

# Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

En studie av Norrlands kommuner

Carl-Oskar Lindgren och Mathias Henning

2013

Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), 15 hp  
Lantmäteriteknik  
Lantmätarprogrammet

Handledare: Eidar Lindgren  
Examinator: Börje Leidhammar

---

# Sammanfattning

Syftet med strandskyddet är att trygga allmänhetens tillgång till stränder samt skydda djur- och växtliv. I Sverige föreligger strandskydd vilket innebär att det krävs dispens för att vidta särskilda åtgärder inom strandnära lägen. Skyddsområdet är i normalfallet 100 meter från strandlinje, men kan utökas till 300 meter av länsstyrelsen.

Bestämmelserna för strandskydd ändrades 2009. Härigenom infördes en möjlighet för kommuner att upprätta områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Syftet med LIS är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden. LIS-områden väljs ut av kommunen och ska anges i, eller som ett tillägg till deras översiktsplan. Områden för LIS måste långsiktigt främja utvecklingen av landsbygden. Dessa områden får endast ha liten eller ingen betydelse för strandskyddets syfte. Inom dessa LIS-områden kan kommunerna bevilja strandskyddsdispens. Kommunens beviljade strandskyddsdispenser skickas till länsstyrelsen som bedömer om kommunen följt bestämmelserna för strandskydd i miljöbalken.

Eftersom lagstiftningen är relativt ny, har inte alla kommuner påbörjat eller slutfört arbetet med LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan.

Examensarbetets syfte är att belysa hur planarbetet med LIS-områden i Norrland fungerat, vilka åsikter kommunerna har gällande LIS, samt hur många strandskyddsdispenser som givits inom dessa områden. Med Norrland avser vi Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län.

För att uppnå studiens syfte har en enkätundersökning genomförts. Enkäten skickades till alla de kommuner som färdigställt LIS-områden i Norrland. Totalt har 8 av 46 kommuner i Norrland antagit LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan. Av dessa 8 kommuner har 6 stycken svarat på genomförd enkät. Studien visar att endast 48 strandskyddsdispenser har beviljats i dessa 6 kommuner.

Det finns utifrån enkätens resultat inget samband mellan hur länge kommunerna haft LIS-områden och hur många strandskyddsdispenser som beviljats. Vi kan däremot konstatera att de kommuner som haft mest kontakt med kommuninnevånare är de kommuner som beviljat flest strandskyddsdispenser.

Hälften av de kommuner som svarat på enkäten anser att lagstiftningen för LIS är otydlig. Kommuner har haft synpunkter på att det inte är angivet i lag hur många och stora kommunens LIS-områden får vara.

Många kommuner i Norrland har en lång strandlinje samt ett lågt bebyggelsestryck. De stora ytorna i Norrland gör det svårt för kommunerna att utse lämpliga LIS-områden där invånarna vill bygga. Vi tror att fler kommuner i Norrland skulle ha antagit LIS-områden om de ansett det var ekonomiskt fördelaktigt. Vi ifrågasätter om kommuner med låg andel bebyggelsepåverkad strandlinje borde ges ytterligare lättnader för beviljande av strandskyddsdispens.

## **Abstract**

The purpose with shore protection is to ensure access for the public and protect wildlife as well as the environment. In Sweden it is required to have a permit to make certain actions close to the shoreline. The general area of protection reaches 100 meters from the shoreline, in both ways, but can be extended by the county administration board to 300 meters.

The provisions on shore protection changed in 2009. With this change came a possibility for the counties to establish areas for rural development close to the shoreline (LIS). The purpose of LIS is to stimulate local and regional development in areas that have vast unexploited shorelines. LIS-areas are designated by the county and have to be adopted in, or as an addition to the comprehensive plan. LIS-areas must promote a sustainable future for the countryside. These areas must be of none or little meaning for the shore protection purpose. Within LIS-areas, counties are able to grant exemptions from the rules of shore protection. These decisions are overseen by the county administration board to ensure they follow the law.

Since the law is relatively new, not all the counties have started the work to designate LIS-areas.

This thesis aim to show how the progress of comprehensive planning concerning LIS, is conducted in northern Sweden and what the counties think about it. We chose the provinces of Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland and Gävleborg to constitute northern Sweden. To achieve the aim of the thesis we conducted a case study. The case study consisted of a survey which was sent out to the counties that have adopted LIS-areas.

8 out of 46 counties in northern Sweden have adopted LIS-areas in, or as an addition to their comprehensive plan (land-use-plan). Six out of eight counties answered our survey. The study showed that only 48 exemptions from the rules of shore protection in LIS-areas have been granted in these six counties.

There is according to the survey, no connection between how long the counties have had LIS-areas and the amount of exemptions granted. Although we can point out that

counties that have had most contact with the residents during the LIS-development, have had the most granted exemptions.

Half of the answering counties claim that they think the law is hard to grasp. They have for instance expressed opinions that the law do not indicates anything about how many or how large the LIS-areas can be.

Many counties in northern Sweden consist of vast unexploited shore lines. The huge spaces make it hard for the counties to establish LIS-areas where the locals want to build. We think that more counties would have adopted LIS-areas if they find it more profitable. We question therefore if counties with a large stretch of unexploited shore line could benefit from relief in the rules of shore protection.

# Förord

Vi vill tacka vår handledare Eidar Lindgren och KTH för ett professionellt och bra samarbete under examensarbetets gång.

Trevligt bemötande och stort engagemang beskriver alla de kommuner och länsstyrelser som deltagit i studien.

## **Förkortningar**

BB	Brottsbalken (SFS 1962:700)
LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära lägen
MB	Miljöbalken (SFS 1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)
SCB	Statistiska centralbyrån

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>i</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>iii</b>
<b>Förord .....</b>	<b>v</b>
<b>Förkortningar .....</b>	<b>vi</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problembeskrivning .....	2
1.2 Syfte och frågeställningar .....	3
1.3 Avgränsningar .....	3
1.4 Relaterade arbeten .....	4
<b>2 Metod .....</b>	<b>6</b>
2.1 Litteraturstudie .....	6
2.2 Enkätundersökning .....	6
2.2.1 Geografisk avgränsning .....	6
2.2.3 Enkätens utformning .....	7
2.2.4 Kontakt med länsstyrelser och kommuner .....	7
2.3 Metoddiskussion.....	7
<b>3 Strandskydd .....</b>	<b>9</b>
3.1 Strandskydd ur ett historiskt perspektiv .....	10
3.2 Strandskyddets Syfte .....	11
3.3 Allemansrätt .....	11
3.4 Djur- och växtliv.....	12
3.5 Fri passage .....	13
3.6 Förbjudna åtgärder inom strandskyddsområde.....	13
3.7 Dispens från strandskyddet.....	14
3.8 Undantag från strandskydd.....	15
3.9 Upphävande av strandskydd.....	15
3.10 Beslutsprocessen för strandskyddsdispens .....	16
3.11 Överprövning av strandskyddsdispens .....	16
3.12 Överklagande av strandskyddsdispens .....	16



<b>4 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen .....</b>	<b>17</b>
4.1 Landsbygdsbegreppet .....	17
4.2 Historik LIS .....	18
4.3 Geografisk omfattning för LIS .....	19
4.4 Plan- och bygglagen .....	20
4.5 Planeringsprocessen .....	20
4.5.1 Förberedande fas .....	20
4.5.2 Samråd .....	21
4.5.3 Utställning och granskning .....	21
4.5.4 Antagande .....	21
4.5.5 Efter antagande .....	21
<b>5 Resultat .....</b>	<b>22</b>
5.1 Enskilda kommuners resultat .....	23
5.2 Sammanställning av enkätens frågor .....	28
<b>6 Diskussion .....</b>	<b>34</b>
<b>7 Slutsats .....</b>	<b>43</b>
Förslag till framtida arbete .....	45
<b>Referenser .....</b>	<b>46</b>

# 1 Inledning

I Sverige finns cirka 100 000 sjöar som upptar ungefär 9 procent av landets yta (Landsbyggsdepartementet, 2012). För att trygga allemansrätten samt skydda djur- och växtliv krävs det i Sverige strandskyddsdispens för att vidta särskilda åtgärder inom strandnära lägen (MB 7:13; MB 7:18). Skyddsområdet är i normalfallet 100 meter från strandlinje, men kan utökas till 300 meter av länsstyrelsen (MB 7:14).

År 2009 ändrades bestämmelserna om strandskydd. Genom lagändringen (SFS 2009:532) skulle det lokala inflytandet stärkas (Naturvårdsverket & Boverket, 2012). Före 2009 beslutade länsstyrelserna om strandskyddsdispenser men kunde även delegera detta ansvar till kommunerna (prop. 2008/09:119). Genom lagändringen är nu kommunerna första beslutsinstans för strandskyddsdispens. Länsstyrelsen beslutar dock i särskilda fall om strandskyddsdispenser. Dessa anges i MB 7:18 eller MB 7:18 a. Kommunen skickar de strandskyddsdispenser som beviljats till länsstyrelsen (MB 19:3 a). Länsstyrelsen gör därefter en bedömning om kommunen följt bestämmelserna i miljöbalken gällande strandskyddsdispens. I de fall då länsstyrelsen tror att kommunen kan ha felbedömt ärendet görs en överprövning. Länsstyrelsen kan genom överprövningen fastslå, ändra eller upphäva kommunens beslut (MB 19:3 b).

Kommuner och länsstyrelser i Norrland har sedan länge efterfrågat ett differentierat strandskydd. Härigenom har de önskat lättnader för strandskyddsdispens i områden som har ett lågt bebyggelsetryck och stor tillgång till obebyggd strandlinje (Lindgren, 2011). Genom lagändring (SFS 2009:532) infördes ett differentierat strandskydd och kommunerna gavs möjlighet att upprätta områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) (Naturvårdsverket, 2012). Kommunerna har även fått möjlighet att upphäva strandskydd inom detaljplaneområde (PBL 4:7). För att kommunen ska kunna bevilja strandskyddsdispens krävs särskilda skäl som anges i miljöbalkens sjunde kapitel. LIS anses enligt MB 7:18 d utgöra ett särskilt skäl för beviljande av dispens. LIS-områden väljs ut av kommunen och ska anges i, eller som ett tillägg till deras översiktsplan. Vid upprättande av LIS-områden tar kommunen hjälp, och får vägledning av andra berörda myndigheter. De krav som ställs vid upprättande av LIS-områden framgår av MB 7:18 e. Områden för LIS måste långsiktigt främja utvecklingen av landsbygden. Dessa områden får endast ha liten eller ingen betydelse för strandskyddets syfte. Härigenom ska miljön särskilt beaktas.

För att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus inom LIS-område krävs att byggnaden ligger i anslutning till redan befintligt bostadshus (MB 7:18 d). LIS gör det möjligt för bebyggelse som gynnar boende, verksamhet eller turism. Genom lagändringen (SFS 2009:532) förväntas utvecklingen av landsbygden främjas ekonomiskt (Naturvårdsverket, 2012).

## 1.1 Problembeskrivning

Kommuner i Norrland har länge efterfrågat ett differentierat strandskydd (Lindgren, 2011). I och med lagändringen 2009 (SFS 2009:532) fick kommunerna möjlighet att bilda LIS-områden. Eftersom lagstiftningen är relativt ny, har inte alla kommuner påbörjat eller slutfört arbetet med LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan. Examensarbeten (Halvardsson, 2012) (Johanesson & Rosenkvist, 2012) beskriver att många kommuner under 2012 var under planprocess för LIS. Telefonkontakt med länsstyrelser bekräftade att vissa kommuner som under 2012 planerat för LIS-områden nu fastställt och antagit dessa i sin översiktsplan.

