutveckling användas (7 kap. 18 d § miljöbalken), för att ge dispens från strandskyddet eller för att upphäva strandskyddet i detaljplan. I vissa delar av Sverige, framförallt längs västkusten och södra delen av östkusten får dock LIS-reglerna inte tillämpas. I andra delar av landet, såsom i tätorter och vid de största sjöarna, ska kommunerna vara restriktiva med LIS-områden.

För att få dispens eller kunna upphäva strandskyddet enligt LIS-reglerna ska den sökta åtgärden inom LIS-områden bidra till landsbygdsutveckling, exempelvis genom att åtgärden bidrar till arbetstillfällen eller befintligt serviceunderlag. Om åtgärden handlar om uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus sker bedömningen inte utifrån om huset bidrar till landsbygdsutveckling, istället behöver endast avstånd till

befintligt bostadshus beaktas. Särskilda skäl för dispens föreligger för ett tillkommande en- eller tvåbostadshus inom LIS-områden om de byggs i anslutning till ett befintligt bostadshus. Dispens får endast ges om det är förenligt med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken).

4.2 Om hur LIS har fungerat

4.2.1 Tidigare utredningar om LIS

Naturvårdsverket och Boverket redovisade 2013 ett regeringsuppdrag som var en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de strandskyddsregler som trädde ikraft 2009 och 2010. I uppdraget ingick att analysera tillämpningen och utfallet av LIS-reglerna. I redovisningen av uppdraget framförde Naturvårdsverket och Boverket bland annat att det var för tidigt att avgöra om LIS-reglerna lett till landsbygdsutveckling. Genom uppgifter från kommuner och länsstyrelser kunde dock konstateras att landsbygdsutveckling definieras och tolkas på olika sätt och att LIS inte upplevdes som tillräckligt flexibelt. Många kommuner upplevde svårigheter i att peka ut och avgränsa LIS-områden. Av redovisningen framgår också att det främst var bostäder och fritidshusbebyggelse som varit i fokus inom LIS-områden. Det framfördes även att det fanns en risk att kommunerna fokuserar allt för mycket på landsbygdsutveckling i strandnära lägen framför landsbygdsutveckling i ett vidare regionalt perspektiv (Naturvårdsverket och Boverket, 2013).

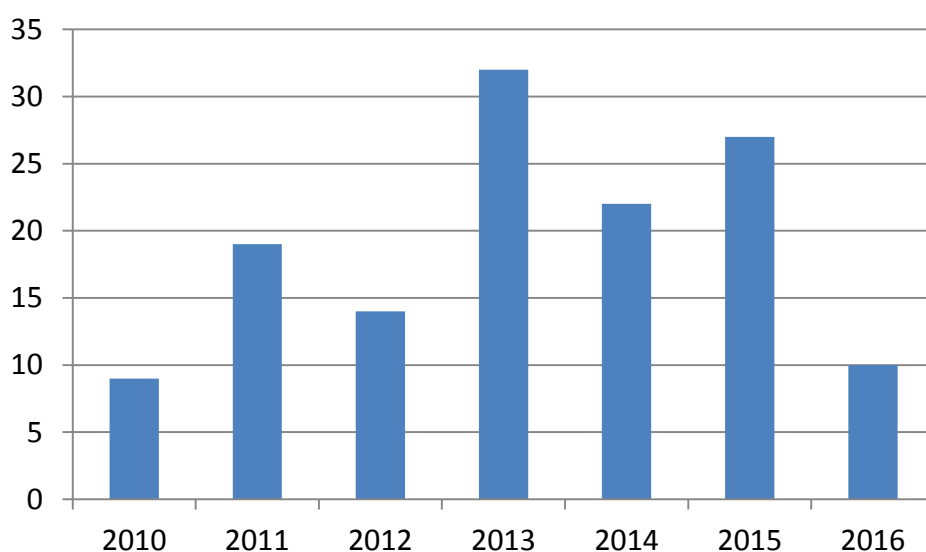
Strandskyddsdelegationen tillsattes 2013 och hade i uppdrag att vara en arena för erfarenhetsutbyte och dialog samt utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats kring tillämpningen av strandskyddsreglerna. I delegationens slutbetänkande (SOU 2015:108) konstateras bland annat att LIS-reglerna kan ge avsedda lättnader och skapa förutsättningar för attraktivt boende och lokalt entreprenörskap. Ett underifrånperspektiv med bred uppsökande medborgardialog och involvering av olika kompetenser hos såväl kommun som länsstyrelse beskrivs som särskilt viktigt vid framtagande av LIS-områden. Delegationen identifierar även svårigheter med LIS-reglerna och deras tillämpning. De geografiska begränsningar för var LIS-verktyget får användas beskrivs som förhållandevis svepande. Delegationen anser att det kan finnas områden där LIS-verktyget inte får användas, men där de lokala förutsättningarna i övrigt överensstämmer med motiven till lättnader genom LIS och att en geografisk begränsning av LIS kan vara motiverat, men i högre grad bör beakta platsspecifika förutsättningar. Strandskyddsdelegationen lyfter problemet att det är svårt att i översiktsplaneringen förutse var landsbygdsutveckling i form av småföretagande och lokalt engagemang kommer uppstå, att LIS-verktyget då kan upplevas som allt för stelbent. Delegationen skriver också om möjligheten att använda LIS som skäl för dispens även utanför i översiktsplanen utpekade LIS-områden. Att som komplement kunna använda LIS även utan föregående fysisk planering anges innebära ökad flexibilitet. De framför även att begränsningen att enstaka bostadshus inom LIS-områden endast får uppföras upp till 200 meter från befintliga hus kan vara

mer relevant i mer bebyggda landsbygder och mindre relevant i glesbygder med många och stora obebyggda ytor.

Länsstyrelserna har sedan 2012 haft ett årligen återkommande regleringsbrevsuppdrag att bland annat analysera vilket genomslag LIS-reglerna har fått i kommunernas plan- och byggverksamhet. Länsstyrelserna anförde i sin redovisning för 2015 bland annat att genomförandet av åtgärder inom LIS-områden inte har gått i den takt som kommunerna har önskat, att många kommuner har förbisett att föreslå LIS-områden när sjöar eller vattendrag inte är den främsta attraktionen samt att LIS-reglerna inte har varit en mirakelkur för landsbygden, men att reglerna ändå fyller en viktig roll för landsbygdens exploateringsmöjligheter, att LIS inneburit en välkommen kompensation för landsbygden i förhållande till övriga särskilda skäl för dispens/upphävande. Länsstyrelserna pekar vidare på ett antal oklarheter och problem i tillämpningen av LIS-reglerna, exempelvis att reglerna ger utrymme för olika tolkningar, att det saknas en definition av landsbygdsutveckling, att bevisbördan för att en viss åtgärd ska anses leda till landsbygdsutveckling är oklar, att länsstyrelserna ställer olika krav på kommunerna i samband med tillämpningen av LIS, att det är osäkert hur gränsen mot enskilda intressen ska dras när LIS-områden ska pekas ut i en översiktsplan, om klimatfrågan kan vara en faktor som bör beaktas när LIS-områden pekas ut och vilka möjligheter det finns att åberopa LIS-reglerna utan stöd i en översiktsplan.

4.2.2 LIS-statistik

Många kommuner har redan pekat ut LIS-områden inom sin översiktsplanering. Vid utgången av 2016 hade 133 översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner med angivna områden för LIS antagits. Figur 1 visar antal översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner med LIS-områden som antagits respektive år.