Syftet med LIS är enligt förarbeten ” att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden...” (Prop. 2008/09:119, s. 63). Vidare står att ”Behovet av att stimulera en sådan utveckling finns främst i landsbygdsområden som inte är belägna i närheten av stora tätorter.” (Prop. 2008/09:119, s. 63). Naturvårdsverket (2002) ansåg innan lagändringen (SFS 2009:532) att lättnader i strandskyddet endast skulle ges i Norrland där bebyggelsestrycket var lågt. Den lagändring som genomfördes (SFS 2009:532) medger dock även LIS-områden i de södra delarna av Sverige. I en proposition (2008/09:119) anger regeringen att ” Utrymmet för utpekande av områden bör vara större i de kommuner som har en låg grad av bebyggelsepåverkan vid stränderna.” (s. 65). Många kommuner i Norrland har enligt SCB (2011 b) en låg andel bebyggelsepåverkad strandlinje. Norrland utgör enligt Landsbyggsdepartementet (2012) 60 procent av Sveriges yta och dess befolkning har minskat sedan 1990.

För att ta fram LIS-områden i kommunerna krävs ett omfattande planarbete. Detta arbete är ekonomiskt krävande för kommunerna (Lindgren, 2011). Eftersom många av

Norrlands kommuner har ett lågt bebyggelsestryck (SCB, 2011 b) väcks frågan om det över huvud taget är lönsamt att ta fram LIS-områden i Norrland.

Kompetensen gällande strandskydd skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vi ifrågasätter om lagen är tydlig nog och om detta leder till att strandskyddfrågor behandlas olika i landet. Regeringen har under 2013 tillsatt en delegation med syfte att öka kunskapen om strandskyddsbestämmelserna för bland annat kommuner och länsstyrelser (Dir. 2013:27).

## **1.2 Syfte och frågeställningar**

Examensarbetets syfte är att belysa hur planarbetet med LIS-områden i Norrland fungerat, vilka åsikter kommunerna har gällande LIS, samt hur många strandskyddsdispenser som givits inom dessa områden. Studien kan ge råd till de kommuner som idag befinner sig under planprocess eller inte påbörjat framtagning av LIS-områden.

Målet med studien är att besvara frågeställningar som:

- Hur många strandskyddsdispenser har beviljats inom kommunernas LIS-områden?
- Sammanfaller kommuninnevänares dispensansökningar för strandskydd med kommunernas val av LIS-områden?
- Hur har kommunernas samarbete med andra myndigheter, kommuner och lokala organisationer fungerat under prövningsprocessen för LIS-områden?
- Anser kommunerna att lagstiftningen för LIS är tydlig?
- På vilket sätt tycker kommunerna att lagstiftningen för LIS kan förbättras?
- Hur påverkas kommunerna ekonomiskt av LIS?

## **1.3 Avgränsningar**

Examensarbetet pågår under 10 veckor och omfattar 15 högskolepoäng. Arbetet behandlar strandskydd och fokuserar på LIS. I arbetet genomförs en enkätundersökning av kommuner i Norrland. Med Norrland avser vi Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län. Dessa län utgör enligt Borgegård (2012) den administrativa delen av Norrland. Den geografiska avgränsningen har valts med

utgångspunkt av att Norrland till stor del består av landsbygd samt att bebyggelsestrycket där är lågt. Enligt Naturvårdsverket (2002) var Norrland i störst behov av ett differentierat strandskydd innan lagändringen (SFS 2009:532). Enkätundersökningen riktar sig mot de kommuner som antagit LIS i eller som ett tillägg till sin översiktsplan. Länsstyrelsernas och andra myndigheters åsikter och följder av LIS kommer inte granskas i denna studie.

## 1.4 Relaterade arbeten

LIS och strandskydd har tidigare behandlats i avhandlingar, vetenskapliga artiklar och examensarbeten.

Björn Segrell (1995) har skrivit en avhandling med namn ”Den attraktiva kusten”. Denna avhandling behandlar strandskyddets historik, politiska aspekter samt intressekonflikter som uppstått av på grund av strandskydd. Den tar upp strandskyddet på internationell, nationell och lokal nivå. Eftersom avhandlingen är skriven 1995 behandlar den inte strandskyddsbestämmelser i miljöbalken (SFS 1998:808).

Eidar Lindgren (2011) behandlar strandskydd och LIS. Lindgren (2011) klarlägger att bebyggelsestrycket samt tillgången av obebyggd strandlinje skiljer sig åt i Sverige. Lindgren (2011) anser att ett differentierat strandskydd är behövligt i glesbygdsområden som inte har särskilda natur- eller allemansrättsliga värden. Lindgren (2011) tycker att undantag från strandskyddsbestämmelserna borde få göras i områden som sällan besöks av allmänheten. Han anser vidare att det i dessa områden borde vara tillåtet att uppföra enskilda byggnader och att bestämmelserna om LIS-områden därmed är för strikta. Eftersom bebyggelsestrycket är lågt i många glesbebyggda kommuner ifrågasätter Lindgren (2011) även planeringskostnaden för LIS.

Halvardsson (2012) har i ett examensarbete skrivit om kommuners arbete med LIS. Han undersökte trettio kommuner varav fem hade färdigställt LIS-områden. Av dessa fem kommuner låg två i Norrland. I arbetet fokuserar han på frågor som exempelvis vilka områden kommunen valt respektive valt bort, hur många dispensärenden som beviljats samt kommunernas åsikter om lagstiftningen för strandskydd. Han konstaterar att det vid tidpunkten för examensarbetet beviljats få strandskyddsdispenser inom LIS-områden och att kommunerna anser att lagstiftningen för LIS är otydlig. Halvardsson

(2012) tyckte att det var svårt att dra några slutsatser då för få kommuner färdigställt LIS-områden och dessa var relativt nya.

Johannesson och Rosenkvist (2012) har jämfört länsstyrelsernas råd till kommuner samt undersökt på vilka grunder kommuner valt LIS-områden. De har studerat nio länsstyrelser samt fyra kommuner i Västra Götalands län. De drog bland annat slutsatsen att kommunerna generellt utsett ett stort antal LIS-områden samt att strandskyddets syfte är svårt att kombinera med LIS.

Danielsson och Williart (2010) har undersökt konsekvenser av LIS. De utförde en enkät som besvarades av 26 kommuner. Av dessa kommuner hade ingen färdigställt LIS-områden. De har främst fokuserat på om nyttan av LIS-områden överväger kommunens kostnader av planering, samt hur kommunen ställer sig till LIS. Kommunerna var enligt Danielsson och Williart (2010) generellt positiva till lagändringen beträffande LIS, men kritiserade de skärpta redovisningskraven för ”särskilda skäl” beträffande strandskyddsdispens.

Det finns även ett flertal examensarbeten som skrevs före eller strax efter lagändringen (SFS 2009:532). Dessa arbeten fokuserar främst på innebörden av lagändringen och inte vilka konsekvenser lagändringen haft. Bergqvist (2010) har jämfört Naturvårdsverkets rekommendationer för lagändring med den faktiska lagändringen (SFS 2009:532). Arebom (2010) har gjort en litteraturstudie. I denna undersöks om lagändringen (SFS 2009:532) lett till en skärpning av strandskyddet. Karlsson och Siverbo (2009) har gjort en vägledning för bildande av LIS-områden. Vägledningen är ämnad för kommuner. Berglund (2009) har gjort en litteraturstudie där det framförs vilka positiva och negativa effekter LIS förväntas ge.

## **2 Metod**

För att uppfylla studiens syfte samt ge en god beskrivning av strandskydd och LIS, har en litteraturstudie och enkätundersökning genomförts.

### **2.1 Litteraturstudie**

I Litteraturstudien har vetenskapliga artiklar, examensarbeten, lagstiftning, förarbeten, översiktsplaner och myndighetspublikationer granskats. Vi har funnit vetenskapliga artiklar genom sökmotorerna Discovery och Springer Link. Sökord som shore, coastal och coastline har använts. Till dessa sökord har tilläggsord som protection, planning, management, environment, ecosystems, law, zone, line och Sweden bifogats.

Litteraturstudien bygger på en strukturerad sökning och filtrering av litteratur. Den information som granskats har setts ur en kritisk synvinkel. Ett kritiskt förhållningssätt är viktigt vid litteraturstudier (Smallbone & Quinton, 2011).

### **2.2 Enkätundersökning**

En enkät bestående av 12 frågor utformades med hjälp av ett internetbaserat verktyg (SurveyMonkey.se). Denna enkät skickades till de kommuner i Norrland som antagit LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan.

#### **2.2.1 Geografisk avgränsning**

Vi har valt att studera kommuner i Norrland som fastställt LIS-områden.

Norrlandslänet har generellt ett lågt bebyggelsetryck och stor tillgång till obebyggd strandlinje. SCB för statistik över hur stor del av strandlinjen som är bebyggelsepåverkad. Denna statistik visar att samtliga 15 kommuner som år 2011 hade lägst andel bebyggelsepåverkad strandlinje låg i Norrland. Samma undersökning visar också att ingen av de 15 kommuner som hade störst andel bebyggelsepåverkad strandlinje fanns i Norrland (SCB, 2011 b).

### **2.2.3 Enkätens utformning**

Till enkäten bifogades en presentation där vi angav våra kontaktuppgifter, syftet med studien, hur många frågor enkäten bestod av, samt varför studien var viktig. För att enkäten skulle ge en hög svarsprocent angavs ett slutligt svarsdatum (Andersen, 1998). Svarstiden var 2 veckor. Frågorna i enkäten består av både fasta svarsalternativ och öppna frågor. Vid fasta svarsalternativ väljer svaranden en av flera alternativ. Öppna frågor innebär att svaranden formulerar ett eget svar (Andersen & Schwencke, 1998; Williams, 2003).

### **2.2.4 Kontakt med länsstyrelser och kommuner**

Länsstyrelserna ska under planprocessen för LIS granska kommunernas förslag av LIS-områden. Länsstyrelserna har således kännedom om vilka kommuner som antagit LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan (Naturvårdsverket, 2012). Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län kontaktades via telefon. 9 av 46 kommuner i Norrland hade enligt länsstyrelserna antagit LIS-områden. Det faktiska antalet var dock 8 eftersom Malå kommun i motsats till länsstyrelsen i Västerbottens uttalande inte antagit sina LIS-områden. För att fastställa vem inom respektive kommun som var mest lämpad att svara på enkäten kontaktades kommunernas strandskyddshandläggare. I vissa fall har strandskyddshandläggarna inte varit anträffbara varpå e-postadresser till dessa erhöles av kommunernas växeltelefonister.

Innan svarstidens slut kontaktade vi de kommuner som inte svarat på enkäten. Enkätundersökningen resulterade i att 75 procent av de tillfrågade kommunerna svarade på enkäten. Detta är enligt Williams (2003) en hög svarsprocent.

## **2.3 Metoddiskussion**

För att få reda på vilka kommuner som antagit LIS kontaktade vi länsstyrelserna i Norrland. Länsstyrelsen i Västerbotten angav att Malå kommun var färdiga med att utse LIS-områden. Vid kontakt med kommunen visade det sig att de inte antagit LIS. Förmodligen har länsstyrelsen godkänt Malås förslag till LIS-områden men inte haft vetskap om kommunen antagit dessa i översiktsplanen. Länsstyrelsen har som uppgift



att granska kommunernas LIS-förslag vilket medför att ingen kommun kan ha antagit LIS utan länsstyrelsens kännedom. Länsstyrelsen vet dock inte exakt när kommunen antar LIS i översiktsplanen. Härigenom kan länsstyrelserna ha uppgett för många kommuner men troligen inte för få.

Enkäten har besvarats av enskilda tjänstemän. Personliga åsikter eller felaktiga uppgifter kan därmed förekomma. I enkäten ställdes ingen fråga om vilken befattning den svarande har. Vid kontakt med kommunerna har vi sökt den som är strandskyddshandläggare. En fråga om svarandens befattning skulle göra svaren mer tillförlitliga.

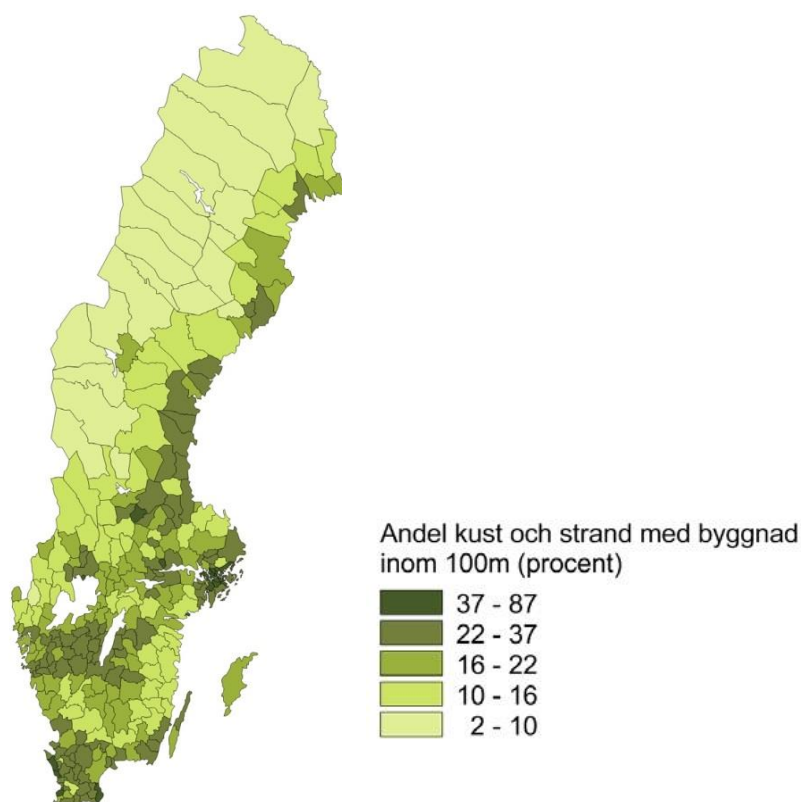
Denna undersökning visar endast kommunernas resultat av LIS i Norrland. Skilda förhållanden i Sverige gör att resultatet endast representerar Norrland och inte Sverige som helhet.

All den information som erhållits genom enkäten är inte redovisad i studien. Vi har gjort ett urval av den information som vi ansett var mest intressant. Av de kommuner som svarat på enkäten har inte alla kommuner svarat på samtliga frågor. Bortfallet av svar har försämrat studiens resultat.

Älvsbyns kommun har genomfört personalbyte sedan planarbetet för LIS genomfördes. Därmed har de inte haft möjlighet att besvara vissa av enkätens frågor.

### 3 Strandskydd

I Sverige finns cirka 100 000 sjöar. Dessa sjöar utgör cirka 9 procent av landets yta (Landsbygdsdepartementet, 2012). Sveriges strandlinje är betydelsefull för kultur- och naturmiljö men är även viktig ur ett socialt och ekonomiskt perspektiv. Bebyggelse i strandnära områden har historiskt sett varit betydelsefulla för jakt, fiske, jordbruk samt sjöfart och dess handel. Idag används strandområden till stor del även för rekreation och friluftsliv. Att stranden är viktig ur miljösynpunkt styrks av att flertalet utsedda miljöskyddsområden ligger längs Sveriges kust (Segrell, 1995). Sveriges strandlinje är enligt SCB (2011b) 419 000 kilometer lång. Avståndet har uppskattats efter de vattensamlingar som överstiger sex meter i bredd. Byggnader längs strandlinje anses ofta som attraktiva både i Sverige och i övriga världen. Detta bekräftas av att 50 procent av världens befolkning har valt att bosätta sig närmare än en kilometer från strandlinjen (Goldberg, 1994). År 2011 var 13 procent av Sveriges 419 00 kilometer strandlinje bebyggelsepåverkad. Med bebyggelsepåverkad avses bebyggelse som är uppförd inom 100 meter från strandlinjen. Norrland skiljer sig från övriga Sverige då andelen bebyggelsepåverkad strandlinje är låg i många inlandskommuner (SCB, 2011 b).



**Figur 1.** Bilden visar kommunernas andel kust och strand med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b, s. 24).

### 3.1 Strandskydd ur ett historiskt perspektiv

Den historiska bakgrunden till strandskyddet har behandlats i avhandlingen "Den attraktiva kusten" av Björn Segrell (1995). I avhandlingen tar Segrell (1995) upp de lagändringar gällande strandskydd som ägt rum. Vissa lagändringar Segrell (1995) nämner har vi inte granskat och har därför markerats med **fet** stil.

Frågor om strandskydd började diskuteras redan på 1930-talet. Riksdagen upprättade 1937 den så kallade "fritidsutredningen" (**SOU, 1940:12**). En ökad urbanisering samt lagstadgad semester ledde till ett ökat behov av friluftsliv och rekreativsmöjligheter. I fritidsutredningen diskuterades allmänhetens behov av naturskydd. Naturskydd syftade på allmänhetens rätt att vistas i natur, och inte ett skydd för naturen i sig.

Allemansrätten var inte klarlagd under 1930-talet. Fritidsutredningen ansåg att ett strandskydd behövdes eftersom en ökad levnadsstandard lett till en ökad bebyggelse längs Sveriges strandlinje. Fritidsutredningen utmynnade emellertid inte i någon lagändring då andra världskriget ledde till försämrade ekonomi, och därigenom lägre bebyggelsetryck. År 1950 fastslogs "Lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandskyddsområden" (**SFS 1950:639**). Den högkonjunktur som följde efter andra världskrigets slut hade lett till ett ökat bebyggelsetryck som främst utgjordes av fritidshus. För att trygga allmänhetens tillgång till strandområden ansågs en ny lag nödvändig. Den tillfälliga lagen varade i drygt två år och innebar i praktiken ett totalförbud mot ny bebyggelse i strandnära lägen (Segrell, 1995).

År 1953 antogs den första strandskyddslagen med namn "Strandlagen" (**SFS 1952:382**). Strandlagen var selektiv och gällde endast i strandområden som länsstyrelsen avsett. Lagen innefattade möjlighet till ersättning för markägare som nekats dispens inom strandskyddsområde. Ersättningsmöjligheten användes dock restriktivt eftersom länsstyrelsen beviljade flertalet strandskyddsdispenser (Segrell, 1995).

År 1964 flyttades strandskyddsbestämmelserna till naturvårdslagen (**SFS 1964:822**). Innehållet gällande strandskydd ändrades inte i nämnvärd mening på grund av lagändringen. Strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen ändrades ett flertal gånger. Möjligheten till ersättning på grund av nekad strandskyddsdispens togs bort 1972 (**SFS 1972:779**). År 1974 bestämdes att strandskyddet skulle gälla generellt längs alla Sveriges stränder (**SFS 1974:1025**). Härigenom behövdes strandskyddsdispens sökas för bebyggelse inom 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen kunde i likhet

med idag utöka området till att gälla 300 meter från strandlinjen. Lagändringen 1972 kritiserades av vissa myndigheter. Länsstyrelsen i Norrbotten ansåg att den tidigare lagen fungerat väl och tyckte att ett generellt strandskydd inte var behövligt i områden med lågt bebyggelsestryck och stor tillgång på sjöar. År 1994 utökades strandskyddets syfte. Från att enbart ha tryggt allmänhetens möjligheter till rörligt friluftsliv skulle nu även skydd för djur- och växtliv säkerställas (**SFS 1994:854**). Inför lagändringen 1994 diskuterades även möjligheten till ett differentierat strandskydd. Genom ett differentierat strandskydd önskade somliga att lättnader för strandskyddsdispens skulle ges i glesbygdsområden. Förslagen kom främst från länsstyrelser och kommuner i Norrland. Genom tillgång till attraktivt boende ansåg de att utflyttningen från landsbygden kunde begränsas. Länsstyrelser i norra Sverige ansåg till grund för förslagen att det i Norrland fanns stor tillgång på stränder i kombination med ett lågt bebyggelsestryck (Segrell, 1995). Dessa förslag utmynnade dock inte i någon lagändring (Lindgren, 2011).

År 1999 ersattes naturvårdslagen med den idag gällande miljöbalken (SFS 1998:808). Den senaste ändringen gällande strandskydd gjordes 2009. Genom lagändringen (SFS 2009:532) infördes ett differentierat strandskydd (LIS) och ändringar i beslutsprocessen för strandskyddsdispens (Naturvårdsverket, 2012).

## **3.2 Strandskyddets Syfte**

Regler om strandskydd finns i miljöbalkens sjunde kapitel (SFS 1998:808).

Strandskyddets syfte är enligt MB 7:13 att långsiktigt ”trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.”.

## **3.3 Allemansrätt**

Ett av strandskyddets syften är enligt MB 7:13 (SFS 2009:532) att ”trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden”. Allemansrätten är sedan 1994 inskriven i Sveriges grundlag (SFS 1994:1468). I Regeringsformen 2:15 (SFS 2010:1408) kan läsas ”Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten...”. Innebörden av allemansrätt är dock inte vidare beskriven i lag (Bengtsson, 2004).

Enligt Bengtsson (2004) är allemansrätten ” den begränsade rätt var och en har att använda annans fastighet – mark och vatten – främst genom att färdas över den, åtminstone till fots, och under en kortare tid uppehålla sig där. Denna rätt gäller även om inte ägaren eller den som annars bestämmer över fastigheten har samtyckt till att marken används på sådant sätt.” (s.7). Allemansrätten gör det möjligt för allmänheten att använda vissa områden för rekreation och friluftsliv (Mortazavi, 1997). Den som uppehåller sig på annans mark får inte orsaka nämnvärd olägenhet eller skada för fastighetsägaren. Markägaren ska inte heller lida ekonomisk skada av utnyttjandet (Bengtsson, 2004).

Allemansrätten gäller inte överallt. Allmänheten får inte beträda en fastighetsägares hemfridszon. Med hemfridszon menas en bostads gårdsplan. Komplementbyggnader så som båthus och bryggor räknas inte som gårdsplan (Bengtsson, 2011). Den som beträder annans hemfridszon kan dömas för olaga intrång enligt BB 4:6. Man får enligt BB 12:4 inte heller beträda annans tomtplats. Tomtplatsen anses oftast vara större än hemfridszonen (Ahlström, 2008). Det finns inget lagstiftat avstånd för vad som tillhör en fastighets tomtplats. Den som befinner sig på ett avstånd av 60-70 meter från ett bostadshus riskerar normalt inte att straffas för hemfridsbrott (Bengtsson, 2011).

Kommunen ska vid utpekande av LIS-områden göra en bedömning om allemansrätten påverkas. Allemansrätten ska inte i oskälig grad påverkas negativt av ny bebyggelse inom strandskyddsområde (Naturvårdsverket, 2012). En fastighetsägare får inte utan tillstånd från länsstyrelse eller kommun sätta upp skyltar eller stängsel som hindrar allmänheten att passera. Härigenom skyddas allemansrätten i strandskyddsområden (Ahlström, 2008).