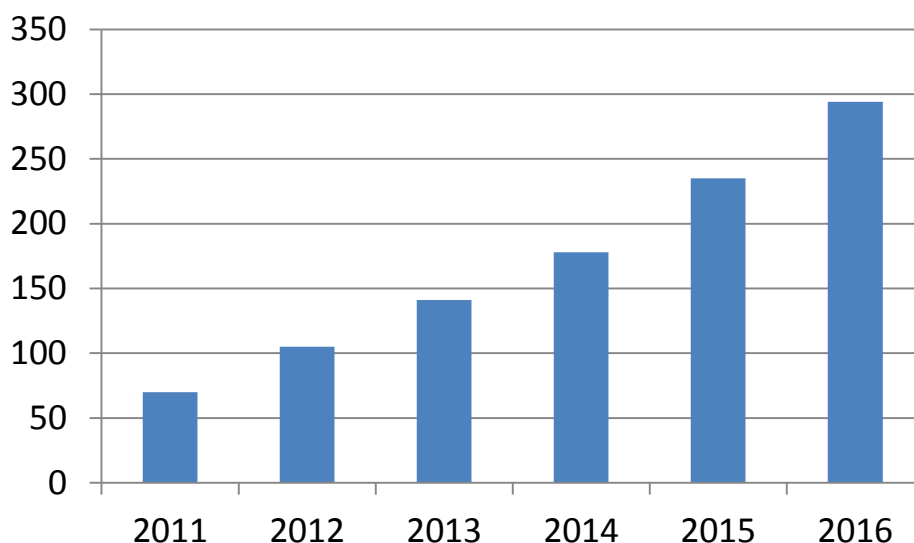
Figur 1. Antal översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner med angivna områden för LIS som antagits respektive år. Totalt antal vid utgången av 2016 var 133. Källa: Boverket 2017.

Under flera år har kommuner, länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan kunnat söka bidrag från Boverket för planeringsåtgärder för att kartlägga om det finns lämpliga områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inom kommunerna. Stödet har nu avvecklats och de sista utbetalningarna gjordes under 2016. Tabell 1 visar antal utbetalningar som gjorts samt utbetalat belopp under respektive år som stödet funnits. Sammanlagt har 12,9 miljoner kronor betalats ut.

Tabell 1. Stöd till planeringsåtgärder för landsbygdsutveckling i strandnära lägen¹. Källa: Boverkets årsredovisningar 2014, 2015, 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Antal utbetalningar	0	12	24	18	6
Utbetalat belopp mnkr	0	3,7	3,6	3,2	2,4

Antalet åtgärder som beviljats dispens med tillämpning av det särskilda skälet för LIS (7 kap. 18 d § miljöbalken) har ökat. Figur 2 visar antalet gånger kommunerna har tillämpat det särskilda skälet för LIS för åtgärder som beviljats dispens under respektive år. Antalet understiger 5 % av det totala antalet åtgärder som kommunerna beviljat dispens för varje år (ca 1,5 % 2011 och 4,7 % 2016).



Figur 2. Antalet gånger kommunerna har tillämpat det särskilda skälet för LIS (7 kap. 18 d § mb) för åtgärder som beviljats dispens. (Det totala antalet kommunalt beslutade strandskyddsdispenser 2016 var 4870 stycken för sammanlagt 6280 åtgärder.) Källa: Naturvårdsverket.

2016 toppar Västerbotten (53), Jämtland (50), Dalarna (45) och Värmland (41) listan över antalet åtgärder som beviljats dispens med tillämpning av LIS-skälet, medan ett län som Stockholm visar noll åtgärder med hänvisning till LIS. Detta kan initialt tala

¹ Stöd har lämnats enligt förordning (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som trädde i kraft 1 oktober 2012.

för att verktyget appliceras i de län där landsbygdsutveckling är aktuellt. Enligt länsstyrelserna kan länen delas in i tre lika stora grupper med avseende på hur många LIS-dispenser som medgivits: i en grupp har inga LIS-dispenser beviljats, i den andra har enstaka medgivits och i den tredje gruppen har många dispenser kunnat medges (Länsstyrelserna, 2015, s 11).

Ovanstående figurer visar att nuvarande bestämmelser för LIS har tillämpats i allt större utsträckning, se vidare avsnitt 6.1.

4.3 Synpunkter från intressentmöte

Naturvårdsverket har under genomförandet av detta uppdrag bjudit in nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och NGO:s till ett intressentmöte (se även 5.2). Nedan redogörs för synpunkter på LIS som deltagarna framförde, redogörelsen är dock inte heltäckande.

Uttekande i översiktsplanen

En av huvudfrågorna på mötet var LIS-bestämmelsernas koppling till kommunens översiktsplan. Flera deltagare ansåg att översiktsplanen ger en god helhetssyn över kommunens bebyggelseutveckling och att översiktsplaneprocessen är den demokratiska process där frågorna om lämpliga LIS-områden kan diskuteras och förankras såväl med medborgarna som med andra myndigheter. Mot detta kan ställas att översiktsplanering är en resurskrävande process, att det är svårt att på översiktsplanenivå peka ut de områden där intresse för boende och/eller verksamhet kan uppstå, att områdena snabbt kan bli inaktuella och att utpekande ändå inte är en garanti för kommande dispens. Översiktsplanen uppfattas som ett alltför oprecist verktyg då ianspråktagandet av byggmöjligheter i stor utsträckning är beroende av enskilda markägares behov vid denna tidpunkt. Kravet på att först ta fram ett tillägg till översiktsplanen eller en ny översiktsplan för att ange nya LIS-områden ansågs också som ett stort hinder.

Vid intressentmötet diskuterades möjliga lösningar på den angivna problematiken. Några förslag som kom upp handlade om att införa en valmöjlighet för kommunerna att antingen ange LIS-områden i en översiktsplan eller ”på annat likvärdigt sätt”. Andra förslag handlade om att göra utpekandet av LIS-områden mer flexibelt genom att i översiktsplanen eller i ett politiskt antaget policydokument ange kriterier för LIS-områden istället för, eller som alternativ till, geografiskt utpekade områden i översiktsplanen. Detta skulle kunna kombineras med angivande av sådana områden som anses olämpliga för LIS. Några förslag handlade om att i översiktsplanen göra en indelning av kommunen i zoner efter hur stort exploateringsstrycket är och att för respektive zon ange generella kriterier för vad ett specifikt område ska uppfylla för att anses vara ett LIS-område i en senare prövning. Länsstyrelsens uppgift i samband med översiktsplanesamrådet skulle då bland annat vara att bevaka att de av kommunen angivna kriterierna är tillräckliga för att tillgodose strandskyddets syften och att den sammanlagda arealen där LIS-reglerna skulle kunna tillämpas inte blir för stor. Vid

mötet framfördes även tankar om att kommunen, efter att en översiktsplan antagits med utpekade LIS-områden, genom ett enklare förfarande skulle kunna lägga till ytterligare områden utan att behöva revidera översiktsplanen.

Begreppen landsbygd, landsbygdsutveckling och tätort

En annan fråga som diskuterades var hur termerna landsbygd, landsbygdsutveckling och tätort fungerar i LIS-sammanhang och om de styr så att ny bebyggelse hamnar på ”rätt ställen”. Generellt ansåg deltagarna på mötet att det var bra med en flexibilitet i begreppen då dessa begrepp har olika innebörd i olika delar av landet. Det framfördes att begreppen fungerar bra i anslutning till mindre tätorter och tätorter i landsbygd. Samtidigt angavs att det rådde stor osäkerhet kring begreppen, att det skapade oförutsägbarhet, skilda tolkningar mellan länsstyrelse och kommun och ledde till rättsosäkerhet.

Det efterfrågades tydligare skrivningar från nationell nivå om landsbygdsbegreppet och landsbygdsutveckling i detta sammanhang och att dessa skrivningar sedan regionaliseras av länsstyrelser eller regioner. Kommunen bör sedan beskriva vilken typ av utveckling som önskas i olika områden.

Särskilt lyftes behovet av att kunna tillämpa LIS inom mindre tätorter och i tätorter generellt med stagnerande eller minskande befolkning. Frågan om tillämpning av LIS inom skärgårdsområden ansågs också angelägen och det ansågs finnas ett behov av förändring av de bestämmelserna. Det framkom också synpunkter på att det behöver ges en realistisk bild av vad LIS-reglerna kan åstadkomma vad gäller landsbygdsutveckling och att LIS måste ses som ett verktyg i kommunernas övriga planering av mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling.

Resurseffektivitet, tillämpning och rättsäkerhet

På mötet diskuterades även om LIS-reglerna är resurseffektiva, tillämpningsvänliga och rättssäkra. Det framkom att syftet med LIS-bestämmelserna ansågs bra och att de är effektiva om LIS-områdena planeras till rätt platser. Samtidigt uppfattas LIS-tillämpningen som resurskrävande för såväl kommun som enskilda.

Underifrånperspektivet ansågs viktigt vid utpekande av LIS, men det träffar ändå inte alltid rätt. Starka markägare kan ha resurser att driva utpekande vilket medför att likabehandling frångås. Det kan vara svårt för den enskilde att förstå tillämpningen och varför processerna tar så lång tid. Utredningsbördan för den enskilde uppfattas som ett problem som även skulle kunna öka om generella kriterier tillämpas vid utpekandet. Behovet och nivån på utredningar vid exempelvis byggande av en- och tvåbostadshus behöver minskas/diskuteras.

Tillämpningen ansågs av en del ha blivit restriktivare än lagstiftarens intentioner. Det lyftes även fram att länsstyrelserna gör olika bedömningar och att de har stort inflytande genom överprövningen. Det framfördes att enbart generella kriterier för LIS-områden skulle kunna försvåra kontrollen av att strandskyddets syften långsiktigt

tillgodoses. Ett par deltagare menade att LIS-bestämmelserna har gjort strandskyddslagstiftningen svårförstådd och svåröverskådlig och att hela strandskyddslagstiftningen behöver ses över.

5 Uppdraget, genomförande och avgränsningar

5.1 Uppdraget

”Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att se över reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Naturvårdsverket ska även föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Boende och arbetstillfällen är en viktig del för landsbygdens utveckling. De värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda, bl.a. allemansrättslig tillgång till strandområden, ska inte äventyras. Särskilt fokus ska läggas på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder.

Förslag om ändringar i regelverket ska lämnas i form av författningsförslag och författningskommentarer. Till författningsförslagen ska det finnas en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6-8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 augusti 2017.”

Uppdraget finns att läsa i sin helhet i Bilaga 1.

5.2 Genomförande

Intressentmöte

Under uppdragets genomförande har Naturvårdsverket träffat myndigheter och intressenter. Mötet hölls den 29 maj 2017 på Naturvårdsverket. Vid mötet deltog nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och NGO:s, sammantaget var det ett 30-tal personer. Myndigheter och intressenter har även haft möjlighet att lämna in synpunkter skriftligen.

De övergripande frågorna som mötet hade fokus på var:

- Ska LIS pekas ut i översiktsplanen?
- Förhållandet mellan LIS och termerna landsbygd, landsbygdsutveckling och tätort – hur får vi rätt åtgärder på rätt ställen?
- Hur blir LIS-reglerna resurseffektiva, tillämpningsvänliga och samtidigt rättssäkra?

Synpunkter som framkom redovisas i avsnittet 4.3 och tas även upp under andra rubriker i rapporten. Naturvårdsverket vill tacka dem som har medverkat och konstruktivt bidragit med synpunkter.

Projektets genomförande

I ett tidigt skede uppdrog Naturvårdsverket till Enetjärn Natur AB, Johanna Ersborg med flera, att ta fram ett underlagsmaterial som bland annat beskrev möjliga författningsförändringar som ytterligare främjar landsbygdsutveckling.

Boverket, särskilt genom Hanna Olin Petersson, har medverkat vid flertalet arbetsgruppsmöten. Naturvårdsverket vill tacka för konstruktiva bidrag till vårt arbete.

Den arbetsgrupp som har arbetat med redovisningen har bestått av Lisa Forsberg, Cecilia Persson, Egon Enocksson och Marie Larsson, projektledare för uppdraget.

5.3 Avgränsningar

Vid starten av uppdraget hade Naturvårdsverket och regeringskansliet (N- och M-departementen) en muntlig dialog om uppdraget. Uppdraget till Naturvårdsverket är en del av regeringens 22-punktersprogram för att öka bostadsbyggandet i Sverige. Syftet med uppdraget är att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder, med fokus på möjligheterna att bygga permanentbostäder. Vid den muntliga dialogen om uppdraget framgick att regeringskansliet först och främst var intresserade av författningsförändringar för att åstadkomma detta syfte.

LIS-reglerna

Naturvårdsverket har inte kunnat entydigt definiera orden landsbygd, landsbygdsutveckling och tätort men har fört ett resonemang om dessa begrepp, se bland annat avsnitt 6.3. Avsaknaden av en definition anses av många intressenter bidragande till osäkerheter i tolkningen av regelverket. I proposition 2008/09:119 s. 62 finns en genomgång av olika definitioner av begreppen och varför det är en nackdel att försöka definiera dem. Det finns dock ett fortsatt tryck från intressenterna att definiera och utveckla begreppen.

Permanentbostäder och näringsverksamheter

Enligt regeringens uppdrag ska Naturvårdsverket föreslå de ändringar som behövs för att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder. Syftet med LIS-regelverket är dock inte i första hand att underlätta byggandet av bostäder utan att möjliggöra en utveckling av landsbygden. Fler bostäder, och då främst permanentbostäder, kan bidra till att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service, och på så vis bidra indirekt till landsbygdsutveckling. Det går dock inte att styra eller begränsa användningen av en bostad till permanentbostad eller fritidshus, varken genom LIS-instrumentet eller genom plan- och bygglagen. Vidare får bättre förutsättningar för näringsverksamheter anses vara minst lika viktigt för att främja utvecklingen av landsbygden. Utifrån detta har Naturvårdsverket i sitt arbete fokuserat främst på syftet att främja landsbygdsutveckling, vilket har inkluderat såväl bostäder som olika typer av verksamheter.

Allmänt

Naturvårdsverket har inom ramen för detta uppdrag inte tagit in ny statistik om landsbygdsutveckling i strandnära läge utan skrivelsen bygger på sedan tidigare publicerat bakgrundsmaterial. Statistiken kommer från Boverket och Naturvårdsverket, merparten publicerat på myndigheternas webbplatser.

6 Överväganden

6.1 LIS-reglernas utfall i förhållande till utvecklingsbehovet för landsbygden

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket redovisa vilket utfall reglerna har fått i förhållande till utvecklingsbehovet för landsbygden i de enskilda länen och i landet som helhet.