### **3.4 Djur- och växtliv**

Ekosystemets funktion och dess biologiska mångfald är viktiga element för att uppnå en hållbar miljö vid bebyggelse i strandnära lägen (Airoidi, Abbiati & Beck, 2005). Sedan 1994 ska djur- och växtliv beaktas vid dispens av strandskydd (SFS 1994:854). Dispens för strandskydd kan endast ges om området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (MB 7:18). Ett av strandskyddets syften är enligt MB 7:13 ”att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.” MB

7:15 stadgar vidare att ”Inom ett strandskyddsområde får inte åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.”. Djur- och växtliv ska även undersökas vid utpekande av LIS-områden (Prop. 2008/09:119). Strandskyddet ska ses ur ett långsiktigt perspektiv. Områden som idag inte betingar några naturvärden kan i framtiden utvecklas till viktiga naturområden. Därför kan även områden som i dagsläget inte betingar något naturvärde vara olämpliga för bebyggelse (Naturvårdsverket, 2012).

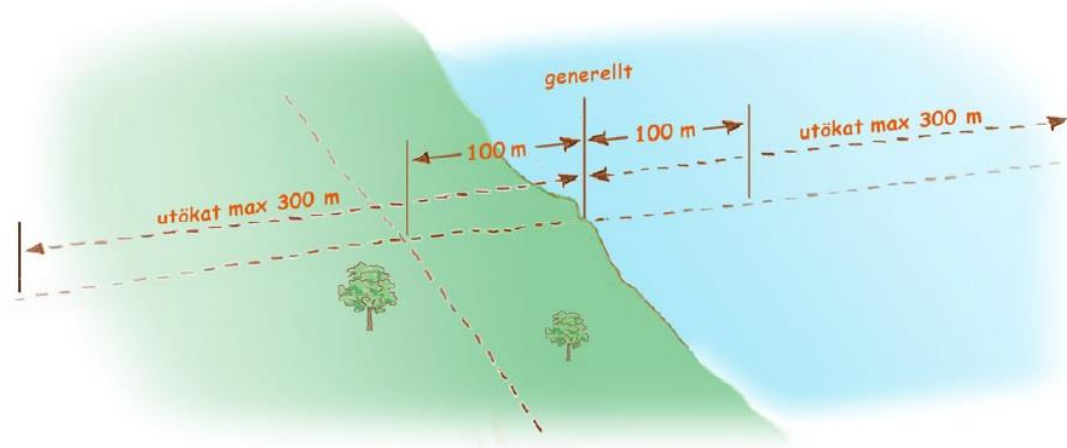
Innan strandskyddsdispens kan ges ska en konsekvensbedömning genomföras av kommun eller länsstyrelse (Prop. 2008/09:119). Det finns ingen lagstiftning för hur konsekvensbedömningen ska genomföras (Naturvårdsverket, 2012). Enligt Naturvårdsverket (2012) bör man i en konsekvensbeskrivning bland annat ta hänsyn till vilka skyddsvärda arter som finns i området, vilken naturtyp området består av, hur omfattande ingreppet är på marken samt hur området påverkas av den föreslagna åtgärden.

### **3.5 Fri passage**

Enligt MB 7:18 f får dispens eller upphävande av strandskydd inte ske i området mellan strandlinje och befintliga byggnader. Denna skyddszon kallas ”fri passage” och är till för att trygga allemansrätten samt djur- och växtliv. När dispens ges för strandskydd eller strandskyddet upphävs ska fastigheten tilldelas en ”tomtplats”. Tomtplatsen utgör fastighetsägarens hemfridszon och får inte beträdas utan fastighetsägarens samtycke. Ett område mellan tomtplats och strandlinje ska därmed möjliggöra fri passage för allmänheten (Naturvårdsverket, 2012).

### **3.6 Förbjudna åtgärder inom strandskyddsområde**

Strandskyddet gäller längs all strandlinje vid Sveriges hav, insjöar och vattendrag (MB 7:13). Strandskyddsområdet omfattar normalt området 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen kan dock utvidga strandskyddsområdet till 300 meter om det behövs för att trygga allemansrätten eller skydda djur- och växtliv (MB 7:14). Strandskyddets utbredning redovisas i figur 2.



**Figur 2.** Generellt strandskydd gäller 100 meter från strandlinjen. Området kan maximalt utökas till 300 meter av länsstyrelsen (Naturvårdsverket, 2009, s. 5).

Inom strandskyddsområde är det förbjudet att vidta vissa åtgärder.

MB 7:15 anger att ” Inom ett strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller
4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.”

### 3.7 Dispens från strandskyddet

Kommun eller länsstyrelse får i enskilda fall ge dispens från strandskyddet. Härigenom kan de göra undantag från förbuden som anges i MB 7:15 (MB 7:18 a; MB 7:18 b). Vid dispens från strandskyddet krävs att det föreligger ”särskilda skäl”. Dessa skäl anges i MB 7:18 c. Vid dispensprövningen ska även strandskyddets syfte beaktas (MB 7:26).

MB 7:18 c lyder ” Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

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

I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 18 e §”.

LIS anges följaktligen i MB 7:18 c och 7:18 d som ett särskilt skäl för beviljande av strandskyddsdispens. Kommunen kan utse LIS-områden där ”åtgärden bidrar till att långsiktigt främja utvecklingen av landsbygden”. Kommunen får även ge dispens inom LIS-område 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” (MB 7:18 d). LIS behandlas mer ingående under rubriken ”Landsbygdsutveckling i strandnära lägen”.

### **3.8 Undantag från strandskydd**

Det finns tillfällen då strandskyddsdispens inte behöver sökas. Enligt MB 7:16 är det i vissa fall tillåtet att uppföra byggnader som behövs för ändamål som jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel.

### **3.9 Upphävande av strandskydd**

Kommunen kan genom att bilda detaljplaneområde upphäva strandskyddet. Intresset för detaljplanen ska då väga tyngre än strandskyddsintresset. Vid bildande av detaljplaneområde ska det finnas särskilda skäl i enlighet med MB 7:18 c - 7:18 d (PBL 4:17).



Även länsstyrelsen kan upphäva strandskyddet om ”Det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften...” (MB 7:18). Strandskyddsdispens på denna grund ska tillämpas restriktivt (Prop. 1997/98:45).

### **3.10 Beslutsprocessen för strandskyddsdispens**

Kommunen får ta beslut om dispens från strandskyddet (MB 7:18 b). En dispens som beviljas enligt MB 7:18 b måste föregås av en utredning som visar att strandskyddets syfte inte åsidosätts. Utredningen ska därigenom behandla frilufsliv samt djur- och växtliv (Naturvårdsverket, 2012).

### **3.11 Överprövning av strandskyddsdispens**

De strandskyddsdispenser som kommunen beviljat skickas till länsstyrelsen (MB 19:3 a). Länsstyrelsen bedömer därefter om kommunen följt de riktlinjer och lagar som krävs för strandskyddsdispens. Misstänker länsstyrelsen att kommunen handlat felaktigt görs en så kallad ”överprövning” enligt MB 19:3 b (Naturvårdsverket, 2012). Länsstyrelsen ska inom tre veckor från att ärendet inkommit fatta beslut om överprövning ska ske (MB 19:3 b). Görs ingen överprövning vinner kommunens beslut laga kraft (Naturvårdsverket, 2012). Genom överprövning kan länsstyrelsen fastställa eller upphäva en strandskyddsdispens. Länsstyrelsen kan även ändra eller lägga till villkor så att en strandskyddsdispens kan beviljas (Naturvårdsverket, 2012).

### **3.12 Överklagande av strandskyddsdispens**

Har kommunen avslagit en strandskyddsdispens kan sakägare överklaga ärendet till länsstyrelsen. Om länsstyrelsens beslut går en sakägare eller ideell förening (med intresse för frilufsliv) emot kan beslutet överklagas till mark- och miljödomstolen (MB 16:12; MB 16:14; MB 19:1). Mark- och miljödomstolens beslut kan vidare överklagas till sista instans som är mark- och miljööverdomstolen (Lag om mark- och miljödomstolar 1:2).

## 4 Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Landsbygdsutveckling i strandnära lägen är ett sätt att göra strandskyddsbestämmelserna mer differentierade. Meningen är att kommunerna ska ta fram områden som lämpar sig bra för utveckling av strandnära bebyggelse. Detta för att ”långsiktigt stimulera den lokala och regionala utvecklingen” (Naturvårdsverket, 2012, s. 14). Dessa områden ska enligt (PBL 3:5) framgå i översiktsplanen. Vad som är landsbygd och vilken verksamhet som får bedrivas där går inte att utläsa ur lagtexten utan är något som kommunerna och länsstyrelserna får definiera själva. Detta medför enligt Naturvårdsverket (2012) att reglerna blir lokalt förankrade.

### 4.1 Landsbygdsbegreppet

Det finns ingen generell beskrivning av vad landsbygd är och det verkar inte bara vara ett svenskt problem. I USA ansåg man fram till 1990 att allt som inte var stad eller förort var landsbygd (Haas, 1990). Enligt Nationalencyklopedin är landsbygd (2013) ett ”(större) område med ringa tätortsbebyggelse”.

I och med Regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Glesbygdsverket (Regleringsbrev, 2008) fick det nu nedlagda verket i uppdrag att ta fram en ”kunskapsöversikt som belyser landsbygdsbegreppet ur olika perspektiv” (s.5). Glesbygdsverket (2008) kom fram till att begreppet varierar beroende på i vilket sammanhang det används och att olika myndigheter använder olika definitioner på landsbygdsbegreppet. Glesbygdsverkets definition byggde på tillgängligheten till orter större än 3000 invånare. Områden som låg mellan 5 - 45 minuters bilväg från ett sådant område ansågs vara tätortsnära landsbygd. Alla områden som låg längre bort ansågs vara glesbygd eller landsbygd (Glesbygdsverket, 2008). Sveriges landsting och kommuner har delat upp alla kommuner i nio olika grupper varav en grupp är glesbygdskommuner. Kriterierna för att hamna i denna grupp är att kommunen ska ha mindre än sju invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare (Glesbygdsverket, 2008). I förarbetet till den nya strandskyddslagen nämns just att det är svårt att bedöma vad ordet landsbygd innefattar, därför har kommunerna rätt att göra en egen tolkning av vad de anser vara en korrekt bedömning (Prop. 2008/09:119).

## 4.2 Historik LIS

I ett regeringsbeslut (M2001/1992/Na) gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att: ”kartlägga tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Naturvårdsverket skall vidare utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av ett stärkt strandskydd i tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck respektive vissa lättnader avseende strandskyddsbestämmelserna i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att underlätta regional utveckling, såsom turism och friluftsliv” (Prop. 2001/02:1, s. 26).

I en efterföljande rapport från Naturvårdsverket (2002), framgick det att det fanns ”stora brister i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna” (s. 3) och tolkningen varierade stort i landet. Detta berodde till stor del på att reglerna uppfattades krångliga och att det var för dåligt anpassade till landets olika regionala områden. Med rapporten ville man visa på hur man kunde förtydliga strandskyddslagen, dels stärka strandskyddet i tätbebyggda områden med högt bebyggelsetryck, samt lätta på bestämmelserna i glesbygden med lågt bebyggelsetryck (Naturvårdsverket, 2002). Rapporten skickades på remiss till 128 instanser, däribland länsstyrelser, kommuner och intresseorganisationer (Ds 2005:23). Utredningen kom fram till att det fanns tre problemområden, varav ett område berörde ”bristande legitimitet framför allt på grund av att samma bestämmelser gäller för såväl de mest som de minst ianspråktaga områdena i landet” (Ds 2005:23, s. 9). Det uppdagades även att det fanns brister i lagen gällande tydligheten med upphävande av strandskydd vid planläggning.