Någon heltäckande bild av i vilken utsträckning LIS-reglerna har lett till landsbygdsutveckling har inte tagits fram inom ramen för detta uppdrag. Vilket utfall reglerna kan anses ha fått i förhållande till utvecklingsbehovet i de enskilda länen och i landet som helhet kan till viss del även bero på vilka förväntningar som har funnits på LIS-reglernas möjlighet att bidra till landsbygdsutveckling. Enligt Naturvårdsverkets mening bör LIS-reglerna endast ses som en komponent, bland flera, som kan främja landsbygdsutveckling. Om man vill främja landsbygdsutveckling och underlätta för byggandet av fler permanentbostäder på landsbygden behövs sannolikt även andra incitament än lättnader i strandskyddet.

Av den statistik som har redovisats i avsnitt 4.2.2 framgår att de nuvarande LIS-reglerna har tillämpats i allt större utsträckning sedan reglerna infördes. Av statistiken framgår att det har skett en ökning av såväl antalet översiktsplaner med utpekade LIS-områden som antalet dispenser för åtgärder inom LIS-områden. Även om åtgärder som har genomförts med stöd av LIS-bestämmelserna fortfarande står för en relativt liten andel av den totala andelen strandskyddsrelaterad bebyggelse så ökar således utfallet av LIS-reglerna i stadig takt.

En viss fördröjning av utfallet ligger även i linje med vad som är att förvänta då tillämpningen av LIS sker stegvis, med utpekande av LIS-områden i översiktsplan i ett första skede och därefter möjlig prövning av dispens eller upphävande i detaljplan genom tillämpning av det särskilda skälet för LIS.

6.2 Är LIS ett tillräckligt flexibelt verktyg?

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket överväga förfaranden som möjliggör att systemet blir mer flexibelt för behov som inte kan förutses bland annat vid en översiktsplanering.

6.2.1 LIS och kopplingen till översiktsplaneringen

Såsom framgår av tidigare utredningar om hur LIS-regelverket har fungerat upplever många kommuner att LIS-verktyget är för trubbigt och omständligt för att tillämpa på ett effektivt sätt (se avsnitt 4.2.1).

Vid det intressentmöte med myndigheter och intressenter som Naturvårdsverket har genomfört inom ramen för detta uppdrag ansåg många av deltagarna att kopplingen till

översiktsplaneringen har stora fördelar. Samtidigt bekräftades dock den problembild som har framkommit i tidigare utredningar. Det anses, särskilt i landsbygdsområden utan bebyggelsestryck, svårt att peka ut tydligt geografiskt avgränsade områden när man inte vet var eventuella exploateringsintressen kan uppkomma. Vid intressentmötet diskuterades möjliga lösningar på denna problematik. Några förslag som kom upp handlade om att göra LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen mindre strikt. Andra förslag handlade om att LIS-områden inte skulle behöva anges i form av geografiskt avgränsade områden utan att kommunerna istället skulle ange generella kriterier för vad ett område ska uppfylla för att anses vara ett LIS-område. Vidare diskuterades förslag om hur revideringsbehov skulle kunna omhändertas genom att tillkomst av ytterligare LIS-områden skulle kunna hanteras genom ett mer förenklat förfarande än en revidering av översiktsplanen.

Naturvårdsverket och Boverket har i samband med tidigare regeringsuppdrag (Naturvårdsverket och Boverket 2013) övervägt problemet med att LIS-verktyget inte anses tillräckligt flexibelt. I redovisningen av det uppdraget redogjorde myndigheterna för att LIS är en del av den kommunala översiktsplanen och därmed 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 såg därför ett behov av att komplettera vägledningen och att föra en gemensam diskussion kring vad LIS är utifrån befintlig lagstiftning (Naturvårdsverket och Boverket, 2013, s. 83).

De synpunkter som angavs i det tidigare regeringsuppdraget kvarstår fortfarande. Naturvårdsverket har dock förståelse för att en fastighetsägares enskilda intresse i vissa fall också kan sammanfalla med det kommunala intresset av landsbygdsutveckling och att det i en översiktsplan många gånger kan vara svårt att identifiera alla sådana strandnära områden som skulle kunna vara lämpliga och intressanta för sådan utveckling. För att kunna fånga upp enskilda initiativ som uppkommer efter hand skulle det dock krävas en mer flexibel process än vad översiktsplanprocessen erbjuder. Att frikoppla LIS-systemet från översiktsplaneringen på så sätt att kommunen istället skulle hantera LIS-frågan genom någon annan beslutsform skulle även det vara förenat med vissa negativa konsekvenser. Att kommunerna skulle tillämpa en mer kortsiktig planering avseende LIS skulle kunna leda till att strandskyddets syften äventyras på sikt. En kortsiktig planering skulle också kunna medföra en mer spridd bebyggelse vilket generellt fördyrar och försvårar offentliga servicefunktioner. Att frikoppla LIS från översiktsplaneringen skulle också riskera att leda till att det arbete som många kommuner redan har lagt ner på att peka ut LIS-områden i översiktsplanerna till viss del går förlorat. För översiktsplaneringen finns även en etablerad process för dialog mellan kommuner och länsstyrelser samt med kommunens medlemmar vilket

möjliggör förankring av LIS-områden. Översiktsplaneprocessen säkerställer medborgarnas insyn i planeringen och länsstyrelsens roll som granskare är också tydligt reglerad. Vidare utgör översiktsplaneringen en naturlig form för avvägning mellan olika intressen och ger möjlighet till en helhetsbild av kommunens samlade syn på mark- och vattenanvändningen. Naturvårdsverket anser att de fördelar som översiktsplaneprocessen erbjuder i dessa avseenden överväger de nackdelar som processen är förenad med. Naturvårdsverket anser därför att den nuvarande ordningen med LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen bör bibehållas.

De begränsningar och den problembild som kopplingen mellan LIS och översiktsplaneringen innebär skulle till viss del kunna hanteras genom att öka flexibiliteten inom ramen för översiktsplaneringen. Genom att, istället för geografiskt utpekade områden, definiera LIS-områden genom kriterier i översiktsplanen skulle det vara lättare att hantera sådan småskalig, successiv utveckling som är svår att förutse i en översiktsplanering. Geografiskt utpekade områden utgör dock en grund för översiktsplaneringen i stort och ger tydliga förutsättningar för en genomtänkt kommunal styrning av mark- och vattenanvändningen. Beroende på hur kommunen skulle utforma kriterierna i översiktsplanen skulle det också vara mer eller mindre svårt att förutse var LIS kan komma att tillämpas. Detta skulle försvåra länsstyrelsernas möjlighet att vid samråd och granskning bedöma om kommunens redovisning av LIS-områden är förenligt med regelverket. Om LIS-områden inte är geografiskt avgränsade skulle det också bli svårare för medborgarna att bedöma konsekvenserna av översiktsplaneringen. Vidare skulle det medföra en risk för att det inom ramen för översiktsplaneringen blir svårare att göra en avvägning mellan olika intressen och att sådana avvägningar istället skulle förskjutas till dispensärenden där talerätten för enskilda är mycket begränsad. Av dessa skäl anser Naturvårdsverket att det inte är lämpligt att ersätta geografiskt angivna LIS-områden med icke-geografiska kriterier. Naturvårdsverket anser dock att det finns behov av att se över det krav som uppställs i 7 kap. 18 e § första stycket 2 miljöbalken på att ett LIS-område ska ha en ”begränsad omfattning” och föreslår även författningsändringar i det avseendet (se avsnitt 3).

Genom översiktsplaneringen kan utpekandet av LIS-områden göras så att värdefulla strandområden som är tillgängliga för alla inte byggs bort. Attraktiva, tillgängliga strandmiljöer kan locka nya invånare till kommunen och utgör också en förutsättning för vissa verksamheter, såsom olika former av naturturism. Obebyggda strandområden kan därmed på många sätt bidra till landsbygdsutvecklingen.

6.2.2 Möjligheten att tillämpa LIS-reglerna i avsaknad av redovisning i översiktsplanen

Vad gäller möjligheten att tillämpa LIS-bestämmelserna i avsaknad av redovisning i översiktsplanen anses det finnas ett behov av vägledning (Länsstyrelserna, 2015, s. 15). Såsom framgår av förarbetena till de nuvarande LIS-reglerna är de utformade så att det ska vara möjligt att i det enskilda fallet, till exempel i ett dispensärende, pröva

om den sökta åtgärden ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. För tillämpningen av kriterierna i 7 kap. 18 e § i ett enskilt fall behövs det dock ett underlag som visar om det aktuella området är lämpligt för åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen, vilken inverkan en tillämpning skulle få på strandskyddets syften och andra omständigheter som har betydelse för prövningen. I förarbetena till de nuvarande bestämmelserna anges att det i avsaknad av en redovisning i översiktsplanen istället bör finnas något slags policydokument som anger riktlinjer för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (prop. 2008/09:119 s. 58).

Av förarbetena framgår således att det ”i avsaknad av en redovisning i översiktsplanen” kan hämtas ledning från någon form av policydokument för prövning i enskilda fall. Även om det har skett ett utpekande av LIS-områden i översiktsplanen kan det dock uppstå situationer då till exempel en entreprenör vill etablera en verksamhet inom ett område som inte finns med bland de utpekade områdena men där kriterierna i 7 kap. 18 e § ändå skulle kunna vara tillämpliga. Enligt Naturvårdsverkets mening är det viktigt att översiktsplaneinstitutet inte kringgås och sådana revideringsbehov bör därför i normalfallet genomföras i samband med att översiktsplanen, eller ett eventuellt tillägg till planen, aktualiseras. Enligt Naturvårdsverkets mening utgör dock regelverkets utformning i sig inget hinder mot att genom ett mer förenklat förfarande pröva om en sökt åtgärd ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Av praxis framgår dock att det ställs höga krav på utredningen i sådana fall (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-12-22 i mål nr M 4270-16).

Strandskyddsdelegationen hänvisar i sin utredning till att det i vissa län finns rutiner för hur enstaka nytillkomna områden kan hanteras både om kommunen har en antagen LIS-plan och om kommunen ännu inte har det. Detta har uppfattats som en lättnad i hanteringen av LIS-verktyget (SOU 2015:108 s. 180). Bland de regionala vägledningar som vissa länsstyrelser har tagit fram för tillämpningen av LIS-reglerna finns ett exempel på en sådan förenklad process. Naturvårdsverket anser att det kan finnas behov av en fortsatt dialog mellan kommuner och länsstyrelser vad gäller möjliga metoder för att åstadkomma ett sådant utförligt och väl förankrat underlag som bör krävas för att tillämpa de lättnader i strandskyddslagstiftningen som LIS-reglerna erbjuder. Det är dock viktigt att sådana metoder inte utvecklas på ett alltför olikartat sätt i olika delar av landet. Risken för att LIS-reglerna tillämpas på ett sätt som kan leda till att strandskyddets syften äventyras på sikt måste också särskilt beaktas.

Även om dagens regler alltså inte kan anses utesluta en tillämpning av LIS-bestämmelserna i avsaknad av en redovisning i översiktsplanen kvarstår dock det förhållandet att LIS-systemet generellt sett inte är tillräckligt flexibelt för att svara upp mot en förfrågan som kan dyka upp ”var som helst”. Mycket talar alltså för att LIS-systemet inte är rätt verktyg för att hantera sådana enstaka åtgärder som i många fall snarare kan anses vara ett enskilt intresse än ett allmänt intresse av att främja

landsbygdsutveckling. Möjligen bör det problemet därför istället hanteras på något annat sätt än genom förändringar i LIS-regelverket. Naturvårdsverket föreslår dock inte i detta uppdrag några sådana andra förändringar

6.3 Begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling

Enligt regeringsuppdraget ska Naturvårdsverket föreslå lösningar på problem i tolkningen och tillämpningen av LIS-reglerna.

Av det underlag som har legat till grund för Naturvårdsverkets genomförande av uppdraget framkommer att kommunerna sinsemellan arbetar olika när det gäller utpekande av LIS-områden. Detta behöver i sig inte utgöra ett problem eftersom förutsättningarna mellan landets kommuner också skiljer sig åt. Av underlaget framkommer dock att det faktum att de centrala begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling inte är definierade har lett till osäkerheter i tillämpningen. Detta kommer bland annat till uttryck på så sätt att synen på vilka åtgärder som kan anses bidra till landsbygdsutveckling varierar. Det föreligger även osäkerhet gällande kravet på den utredning som bedöms behövas för att visa om en exploatering kan anses utgöra underlag för service på landsbygden. Olika länsstyrelser ställer olika krav i det avseendet (Länsstyrelserna, 2015, s 14).

Det finns inte en vedertagen definition av begreppet landsbygd. Såsom framgår av propositionen finns det istället flera olika definitioner och hur stor andel av befolkningen som anses bo på landsbygden skiljer sig mycket åt beroende på vilken definition som används. Eftersom en enhetlig definition skulle riskera att bli ett stelt verktyg lämnade regeringen medvetet över till kommunerna att bedöma vilka områden som har en sådan karaktär att de kan vara lämpliga för utveckling av landsbygden. Samtidigt gavs länsstyrelserna en viktig roll att ge råd och stöd samt granska kommunernas förslag (prop. 2008/09:119 s. 64).

För att komma till rätta med det tolkningsutrymme som finns vad gäller begreppen landsbygd och landsbygdsutveckling har det under arbetet med detta uppdrag framkommit förslag om att begreppen bör definieras direkt i lagstiftningen eller av de centrala vägledningsmyndigheterna. Naturvårdsverket och Boverket har i redovisning av tidigare regeringsuppdrag angett att en fastslagen definition troligen inte är någon bra lösning för att komma åt problemet med tolkningsutrymmet men att det finns behov av vägledning och gemensam diskussion kring dessa begrepp (Naturvårdsverket och Boverket, 2013, s. 82). Naturvårdsverket tror inte heller nu att en fastslagen definition är någon bra lösning eftersom det skulle riskera att motverka det lokala och regionala inflytandet och den differentiering som var ett av huvudsyftena med införandet av LIS-reglerna. En definition av begreppen utesluter inte heller att gränsdragningsproblem ändå uppkommer.

Inom ramen för detta uppdrag har dock övervägts om den nuvarande terminologin i lagstiftningen borde ersättas av några andra termer som på ett bättre sätt skulle kunna beskriva vilka områden och för vilka åtgärder som regelsystemet kan tillämpas för. Eftersom en helt ny terminologi också skulle kunna leda till oklarheter anser dock Naturvårdsverket att inte heller det skulle leda till att lösa de nuvarande tolkningsproblemen. I takt med att, såsom statistiken visar, tillämpningen av det nuvarande LIS-regelverket ökar allt mer bedömer Naturvårdsverket istället att otydligheterna i viss mån kan överbryggas genom att kommuner och länsstyrelser kan hitta bra former för detta arbete och en gemensam syn på de centrala begreppen. I takt med att LIS-reglerna tillämpas allt mer kan det antal ärenden som prövas i domstol också antas öka. Sådan vägledande praxis från domstolarna kan också bidra till att tillämpningen av regelverket blir mer enhetligt.