År 2008 gjordes en ny utredning (Ds 2008:21) där man än en gång konstaterade att kommunerna skulle ha större inflytande över sina egna stränder. Ett förslag var att kommunerna skulle få möjlighet att i översiktplanen peka ut områden som lämpade sig bättre än andra för strandnära bebyggelse.

Den 12 februari 2009 överlämnade regeringen propositionen (2008/09:119) ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden” till riksdagen. I propositionen föreslås främst lagändringar i miljöbalken och plan och bygglagen som berör strandskyddsbestämmelserna (Prop. 2008/09:119). I de inledande raderna av propositionen kan man läsa följande: ”Förslagen har inriktningen 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, s. 1). Den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 2009 med undantaget att MB 7:18 d trädde i kraft 1 februari 2010.

### 4.3 Geografisk omfattning för LIS

I miljöbalken 7:18 e kan man läsa vilka områden som får pekas ut för LIS-ändamål. LIS-områden ska vara lämpliga för utveckling av landsbygden och ha en begränsad utbredning så att syftet med strandskyddet fortfarande främjas på lång sikt. Det kan också röra sig om områden som ”endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften”. Dessa områden är: ”I eller i närheten av tätorter, i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland, på Gotland, eller vid Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungens, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungens, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området” (MB 7:18e).

LIS-områden kan inte pekas ut i områden som: ”inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.” (MB 7:18 e).



**Figur 3.** I områden med prickad linje ska kommunerna vara restriktiva vid utpekande av LIS-områden. Där linjen är heldragen har kommunerna ingen möjlighet att peka ut LIS-områden (Naturvårdsverket, 2012, s. 13).

## **4.4 Plan- och bygglagen**

Kommunerna ska enligt PBL 3:5 i översiktsplanen peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Dessa områden måste uppfylla kraven som ställs i MB 7:18 e. Det är länsstyrelsens roll att under samrådet för översiktsplanen se till att dessa krav är förenliga med gällande lag (PBL 3:10).

## **4.5 Planeringsprocessen**

Det är kommunens ansvar att upprätta en översiktsplan för hela kommunen och hålla den aktuell (PBL 3:1). Kommunen ska peka ut aktuella LIS-områden i samband med att en översiktsplan, fördjupning av översiktsplan eller tillägg till översiktsplan tas fram. Tillägg kan endast göras om den översiktsplan som finns är aktuell. Naturvårdsverket och Boverket har på uppdrag av regeringen gett ut en handbok vid namn "Strandskydd- en vägledning för planering och prövning" som ska fungera som en guide för kommuner och länsstyrelser i planprocessen. Handboken uppdateras löpande och ändringar görs så att den ska vara så aktuell som möjligt. Den senaste uppdateringen kom ut i februari 2012 och är den andra upplagan hittills. I guiden, som ska ses som en vägledning och inte en mall delas planeringsprocessen upp i fem steg. Processen börjar med en förberedande fas, därefter kommer samråd, utställning/granskning, antagande och efterantagande. Det är som det tidigare påpekats kommunens ansvar att upprätta en översiktsplan men det är bra om länsstyrelsen är med under processen (Naturvårdsverket, 2012).

### **4.5.1 Förberedande fas**

Under den första fasen är det bra om kommunen klargör vad den har för mål och strategier för framtagandet av LIS-områden. För att kunna bevara och inte skada den strandnära miljön bör undersökningar och analyser göras i den mån som bedöms rimlig. Kommunerna undersöker även vilka utvecklingsbehov och möjligheter som finns i de olika delarna av kommunen. Under den förberedande fasen diskuterar kommunerna bland annat vad det är som gör kommunen attraktiv och vilket bebyggelsestryck som föreligger. Länsstyrelsens roll i denna fas är att hjälpa till med frågor som rör grannkommuner och länsstyrelser, bistå med nationella såväl som regionala

planeringsunderlag och föra en diskussion med kommunen om hur olika miljömål uppnås (Naturvårdsverket, 2012).

## **4.5.2 Samråd**

Under samrådet ska diskussion föras med berörda parter. Det är viktigt att få med så många som möjligt då det blir en mer demokratisk process. Allt från grannkommuner och infrastrukturorgan till naturvårdsföreningar och lokala friluftorganisationer bör bjudas in till diskussion. I detta skede kan det även diskuteras alternativa planer som sedan leder fram till en ny omarbetad plan. Länsstyrelsen ska under samrådet främst se till så att framtagandet av LIS-områden följer miljöbalkens kriterier i MB 7:18 e (Naturvårdsverket, 2012).

## **4.5.3 Utställning och granskning**

Efter samrådet ska kommunen sammanställa alla förslag och synpunkter som kommit fram och eventuellt revidera planen. Vid utställningen ges än en gång alla möjlighet att komma med åsikter och synpunkter. Under utställningstiden ska länsstyrelsen komma med ett granskningsyttrande där det ska framgå om planen är förenlig med MB 7:18 e första stycket (Naturvårdsverket, 2012).

## **4.5.4 Antagande**

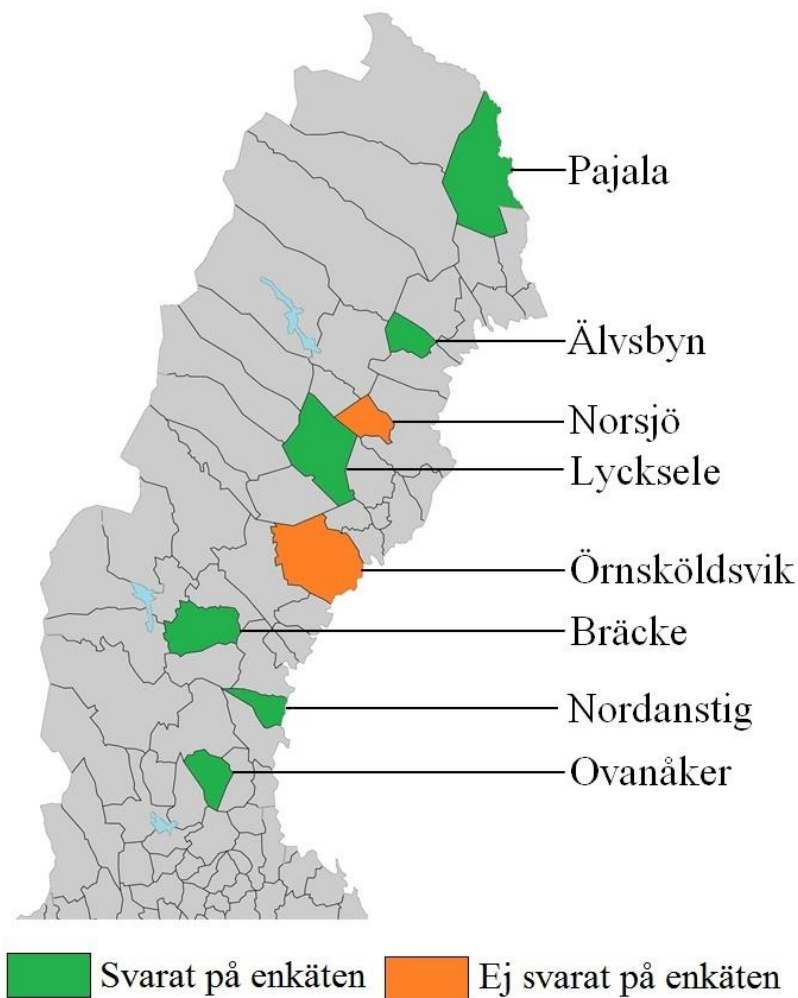
De synpunkter som skriftligen kommit in ska kommunen sammanställa och framföra i ett särskilt utlåtande. Om det visar sig att planen har ändrats väsentligt ska den ställas ut på nytt (PBL3:18). Länsstyrelsens granskningsyttrande bifogas planen och den antas av kommunfullmäktige. Inkommer det ingen klagan på förslaget inom tre veckor vinner planen laga kraft (Naturvårdsverket, 2012).

## **4.5.5 Efter antagande**

När LIS-områdena är antagna i översiktsplanen fungerar de som en vägledning i kommunens dispensbehandling angående strandskyddsfrågor. Länsstyrelsen använder sig även av översiktsplanen när de prövar givna dispenser (Naturvårdsverket, 2012).

## 5 Resultat

En enkät har skickats till de kommuner i Norrland som antagit LIS-områden i eller som ett tillägg till sin översiktsplan. Sammanlagt har åtta kommuner fastställt LIS-områden. Sex utav dessa kommuner har svarat på enkäten. De kommuner som antagit LIS-områden redovisas i figur 1 nedan.

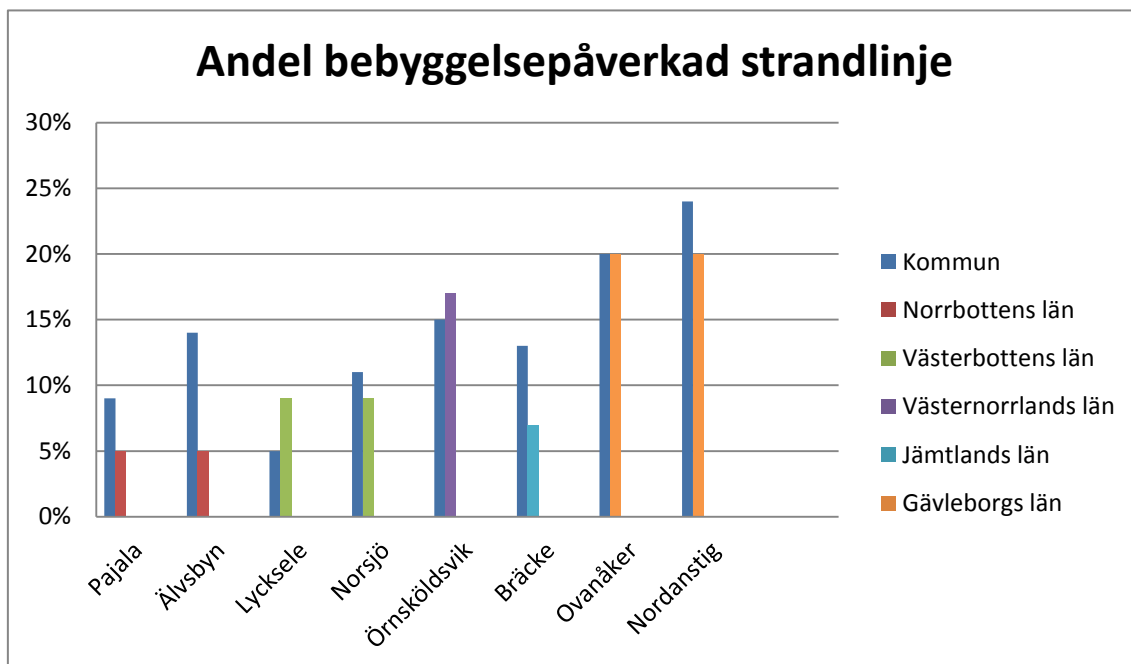


**Figur 4.** Bilden redovisar de kommuner som fastställt LIS-områden i Norrland. Kommuner markerade i grön färg har svarat på en av oss utsänd enkät. Kommuner med orange färg har inte svarat på enkäten. Bakgrundskarta från wikipedia.se, retuscherad av författarna.

Resultatet är uppdelat i två delar. Den första delen är benämnd ”Enskilda kommuners resultat” och den andra ”Sammanställning av enkätens frågor”. I den första delen beskrivs de kommuner som antagit LIS-områden var för sig. I denna del finns generell och statistisk information samt uppgifter hämtade ur genomförd enkät. I den andra delen finns en sammanställning bestående av kommunernas svar på enkätfrågor samt diagram.