Mot bakgrund av detta föreslår Naturvårdsverket således varken en definition av begreppen eller införande av någon helt ny terminologi. För att tydliggöra gränsdragningen mot ”landsbygd” föreslår dock Naturvårdsverket vissa ändringar vad gäller regelverkets förhållande till tätorter (se Naturvårdsverkets förslag under avsnitt 3). Naturvårdsverket föreslår även vissa ändringar avseende vad landsbygdsutveckling kan inkludera för slags åtgärder och även vad gäller vilken nivå på utredning som bör krävas för att en åtgärd ska anses ha den effekten. Syftet med de föreslagna ändringarna är att bidra till en större tydlighet och en mer likartad syn på regelverket.

7 Andra utvecklingsmöjligheter

7.1 LIS-reglerna

7.1.1 Geografiska begränsningar för tillämpning av LIS-reglerna

På grund av uppdragets korta tid och då det inte heller särskilt efterfrågats av regeringen har Naturvårdsverket inte närmare utrett de geografiska begränsningar som enligt 7 kap. 18 e § gäller för kust- och skärgårdsområden samt vid några namngivna sjöar. Av förarbetena till de nuvarande bestämmelserna framgår att avsikten var att begränsa möjligheterna att tillämpa LIS-reglerna vid vissa kustområden och sjöar där det råder ett högt bebyggelsetryck eller där strandskyddsvärdena är särskilt höga. Det framgår också att motivet till att helt undanta vissa delar av kusten och skärgårdarna var att dessa områden hör till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Dessa områden har stora värden för naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv och turism. Områdena omfattas även av de särskilda bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken (prop. 2008/09:119 s. 66).

De geografiska begränsningarna som gäller för tillämpningen av LIS-reglerna ses dock av en del intressenter som för onyanserad. För att öka flexibiliteten och möjligheten till regionala och lokala anpassningar kan därmed en översyn av de geografiska undantagen för landsbygdsutveckling i strandnära läge vara befogad. Intressenter som på olika sätt har koppling till områdena har framfört att det nationella perspektivet på vilka områden som har ett lågt bebyggelsetryck och ett behov av landsbygdsutveckling inte tillvaratar det faktiska behovet av landsbygdsutveckling. Mot bakgrund av detta kan det alltså finnas skäl att överväga om avgränsningen av de områden som är helt undantagna från tillämpningen av LIS-reglerna bör omarbetas på så sätt att möjligheten att tillämpa reglerna i och för sig bör finnas inom dessa områden men med motsvarande restriktivitet som gäller för de områden som anges i den nuvarande punkten 3 b-d) i 7 kap. 18 e §. Vid en sådan översyn kan det också övervägas om den restriktivitet som gäller för de områden som i dagsläget anges i punkten 3 b-d) i alla delar är motiverad.

7.2 Strandskyddsreglerna

I den länsstyrelsegemensamma rapporten om LIS-reglernas genomslag anges att LIS många gånger är den enda möjligheten att få bygga på en plats som bara råkar ligga vid ett vattendrag. Vidare framgår att många kommuner i LIS-planeringen har förbisett att föreslå LIS-områden vid sjöar och vattendrag där det strandnära läget inte är den främsta attraktionen. Det gäller bland annat vid mindre vattendrag som helt saknar attraktionskraft (Länsstyrelserna, 2015, s. 12). Mycket tyder på att dessa problem är svåra att hantera i LIS-systemet och att LIS-systemet inte heller främst är avsett för den typen av åtgärder. I detta sammanhang vill Naturvårdsverket därför lyfta fram överväganden som har gjorts i tidigare utredningar och som, åtminstone delvis, skulle kunna bidra till att lösa den beskrivna problematiken och utöka möjligheterna

att bygga på landsbygden. Naturvårdsverket har dock inte inom ramen för detta uppdrag utrett dessa utvecklingsmöjligheter närmare.

7.2.1 Strandskydd vid små sjöar och vattendrag

Strandskyddet gäller vid alla sjöar och vattendrag, oavsett storlek. Sedan 2014 har länsstyrelsen möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett litet vattendrag om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten (7 kap. 18 § miljöbalken).

I ungefär hälften av länen finns gamla beslut om generella undantag från strandskyddet, vilket betyder att till exempel små vattendrag, diken, små sjöar eller dammar inte omfattas av strandskydd. Den typen av generella beslut går inte att fatta med stöd av nu gällande lagstiftning men de gamla besluten gäller i allmänhet fortfarande. Det bidrar till att strandskyddets omfattning skiljer sig i hög grad mellan olika län.

2014 redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag angående upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, men framförde att ett generellt upphävande vid alla små sjöar och vattendrag skulle innebära många negativa konsekvenser. Naturvårdsverket anser dock att det skulle kunna vara befogat att i ett sammanhang överväga ändringar i lagstiftningen beträffande de länsvisa generella undantagen i kombination med andra ändringar avseende strandskyddets omfattning vid små sjöar och vattendrag.

7.2.2 Strandskydd och anläggande av dammar/våtmarker

Även artificiella, av människan skapade, sjöar och vattendrag kan omfattas av strandskydd. Artificiella vatten kan ha lika höga biologiska värden som naturliga vatten och också ha höga värden för friluftslivet. Ofta är det svårt att skilja på vad som är artificiellt respektive naturligt. Många, kanske merparten, av naturliga sjöar och vattendrag har påverkats av människan genom att dämmas, rätas ut eller på andra sätt anpassas.

Det är mycket värdefullt att nya vatten skapas i landskapet, bland annat för den biologiska mångfalden, för att jämna ut vattenflöden och för vattenrening. När någon vill anlägga ett nytt vatten, såsom en damm, en våtmark med vattenspegel eller ett slingrande flöde, som kan definieras som sjö eller vattendrag, kan det nya vattnet generera ett strandskydd som markägaren kanske inte är intresserad av. Det kan leda till att färre vatten anläggs och att strandskyddet i dessa fall blir kontraproduktivt. De värden som skapas genom att anlägga nya vatten är ju ofta samma värden som strandskyddet syftar till att bevara.

Naturvårdsverket har i tidigare regeringsuppdrag om små sjöar och vattendrag (Naturvårdsverket, 2014) föreslagit att det bör vara möjligt för prövningsmyndigheten

att undanta nya artificiella sjöar och vattendrag från strandskydd, om sökanden yrkar på detta i samband med prövning av ny vattenverksamhet.

7.3 Vägledning och samverkan

För att tillämpningen av strandskyddsreglerna ska fungera bra krävs vägledning och samverkan. Strandskyddsdelegationen, som verkade år 2013-2015, utgjorde en nationell arena för erfarenhetsutbyte, dialog och samverkan. Tillsammans med vägledning från myndigheterna utgör den typen av samverkan en viktig grund för tillämpningen på nationell, regional och lokal nivå.

8 Konsekvensutredning av föreslagna författningsändringar

Konsekvensutredningen bygger på de konsekvenser som uppstår som en följd av de föreslagna författningsändringarna och följer förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta innebär att den påverkan som kan ske av tidigare bestämmelser kring LIS inte lyfts upp i denna konsekvensutredning. Många av de konsekvenser som kan kopplas till den nuvarande LIS-lagstiftningen redogörs för i proposition 2008/09:119.

Konsekvenserna av de föreslagna författningsförändringarna i denna utredning analyseras utifrån tre perspektiv. Inledningsvis analyseras *samhällsekonomiska effekter* av förslagen, följt av en analys av *konsekvenser för enskilda och näringslivet* och slutligen *finansiella konsekvenser* för stat, länsstyrelser och kommuner. Konsekvensutredningen baseras på de föreslagna författningsändringarna och de syften dessa har, det vill säga att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder utan att de värden som strandskyddet syftar till att skydda äventyras.

8.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

De föreslagna författningsförändringarna syftar till att främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång på stränder. Huvudsyftet med förslagen som läggs fram i denna rapport är att främja möjligheterna till exploatering så länge nyttan av dessa, som i detta fall bedöms i termer av främjad landsbygdsutveckling, är större än de kostnader som uppstår till följd av exploateringarna. De samhällsekonomiska nyttor som kan uppstå av förslagen är att landsbygdsutveckling kan främjas. De samhällsekonomiska kostnaderna som primärt kan uppstå som ett resultat av förslagen är att områden som idag, eller potentiellt i framtiden, är viktiga för friluftsliv eller viktiga habitat för djur- och växtliv, kan påverkas negativt. De strandskyddade områdena producerar ett antal ekosystemtjänster som bidrar till att skapa värden för människor genom rekreations- och friluftslivsmöjligheter samt bidrar till att den biologiska mångfalden bevaras. Det finns ett flertal studier som monetärt värderat tillgången till stränder för rekreation, och också studier som värderat effekterna av en förändrad mångfald. Dessa studier visar att det finns reella värden som kan gå förlorade om dessa områden exploateras. Dessa förlorade värden måste dock vägas mot nyttorna av exploateringarna, som i detta sammanhang handlar om förbättrade förutsättningar för landsbygdsutveckling.

Även om specifika beräkningar inte genomförts följer förslagen ett samhällsekonomiskt tänkande för att utnyttja resurser på ett lönsamt och effektivt sätt. Resonemangen baseras på att: givet samma kvalitet på stränderna är värdet stränderna bidrar med för att uppfylla strandskyddets syften generellt lägre för en given area i

områden med god strandtillgång, jämfört med områden där strandtillgången är lägre och efterfrågan på dessa områden, både för friluftsliv och som habitat för arter är hög. Värdet för varje strandområde, givet samma kvalitet, är generellt lägre i områden med god tillgång på stränder eftersom det finns fler tillgängliga substitut. Generellt sett är värdet som går förlorat av en marginell förändring på tillgången av stränder är därför lägre i landsbygdsområden med god tillgång på stränder än i områden där strandytan är mer begränsad. Detta medför att det i områden med god tillgång kan tillåtas en högre grad av exploatering utan att äventyra strandskyddets syften.

Det har inte genomförts någon samhällsekonomisk beräkning med syfte att beräkna om förslagen är samhällsekonomiskt lönsamma, det vill säga att nyttorna av de konsekvenser förslagen medför är större än kostnaderna. De föreslagna författningsförändringarna förväntas bidra till fördelningskonsekvenser, då förutsättningarna att bosätta sig eller etablera näringsverksamhet på landsbygden underlättas. Om detta skapar ett högre värde för samhällsekonomin jämfört med om dessa personer eller verksamheter lokaliserat sig någon annanstans är oklart. Om författningsändringarna däremot bidrar till att etableringar skapas som inte annars skulle genomförts kan dock en ökad samhällsekonomisk nytta uppstå, om etableringen i sin tur bidrar till ökat välstånd.

8.2 Konsekvenser för enskilda och näringslivet

Förslagen syftar till att underlätta exploatering i områden med potential för landsbygdsutveckling. Detta innebär att näringsliv i landsbygdsområden kan få en förbättrad situation jämfört med dagens läge, då förutsättningar att få tillgång till kompetent arbetskraft kan stärkas i dessa områden samt då förutsättningar för att bedriva näringsverksamhet kan förbättras.

Förslagen kan innebära att arbetskraft väljer att bosätta sig i landsbygdsområden om de anser att dessa boendens attraktivitet blir större än de möjligheter som finns i större städer eller centralt i tätorter. Detta kan medföra en ökad tillgång på kompetent arbetskraft, alternativt en ökning av entreprenörer i landsbygdsområden.

Hur stor denna effekt blir är dock svår att förutsäga, och det är svårt att bedöma om förslagen bidrar till att entreprenörer som en följd av förslagen väljer att lokalisera sina verksamheter i landsbygdsområden framför andra områden. Att arbetskraft bosätter sig i landsbygdsområden ger också främst en fördel för näringslivet om deras kompetens för arbetsmarknaden efterfrågas idag, kommer att efterfrågas i framtiden, alternativt att det idag finns en brist på arbetskraft generellt i områdena. Ett ökat bostadsbyggande, och därmed större valmöjligheter kring val av boendeort, kan också ge ökade förutsättningar för en mer effektiv matchning på arbetsmarknaden.

8.3 Budgetkonsekvenser

8.3.1 Statsfinansiella konsekvenser

De direkta statsfinansiella konsekvenserna är små. Ändringarna medföra ett visst ökat behov av vägledning från myndigheterna.

En mer indirekt statsfinansiell konsekvens som kan ske till följd av förslagen är om landsbygdsområden kan bli mer självförsörjande gällande service och välfärd, vilket på lång sikt kan innebära minskade utgifter för staten då behovet av riktat stöd till kommuner kan minska eller undvikas.

8.3.2 Länsstyrelser

Administrativa konsekvenser:

Förslagen bedöms inte ha några större konsekvenser för länsstyrelserna. En mindre förändring i arbetsbörda kan ske genom förslagen till ändringar. Länsstyrelserna kan behöva vägleda kommunerna om de nya bestämmelserna. De föreslagna förändringarna leder till att något fler dispenser möjliggörs, vilket kan innebära en marginell ökning av ärenden för länsstyrelserna att granska.

Finansiella konsekvenser:

Förslagen bedöms inte få några finansiella konsekvenser för länsstyrelserna, varken gällande ökning i kostnader eller intäkter.

8.3.3 Kommuner

Administrativa konsekvenser:

Förändringarna innebär att översiktsplaner kan beskriva fler/större LIS-områden. Att arbeta fram dessa kan innebära extra utredningsarbete för kommunerna, till exempel att ta fram underlag för avvägning mellan nytta (regional utveckling) och kostnad (negativ påverkan på strandskyddets syften). Samtidigt kan fler/större LIS-områden bidra till att översiktsplanernas aktualitet förlängs vilket på lång sikt kan minska arbetsbördan för kommunerna.

Finansiella konsekvenser:

Som nämns i proposition 2008/09:119 så är det svårt att bedöma om förslagen innebär ökade kostnader som en följd av ett ökat antal dispensprövningar då kommunerna själva har rätt att besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det är därför svårt att bedöma, för det första, om regeländringarna kommer leda till fler dispensprövningar, och för det andra, om ett ökat antal ärenden medför en ökad kostnad för kommunerna eller om avgifterna kan täcka dessa. Detta kan i stora delar beslutas av kommunerna själva. I övrigt bedöms inga ökade utgifter ske som en konsekvens av förslagen.

Kommuner med stor potential för landsbygdsutveckling kan få positiva finansiella konsekvenser som en följd av inflyttning och etablerande av nya näringsverksamheter i kommunen, vilket kan skapa nya skatteintäkter. Inflyttning till landsbygdsområden kan också bidra till att skalfördelar kan utnyttjas för kommunal service och att en mer effektiv planering av den kommunala servicen möjliggörs. Hur stora dessa effekter blir är svåra att säga eftersom effekterna av förslagen än så länge är oklara.

9 Källförteckning

Boverket 2014. Årsredovisning

Boverket 2015. Årsredovisning

Boverket 2016. Årsredovisning

Boverket 2017. Antagna översiktsplaner med LIS tom år 2016. Ej publicerat.