Kommunernas andel bebyggelsepåverkad strandlinje skiljer sig i många fall väsentligt från dess läns medel av bebyggelsepåverkade strandlinje. I tabellen nedan ges en sammanställning av bebyggelsepåverkan för de kommuner som antagit LIS-områden i Norrland.

**Tabell 1.** Tabellen visar de kommuner som färdigställt LIS i Norrland samt hur stor andel dess strandlinje som är bebyggd. Jämte kommunernas stapel visas länets andel bebyggd strandlinje.



## 5.1 Enskilda kommuners resultat

### Norrbotten

I Norrbotten bor det 248762 personer (SCB, 2013). I länet finns det 97577 kilometer kust och strand varav 5 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b).

### Pajala

Pajala antog sin översiktsplan i juni 2010 och har därför gjort ett tematiskt tillägg till planen. Tillägget antogs av kommunfullmäktige den 18 juni 2012. Kommunen består av 4037 km strand, varav 9 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Deras vision är att öka befolkningen från dagens 6300 till 10000 år 2020. Kommunen bedömer att det finns utrymme för cirka 1300 tomter inom LIS-områdena där det kan bli aktuellt med permanent- samt fritidsboende (Pajala 2012).



Pajala kommun har beviljat en strandskyddsdispens inom LIS-område. Denna ansökan inkom redan innan LIS-områdena var utpekade och blev då avslagen av kommunen. Pajala anser därför att införandet av LIS har gett viss effekt.

Kommunen har under framtagandet av tillägget arbetat självständigt. Kontakt med föreningar och intresseorganisationer har mestadels gjorts vid utställningen av planen. Samarbetet med länsstyrelsen har fungerat mycket bra.

Eftersom kommunens mål är att nå 10000 invånare, till stor del med hjälp av nybyggnationer i LIS-områden, så anser de att framtagandet av tillägget kommer ge positiva ekonomiska resultat. En viss oenighet har uppstått mellan länsstyrelsen och kommunen då de inte har pekat ut alla områden som kan tänkas passa som LIS-områden.

Ett policydokument har tagits fram och granskas nu av mark- och miljödomstolen. Med dokumentet vill kommunen att det ska vara möjligt att söka dispens från strandskyddet med hjälp av "LIS-undantagen" även om de ligger utanför utmärkta LIS-områden. De skriver även att de upplevt att länsstyrelsens ambition ligger mer på nivå med detaljplan istället för översiktsplan. Kommunen uppfattar strandskyddsbestämmelserna som svårtolkade. Pajala kommun anser att de borde haft mer samarbete med byaföreningar.

### **Älvsbyn**

Älvsbyn antog en ny översiktsplan i november 2011 och har i och med det också pekat ut LIS-områden. I översiktsplanen har de en vision om att det år 2025 ska bo 10000 invånare i kommunen. Utpekandet av LIS-områden ska hjälpa till att nå detta mål. Älvsbyn har 1501 km strand varav 14 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). I översiktsplanen är 52 områden utpekade som LIS-områden. Kommunen gjorde bedömningen att ett större antal områden men mindre till ytan skulle vara mest effektivt för ett fortsatt bra strandskydd (Älvsbyn, 2011).

Det har idag beviljats 10 strandskyddsdispenser inom de utpekade LIS-områdena och endast en ansökan utanför LIS-områden har inkommit. Älvsbyn började planarbetet tidigt och samarbetade då med Bodens kommun. Samarbetet kom dock av sig och

Älvsbyn fortsatte då på egen hand. LIS-områdena i kommunen ligger mestadels vid sjöar och därför behövdes inget samarbete med grannkommunerna.

För att få in åsikter från föreningar och allmänheten så anordnades möten i en del större byar. Kommunen tror att framtagandet av LIS-områden kan betala sig på lite längre sikt. Länsstyrelsen hade i början av arbetet synpunkter på att det var för stort antal områden som pekats ut men har i efterhand inte avslagit några strandskyddsdispenser. Kommunen uppfattar att de nya strandskyddsbestämmelserna är tydliga.

### **Västerbotten**

I Västerbotten bor det 260501 personer (SCB, 2013). I länet finns det 58 115 kilometer kust och strand varav 9 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b).

### **Norsjö**

Norsjö kommun har inte svarat på enkäten. De antog sitt LIS-tillägg till översiktsplanen i juni 2012. Kommunen har 2025 km strand varav 11 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Under framtagandet av planen har ca 25 vattenområden varit intressanta för utveckling av LIS-områden. Sjöar och vattendrag som inte ansetts intressanta för bebyggelse har sällats bort. Den totala längd strand som utpekats är 22,2 km och upptar 1,11 procent av den totala strandlinjen (Norsjö, 2012).

### **Lycksele**

Lycksele kommun antog sina tillägg för LIS till översiktsplanen i november 2011. Det finns 5247 km strand varav 6 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Lycksele har över 600 sjöar och tre stora älvar rinner genom kommunen. 16 områden har pekats ut som lämpliga LIS-områden. Bebyggelsestrycket är lågt och huvudsakliga syftet för byggnation ska vara helårsbostad (Lycksele, 2011).

Hittills har två strandskyddsdispenser inom LIS-områden getts och dessa har inte varit nybyggnationer. Inga strandskyddsdispenser har sökts utanför LIS-områden.

Kommunen har arbetat självständigt och uppger att samarbetet med lantmäteriet och länsstyrelsen har fungerat bra. Eftersom nybyggnadstrycket är lågt i kommunen ser de inte att framtagandet av LIS-områden kommer ge någon större inkomst till Lycksele. Kommunen uppfattar strandskyddsreglerna som tydliga.

## **Jämtland**

I Jämtland bor det 126 261 personer (SCB, 2013). I länet finns det 57736 kilometer strand varav 7 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b).

## **Bräcke**

Bräcke antog ett tillägg till LIS i översiktsplanen i juni 2012. Deras översiktsplan är från 2003. I kommunen finns det 3134 km strand varav 13 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Bebyggelsestrycket är lågt, det har endast byggts sju permanentbostäder de senaste sju åren. I genomsnitt byggs 14 nya fritidsbostäder per år. Med denna bakgrund samt att det finns omkring 700 sjöar anser kommunen att framtagandet av LIS-områden kan vara bra för befolkningsutvecklingen (Bräcke, 2012).

Sedan tillägget till översiktsplanen antogs har det inom LIS-områden beviljats 29 strandskyddsdispenser för fritidshus och ett för permanentboende. En ansökan har kommit in som berör områden utanför LIS. När kommunen anser att det finns liten chans till strandskyddsdispens avråder de ofta sökanden redan per telefon. Bräcke var tidigt ute med planarbetet och har därmed inte haft något samarbete med grannkommunerna. Kontakten med skogsstyrelsen, lantmäteriet och länsstyrelsen har varit bra. Man har tagit stor hänsyn till de olika byaföreningarna och de har kommit med förslag om vilka områden som skulle passa, respektive inte passa för LIS. På sikt tror kommunen att LIS kommer ge ett ekonomiskt tillskott. Bräcke kommun anser att lagen är otydlig. De kritiserar att det inte anges i lag hur stora LIS-områden som får pekas ut. Härmed anser de att det finns en risk att kommuner särbehandlas på grund av vilken länsstyrelse de tillhör.

## **Västernorrland**

I Västernorrland bor det 241658 personer (SCB, 2013). I länet finns det 18538 kilometer kust och strand varav 17 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b).

## **Örnsköldsvik**

Örnsköldsvik kommun svarade inte på enkäten. Kommunen antog sin plan för LIS-områden i juni 2011. Kommunen har 5689 km kust och strand varav 15 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). I översiktsplanen framför de svårigheten att förutse områden som i framtiden kommer att gagna kommunen. Därför har det

föreslagits att LIS-reglerna ska kunna tillämpas även inom områden som inte utpekats som LIS-områden i översiktsplanen. På översiktskartorna har man pekat ut områden som specifikt lämpar sig för turism samt för bostäder (Örnsköldsvik, 2011). Den del av Örnsköldsviks kust som är belägen vid Höga kusten får inte bli LIS-område (SFS 2011:393).

### **Gävleborg**

i Gävleborg bor det 276 698 personer (SCB, 2013). Länet består av 18026 kilometer kust och strand varav 20 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b).

### **Nordanstig**

Nordanstig har gjort ett tematiskt tillägg för LIS till översiktsplanen, som antogs i november 2011. Kommunen har 1134 km kust och strand varav 24 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Enligt översiktsplanen tror Nordanstigs kommun att befolkningen kommer minska med 4,1 procent till år 2020. Kommunen tror att framtagandet av LIS-områden kan hjälpa till att förhindra befolkningsminskningen (Nordanstig, 2011).

Det har beviljats 1 strandskyddsdispens inom LIS-område och det har kommit in cirka 35 ansökningar som berör andra områden. Kommunen tycker att samarbetet med länsstyrelsen, lantmäteriet och skogsstyrelsen har fungerat bra. De har arbetat självständigt under planprocessen. Naturvårdsföreningen har även varit med och kommit med bra synpunkter. Kommunen tror att framtagandet av LIS kommer ge ett positivt ekonomiskt resultat. Som det ser ut idag har endast sex områden längs kusten utpekats som LIS-områden men arbetet kommer fortsätta för att så småningom täcka hela kommunen. De anser att lagstiftningen för LIS är tydlig.

### **Ovanåker**

Ovanåker antog en tematisk översiktsplan angående LIS i januari 2011. I kommunen finns det 1792 km strand varav 20 procent med byggnad inom 100 meter (SCB, 2011 b). Kommunen har en sjunkande befolkningstrend och anser därför att LIS är en bra åtgärd som kan motverka det (Ovanåker, 2011).

Fem strandskyddsdispenser har godkänts inom LIS. Bortsett från några transformatorer har inga ansökningar inkommit angående dispens från strandskyddet utanför LIS-

områdena. Totalt rör det sig om ett område på cirka 60 km som har utsetts till LIS-områden. Ovanåker har haft kontakt med länsstyrelsen och lantmäteriet under framtagandet av översiktsplanen. De har inte haft något samarbete med någon grannkommun. Samtal har förts med Svenska naturskyddsföreningen och andra intresseorganisationer. Ekonomiskt sett är det svårt att se något positivt resultat. Än så länge har det bara byggts sommarstugor och därför har det inte bidrag till någon inflyttning. Lagstiftningen uppfattas som svår och en del olika ståndpunkter mellan kommun och länsstyrelse har uppkommit. Ett problem har varit att definiera fri passage och gemensamhetsanläggningar samt att arbetet med framtagandet av planen varit tidspressat.