Länsstyrelserna 2015. LIS – Genomslaget av reglerna om strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsegemensam rapportering av regleringsbrevsuppdrag.

Miljöbalk (1998:808).

Naturvårdslagen 1964:822.

Naturvårdsverket 2014. Strandskydd vid små sjöar och vattendrag.

(M2014/1093/Nm). NV-03353-14.

<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2014/strandskydd-sma-sjoar-vattendrag/regeringsuppdr-redovisning-strandskydd-2014-10-31.pdf>

Naturvårdsverket och Boverket 2012. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4, utgåva 2, 2012. ISBN 978-91-620-0175-9

Naturvårdsverket och Boverket 2013. Strandskydd – redovisning av ett regeringsuppdrag – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna. ISBN 978-91-620-0175-9

Plan- och bygglag (2010:900). .

Proposition 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.

Provisorisk strandlag 1950:639.

SOU 2015:108. Strandskyddsdelegationen 2015. Strandskyddet i praktiken – slutrapport från Strandskyddsdelegationen, nationell arena för samverkan.

Strandlagen 1952:382.

Bilaga 1. Uppdraget

2017-03-23
M2017/00778/Nm, M2017/00712/Nm
(delvis)

Miljö- och energidepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att se över reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Naturvårdsverket ska även föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Boende och arbetstillfällen är en viktig del för landsbygdens utveckling. De värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda, bl.a. allemansrättslig tillgång till strandområden, ska inte äventyras. Särskilt fokus ska läggas på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder.

Förslag om ändringar i regelverket ska lämnas i form av författningsförslag och författningskommentarer. Till författningsförslagen ska det finnas en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6-8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 augusti 2017.

Bakgrund

Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (de s.k. LIS-reglerna) trädde i kraft i februari 2010 och var en del av en större reform av strandskyddet (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Syftet med LIS-reglerna är att ge förutsättningar för utveckling av landsbygden samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 16 29
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malm Morgsgatan 3
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

Naturvårdsverket och Boverket fick 2012 i uppdrag att utvärdera och se över utfall och tillämpning av de nya strandskyddsregler som trädde i kraft 2009 och 2010 (dnr M2012/03437/Nm). I uppdraget ingick att analysera tillämpningen och utfallet av LIS-reglerna. Enligt myndigheternas redovisning av uppdraget, som presenterades i september 2013, var det för tidigt att avgöra om LIS-reglerna hade lett till landsbygdsutveckling (dnr M2013/02429/Nm).

Strandskyddsdelegationen tillsattes 2013 och hade i uppdrag att vara en arena för erfarenhetsutbyte och dialog samt utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats kring tillämpningen av strandskyddsreglerna. I delegationens slutbetänkande (SOU 2015:108) konstateras bland annat att LIS-reglerna kan ge avsedda lättnader och skapa förutsättningar för attraktivt boende och lokalt entreprenörskap. Delegationen identifierar emellertid även svårigheter i reglerna och deras tillämpning.

Länsstyrelserna har sedan 2012 haft ett årligen återkommande regleringsbrevsuppdrag att bl.a. analysera vilket genomslag LIS-reglerna har fått i kommunernas plan- och byggverksamhet. Länsstyrelserna anförde i sin redovisning för 2015 bl.a. att genomförandet av planer för områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS-områden) inte har gått i den takt som kommunerna har önskat, att många kommuner har förbisett att föreslå LIS-områden när sjöar eller vattendrag inte är den främsta attraktionen samt att LIS-reglerna inte har varit en mirakelkur för landsbygden, men att reglerna ändå fyller en viktig roll för landsbygdens exploateringsmöjligheter. Länsstyrelserna pekar vidare på ett antal oklarheter och problem i tillämpningen av LIS-reglerna, t.ex. att reglerna ger utrymme för olika tolkningar, att det saknas en definition av landsbygdsutveckling, att bevisbördan för att en viss åtgärd ska anses leda till landsbygdsutveckling är oklar, att det är osäkert hur gränsen mot enskilda intressen ska dras när LIS-områden ska pekas ut i en översiktsplan, om klimatfrågan kan vara en faktor som bör beaktas när LIS-områden pekas ut och vilka möjligheter det finns att åberopa LIS-reglerna utan stöd i en översiktsplan.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18 och 23) att LIS-regelverket skulle ses över. Översynen är en del av regeringens bostadspolitiska paket med förslag till 22 steg för fler bostäder, vilket presenterades den 21 juni 2016.

Närmare om uppdraget

Naturvårdsverket och Boverket konstaterade i sin analys av utfallet av LIS-reglerna, som presenterades i september 2013, att det hade gått för kort tid sedan reglerna trädde i kraft för att det skulle gå att avgöra om reglerna hade lett till landsbygdsutveckling. Det är nu tre år sedan och regeringen anser att det är dags att se över resultaten av reformen landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Regeringen vill se en levande landsbygd som kan utvecklas, samtidigt som ett attraktivt landskap kan bevaras och värdefulla naturmiljöer skyddas. Det finns enligt regeringen potential att utveckla LIS-reglerna i detta syfte.

Naturvårdsverket ska mot denna bakgrund se över LIS-reglerna och deras tillämpning samt föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs. Syftet är att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder utan att de värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda äventyras. Särskild fokus ska läggas på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder.

I uppdraget ingår bl.a. att Naturvårdsverket ska

- analysera och presentera i vilka delar systemet har, respektive inte har, varit ändamålsenligt,
- redovisa vilket utfall reglerna har fått i förhållande till utvecklingsbehovet för landsbygden i de enskilda länen och i landet som helhet,
- redovisa de svagheter och utvecklingsmöjligheter som finns i LIS-reglerna och deras tillämpning.

Uppdraget att lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs ska genomföras mot bakgrund av utvärderingen av LIS-reglerna och deras tillämpning och med beaktande av nuvarande och kommande behov av landsbygdsutveckling – särskilt behovet av permanentbostäder – utan att äventyra möjligheterna att tillgodose strandskyddets långsiktiga syften. I uppdraget ingår bl.a. att Naturvårdsverket ska

- föreslå lösningar på problem i tolkningen och tillämpningen av LIS-reglerna,

- föreslå de ändringar som behövs för att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder,
- se över kravet på att ett LIS-område ska ha en ”begränsad omfattning” enligt 7 kap. 18 e § första stycket 2 miljöbalken,
- överväga förfaranden som möjliggör att systemet blir mer flexibelt för behov som inte kan förutses bl.a. vid en översiktsplanering,
- överväga om kravet i 7 kap. 18 d § miljöbalken på att bl.a. enstaka en- eller tvåbostadshus ska ha anslutning till ett befintligt bostadshus bör tas bort.

Naturvårdsverket ska utföra uppdraget i samarbete med Boverket som ska hjälpa till med bl.a. sakkunskap och förslag inom sitt ansvarsområde.

Naturvårdsverket ska även föra dialog med Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna, regionalt utvecklingsansvariga aktörer, ett urval kommuner, Sveriges kommuner och landsting och övriga berörda myndigheter och organisationer.

På regeringens vägnar

Karolina Skog

Stefan Berggren

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Finansdepartementet/BA/SFÖ/K

Justitiedepartementet/L1

Näringsdepartementet/PBB/FJR/RTS/HL/SK/JM

Kulturdepartementet/KA

Boverket

Havs- och vattenmyndigheten

Statens jordbruksverk

Länsstyrelserna

Sveriges kommuner och landsting