## **5.2 Sammanställning av enkätens frågor**

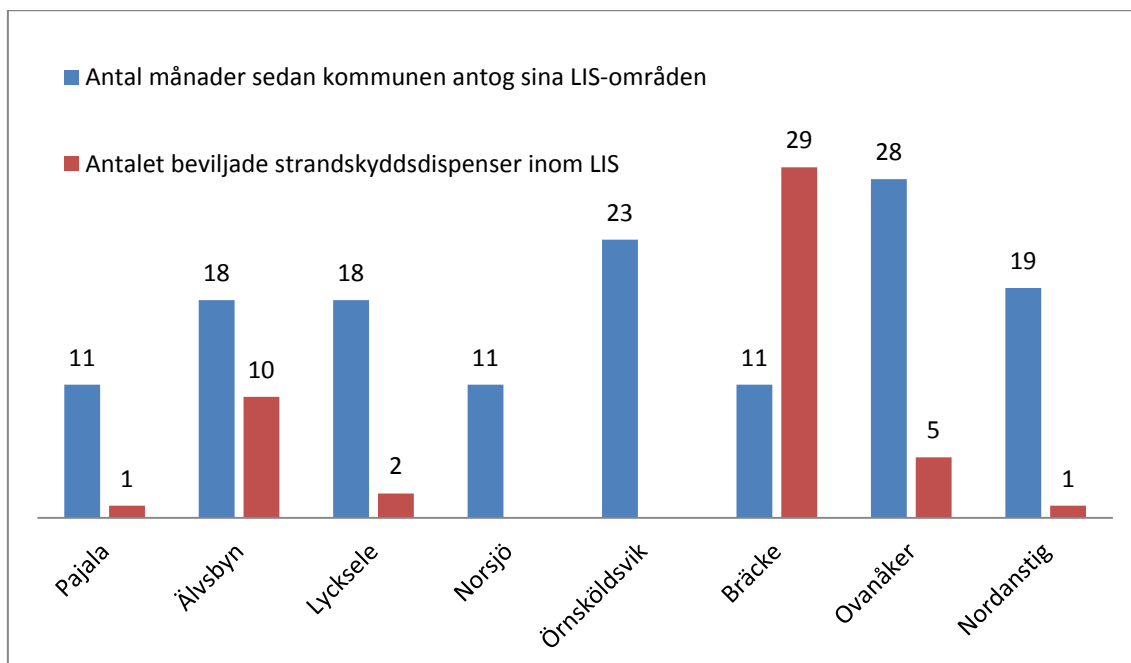
### **Fråga 1: När antog kommunen sin översiktsplan (alternativt tillägg till översiktsplan) innehållande LIS-områden?**

Ovanåker var först av Norrlandskommunerna med att utse LIS-områden. Tillägget antogs i januari 2011. Nordanstig, Älvsbyn och Lycksele antog sina planer i november 2011. Bräcke och Pajala antog sina planer i juni 2012. Norsjö och Örnsköldsvik svarade inte på enkäten. Utifrån deras översiktsplaner framgår att Norsjö antog LIS i juni 2012 och Örnsköldsvik i juni 2011. Antalet månader sedan kommunen antog LIS-områden i eller som ett tillägg i översiktsplanen framgår av tabell 2.

### **Fråga 2: Hur många strandskyddsdispenser har beviljats (av både kommun och länsstyrelse) inom era LIS-områden?**

Nordanstig och Pajala har beviljat 1 strandskyddsdispens vardera. Lycksele 2. Ovanåker 5. Älvsbyn 10. Bräcke har beviljat 29 strandskyddsdispenser varav 1 permanentbostad, resten fritidshus. Pajalas enda strandskyddsdispens hade vid en tidigare ansökan blivit avslagen men efter LIS-arbetet så blev den godkänd. I Lyckseles fall så handlar det inte om nybyggnationer utan andra särskilda skäl har angetts. Antalet beviljade strandskyddsdispenser inom LIS-områden redovisas i tabell 2.

**Tabell 2.** Blå staplar visar antalet månader sedan kommunerna antog sina LIS-områden. Röda staplar visar antalet beviljade strandskyddsdispenser inom LIS. Norsjö och Örnsköldsvik har inte svarat på enkäten varpå information om antalet beviljade strandskyddsdispenser saknas.



**Fråga 3: Hur många dispenser utanför LIS-område har sökts sedan LIS-områden antagits i kommunens översiktsplan?**

I Ovanåker och Lycksele har inga ansökningar kommit in. Bräcke och Älvsbyn har mottagit en ansökan vardera. Pajala har fått in två och har initierat en detaljplan. I Nordanstig har cirka 35 ansökningar inkommit. Bräcke kommun uppger att ”De flesta ärenden avstys redan vid första telefonkontakten när sökanden inser att möjligheten att få dispens är minimal. Det enda fall vi har haft har varit näringsverksamhet och därigenom kunnat beviljas.”. De strandskyddsdispenser som sökts utanför LIS-område har bestått av transformatorstationer eller näringsverksamhet. Vissa ansökningar har legat inom detaljplaneområde. Om strandskyddsdispenser för bostadsändamål sökts framgår inte av svaren av enkäten.

**Fråga 4: Hur stor del av kommunens strandlinje har tagits i anspråk för LIS-område?**

Bräcke kommun har avsatt 6-10 procent av strandlinjen för LIS-områden. Nordanstig, Lycksele och Pajala kommun har avsatt 1-5 procent av strandlinjen. Ovanåker skriver

att det är ca 60 kilometer strand men har inte räknat ut någon procentandel av strandlinjen. Älvsbyn har inte räknat ut någon sådan kvot.

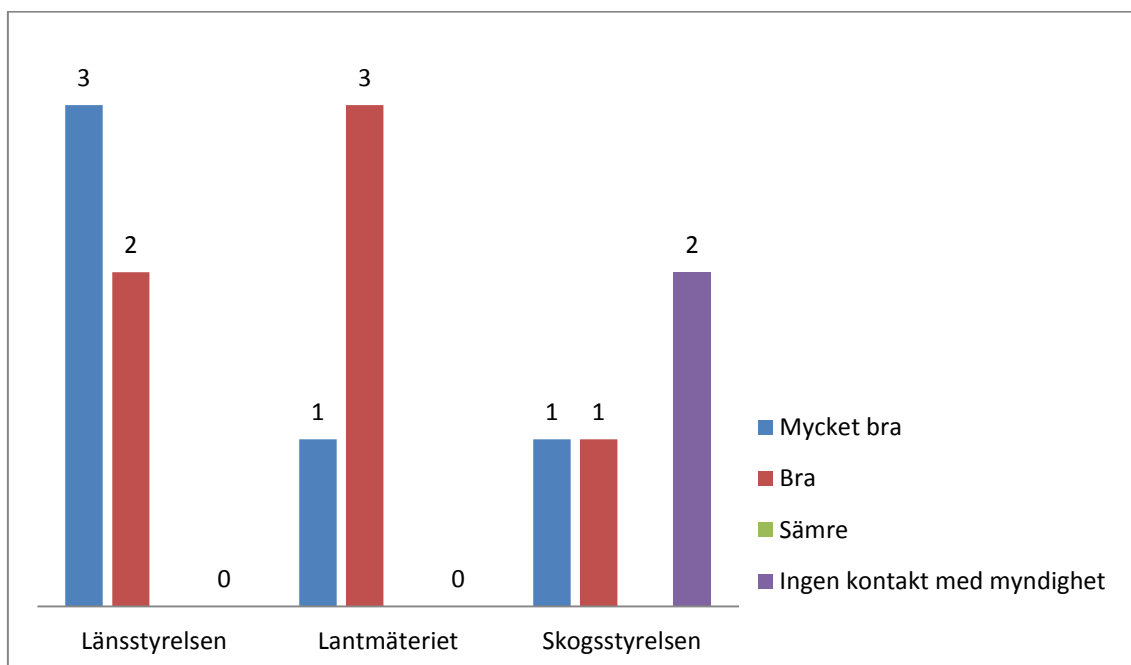
**Fråga 5: Vissa kommuner har tagit fram sina LIS-områden i samarbete med närliggande kommuner. Vilket av nedanstående alternativ gällande samarbete passar bäst för er kommun?**

Älvsbyn samarbetade till en början med Bodens kommun. Under arbetets gång gick ”luften ur” Bodens kommun och Älvsbyn fortsatte arbetet ensamma. Ingen av de övriga kommunerna har samarbetat med närliggande kommuner.

**Fråga 6: Hur upplever ni samarbetet med nedanstående myndigheter under planprocessen för LIS-områden?**

Pajala uppger att de har haft en dialog med länsstyrelsen och fått stöd i framtagandet av områdena. Hur kommunerna upplever samarbetet med myndigheter under planprocessen för LIS framgår av tabell 3.

**Tabell 3.** Tabellen visar hur kommunerna upplevt samarbetet med myndigheter under planprocessen för LIS. Siffrorna visar antalet svar på respektive val.



**Fråga 7: Har kommunen fört samtal med lokala föreningar eller exploatörer under planprocessen?**

Alla kommuner svarade ja på denna fråga. Ovanåker, Nordanstig och Lycksele har haft kontakt med Svenska naturskyddsföreningen. I Pajala har kontakt med föreningar endast skett vid utställning och samråd.

Bräcke kommenterade att ”Inom kommunen finns många byagrufföreningar som har deltagit i framtagandet av LIS-områden. Representanter för kommunen åkte ut och träffade byagrupperna som sedan fick lämna förslag på vilka områden som ska pekas ut och vilka som absolut inte ska pekas ut”.

Älvsbyn angav att ”Kommunen annonserade om att ha samråd i vissa större byar. Alla boende och även byaföreningarna/företagare m.fl. var inbjudna att delta. Dessa fick möjlighet att lämna in önskemål om vart LIS-områdena kunde placeras. Boende i byarna har ju god lokalkännedom.”.

**Fråga 8: Tror ni att kostnaden för framtagning av LIS-områden kommer uppvägas av de ekonomiska tillskott kommunen eventuellt får av ett ökat bebyggelsetryck?**

Ovanåker, Älvsbyn och Lycksele tycker det är svårt att uppskatta om det kommer löna sig. Bräcke tror att det på sikt kommer gynna ekonomin. Pajala tror att framtagandet av LIS kommer att verka positivt på kommunen då det har ett mål att komma upp i 10000 invånare till 2020. De tror att trycket på centralorten, där det är brist på bostäder, kommer bli mindre när möjligheten till att bygga i LIS-områden finns.

**Fråga 9: Har det under planprocessen uppstått oenighet mellan kommun och länsstyrelse?**

Ovanåker skriver att de har haft lite olika ståndpunkter. Älvsbyn uppger att länsstyrelsen till en början hade åsikter om att de hade ett allt för stort antal LIS-områden. De skriver vidare att ”Länsstyrelsen har inte heller i efterhand satt sig på tvären i de ärenden som har överprövats inom LIS-områdena”.



Pajala uppger att länsstyrelsen hade en del synpunkter på deras första förslag. De skrev även ” En fråga som nu prövas av mark- och miljödomstolen är det antagna policydokumentet som ska utgöra ett komplement till de utpekade LIS-områdena. Policydokumentet ska fungera så att om alla kriterier, som vi angett, är uppfyllda ska även områden som inte är utpekade i dokumentet, kunna ha LIS som ett dispenskäl. Med den storlek vi har på vår kommun och den strandlängd som finns är det omöjligt att kunna peka ut alla områden som kan inkluderas i LIS-begreppet”.

#### **Fråga 10: Anser ni att lagstiftningen för LIS är tydlig?**

Hälften av kommunerna svarade ja och hälften nej. Bräcke tyckte att det är otydligt hur stora områden som får pekas ut. Detta kan medföra en risk med att det blir helt olika bedömningar i landet. Ovanåker skrev ” Fri passage och gemensamhetsanläggningar är svårt att definiera resp. genomföra. Även tolkningen till närmaste hus”. Pajala uppger att ”lagstiftning tolkas olika och trots att det är en översiktsplan har kravet från Ist varit på näst intill på detaljnivå”.

#### **Fråga 11: Finns det något ni önskar ni gjort annorlunda vid urval av LIS-områden?**

Bräcke och Lycksele tycker inte att det finns något de borde ha gjort annorlunda. Ovanåker uppger att de har känt en tidspress och att arbetet inte har blivit så genomarbetat som det borde. Pajala skrev att de borde ha haft mer kontakt med byaföreningarna.

#### **Fråga 12: Övrigt - Under denna punkt har ni möjlighet att kommentera enkätens innehåll, eller era åsikter om LIS i allmänhet.**

Bräcke kommun framförde att förutsättningar för LIS skiljer sig mycket mellan olika kommuner. De tycker att reglerna borde anpassas mer beroende på hur hårt exploateringsstrycket är. Ovanåker skriver att det är svårt att utvärdera efter så kort tid.

Lycksele kommenterade i enkäten ”LIS-områden är säkert mycket bra för kommuner med högt bebyggelsestryck vid kusterna. För en inlandskommun där det endast byggs

enstaka nya bostäder är det ganska svårt att hitta lämpliga LIS-områden, dvs att veta var det kan bli attraktivt att bygga”.

Pajala ser positivt på LIS, ” Varje person som flyttar in bidrar till att viktig service kan behållas i närliggande byar”.

## 6 Diskussion

### Antal strandskyddsdispenser

Det finns utifrån enkätens resultat inget samband mellan hur länge kommunen haft LIS-områden och antalet strandskyddsdispenser som beviljats. Av de kommuner som svarat på enkäten har 60 procent av LIS-dispenserna beviljats i Bräcke kommun. Bräcke kommun antog tillägg för LIS-områden 2012-06-17. Av Norrlands kommuner är Bräcke således den kommun som antagit LIS senast.

### Strandskyddsdispenser sökta utanför LIS-områden

Kommunerna anger att det varit svårt att välja lämpliga områden. Detta beror bland annat på att kommunerna har svårt att förutspå vilka områden som i framtiden kommer bli attraktiva för bebyggelse. Vi anser att LIS-områden bör revideras då en ny översiktsplan skapas. De LIS-områden som pekats ut för ändamålet LIS går därmed att ändra. Det tar emellertid lång tid och är även kostsamt att omarbeta en översiktsplan. Bräcke kommun anger att de kommer omvärdera vilka områden som ska vara utpekade för LIS-ändamål då översiktsplanen revideras.

En av de frågor som ställdes i enkäten var ” Hur många dispenser utanför LIS-område har sökts sedan LIS-områden antagits i kommunens översiktsplan?”. Vissa kommuner kan ha missuppfattat frågan då de verkar ha svarat på hur många strandskyddsdispenser som beviljats och inte sökts utanför LIS-områden. Som stöd för detta anser vi att det antal sökta strandskyddsdispenser utanför LIS-områden som kommunerna angivit är orimligt lågt. Pajala har kommenterat ”Den ena (ansökan) kommer tas i kommande nämnd” vilket tyder på att de svarat på hur många strandskyddsdispenser som beviljats utanför LIS-områden. Anledningen att vi frågade hur många strandskyddsdispenser som sökts utanför LIS-områden var för att ta reda på om kommuninvånarna hade andra önskemål om lokalisering för strandnära bebyggelse. Det är i regel svårt att bevilja strandskyddsdispens utanför LIS-område. Bräcke kommun angav i enkäten ” De flesta ärenden avstyrs redan vid första telefonkontakten när sökanden inser att möjligheten att få dispens är minimal...”. Övriga kommuner har inte kommenterat frågan. Kanske ger andra kommuner samma råd som Bräcke. Samtliga kommuner utom Nordanstig har haft mellan 0 och 2 ansökningar utanför LIS-område. Nordanstig skiljer sig här från övriga kommuner där 35 ansökningar utanför LIS-område sökts. Eftersom Nordanstigs kommun har väsentligt fler ansökningar utanför LIS-områden kanske de inte avråder

kommuninnevånare att söka strandskyddsdispenser. Genom att kommunerna eventuellt avråder till att söka strandskyddsdispens samt att kommunerna kan ha missuppfattat frågan ges inget svar på om kommuninnevånarna är intresserade att söka strandskyddsdispens utanför de områden som kommunen avsatt för LIS-ändamål. Det kan dock fastställas att kommunerna anser att det är svårt att välja ut lämpliga LIS-områden. Vi anser att en studie i intervjuform hade varit mer lämplig för att se hur vanligt det är att kommuninnevånare söker strandskyddsdispenser utanför LIS-områden.

### **Samarbete mellan kommuner**

Samtliga kommuner som färdigställt LIS-områden i Norrland har arbetat självständigt i planeringsprocessen. Älvsbyn samarbetade till en början med Boden. Älvsbyn avbröt samarbetet då Bodens kommun efter ett tag "tappade luften". Vad de menar med detta vet vi inte. Det står dock klart att samarbetet fungerade dåligt. Halvardsson (2012) har väckt frågan om det tar längre tid för kommuner som samarbetar. Av vår undersökning har vi inte kunnat dra någon sådan slutsats, men eftersom de kommuner som samarbetar inte har antagit LIS-områden anser vi att det styrker Halvardssons (2012) tes.

Vi tror att samarbete främst är till fördel då flera kommuner delar på samma vattenområde. Detta kan exempelvis utgöras av en älv. Älvsbyn angav i enkäten att "En stor del av LIS-områdena i Älvsbyn är vid sjöar och på så sätt påverkas inte andra kommuner lika mycket som vid älvarna, varför samråd mellan kommuner inte behövs."

Ett samarbete mellan olika kommuner kanske leder till ett mer genomarbetat resultat? Det går inte att dra någon sådan slutsats av detta arbete då de kommuner som samarbetar i Norrland inte färdigställt sina LIS-områden. För att få klarhet i om samarbete mellan kommuner fördröjer planeringsarbetet eller/och leder till ett mer genomarbetat resultat behöver även de kommuner som idag är under planprocess för bildande av LIS-områden granskas.

### **Kommunernas samarbete med myndigheter**

Samarbetet med länsstyrelsen har fungerat bättre än med lantmäteriet och skogsstyrelsen. Kommunerna har i större utsträckning uppgett att samarbetet varit "Mycket bra" med länsstyrelsen. Varför samarbetet med lantmäteriet och skogsstyrelsen fungerat sämre går inte att utläsa av enkätens svar. Ingen kommun har valt att kommentera samarbetet med länsstyrelsen eller lantmäteriet. Kommunerna har

samarbetat mer med länsstyrelsen, än skogsstyrelsen och lantmäteriet. Hur detta påverkat kommunernas bedömning av samarbetet är svårt att säga. Om en kommun haft lite samarbete med skogsstyrelsen eller lantmäteriet kan det ha varit svårt för dem att ange om samarbetet har upplevts som "Mycket bra", "Bra" eller "Sämre".

Några större oenigheter mellan kommuner och länsstyrelser verkar enligt enkäten inte ha uppstått. Länsstyrelserna har haft synpunkter på enskilda kommuner. Dessa synpunkter har bestått av att kommunerna angett för stora eller för många områden. Av lagen eller förarbeten framgår dock inte hur stora eller hur många områden som kommunerna får avsätta för LIS-ändamål. Bräcke kommun anser att det finns risk för att kommuner får avsätta olika stora områden beroende på vilken länsstyrelse de hör till. Många kommuner i Norrland har en låg andel bebyggd strandlinje. Eventuellt skulle man kunna införa ett system där kommuner med låg andel bebyggd strandlinje får avsätta en större andel av strandlinjen för LIS-ändamål. Härigenom anser vi att landsbygdsutvecklingen skulle främjas där den behövs som mest.

### **Kommunernas kontakt med kommuninnevånare och lokala föreningar**

Samtliga kommuner har varit i kontakt med lokala föreningar. Vilka föreningar de träffat och hur kontakten skett har däremot skiljt sig åt. Flertalet kommuner anger att de varit i kontakt med svenska naturskyddsföreningen. Nordanstig och Lycksele har angett att samtal endast förts med naturskyddsföreningen. Ovanåkers kommun har förutom naturskyddsföreningen även haft kontakt med fiskevårdsorganisationer. Vi tror att dessa föreningar inte ser något värde i att strandlinjen exploateras. Då sådana organisationer värnar om miljön kan de avråda från att vissa områden väljs ut för LIS-ändamål, men rekommenderar troligen inte lämpliga områden. I Pajala har kontakt med föreningar endast skett via samråd och i utställningsskedet varvid yttranden har inkommit. Det som utmärker Pajala, Lycksele, Ovanåker och Nordanstig är att de beviljat få strandskyddsdispenser inom LIS-områden.

Två kommuner verkar ha haft mer kontakt med lokala organisationer. Dessa är Bräcke och Älvsbyn. De två nedanstående citaten kommer från Bräcke- och Älvsbyns kommun.

- Bräcke ” Inom kommunen finns många byagrufföreningar som har deltagit i framtagandet av LIS-områden. Representanter för kommunen åkte ut och

träffade byagrupperna som sedan fick lämna förslag på vilka områden som ska pekats ut och vilka som absolut inte ska pekats ut.”

- Älvsbyn ” Kommunen annonserade om att ha samråd i vissa större byar. Alla boende och även byaföreningarna/företagare m.fl. var inbjudna att delta. Dessa fick möjlighet att lämna in önskemål om vart LIS-områdena kunde placeras. Boende i byarna har ju god lokalkännedom.”

I Bräcke och Älvsbyn har det beviljats fler strandskyddsdispenser än de övriga kommunerna som deltagit i undersökningen. Bräckes höga antal av beviljade strandskyddsdispenser kan även bero på att de avsatt en större andel av strandlinjen än övriga kommuner.

Samtal med lokala organisationer anser vi vara en viktig del i planarbetet för LIS-områden. På enkätens fråga ”Finns det något ni önskar ni gjort annorlunda vid urval av LIS-områden” svarade Pajala Kommun ”Mer kommunikation med byföreningar innan områdena togs ut”. För att utse lämpliga LIS-områden tror vi därmed att en riklig kontakt med kommuninnevånarna är viktigt. Redan i planarbetets startskede kan kommuninnevånarna ge önskemål om vilka områden de anser som lämpliga respektive olämpliga. De områden som kommuninnevånarna anser lämpliga ska givetvis granskas för att säkerställa att de inte strider mot strandskyddets syfte. Alternativt kan kommunen först utse lämpliga områden varpå de tar kontakt med kommuninnevånarna för att se vilka områden de tycker är mest lämpade. Att ta kontakt med kommuninnevånarna under ett tidigt skede är troligen mest kostnadseffektivt.

Vi tror att det är viktigt att kommunen aktivt åker ut för träffa lokalbefolkning. Även kontakt med lokala föreningar och exploatörer är viktigt. Att enbart genom kungörelse i ortstidning informera om planarbetets samråd och utställning tycker inte vi är tillräckligt. Den extra kostnad som uppstår för aktiv kontakt med lokalbefolkning borde rimligen uppvägas av ett ökat bebyggelsestryck då planen är fastställd.

### **Ekonomiska aspekter av LIS**

Resultatet av vår fråga “Tror ni att kostnaden för framtagning av LIS-områden kommer uppvägas av de ekonomiska tillskott kommunen eventuellt får av ett ökat bebyggelsestryck?” kan inte tillämpas på Norrlandsregionen som helhet. Andelen

bebyggelsepåverkad strandlinje tyder på att bebyggelsestrycket i många fall varit högre i kommuner som skapat LIS-områden än de övriga kommunerna som ligger inom samma län. Vi tror att kostnaden för planeringsarbete kan vara en anledning till varför endast 8 av 46 kommuner i Norrland inte fastslagit LIS-områden. De kommuner som antagit LIS-områden har kanske sett ekonomiska fördelar, eftersom de genom ett högre bebyggelsestryck haft bättre förutsättningar.

Av de kommuner som färdigställt LIS-områden i Norrland visar vår studie att de flesta har en större andel bebyggelsepåverkad strandlinje än dess län har i genomsnitt. Lycksele kommun har däremot en väsentligt lägre bebyggelsepåverkan än dess län Västerbotten har i genomsnitt. Lycksele är den enda kommun som inte tror att bildande av LIS-områden kommer ge ett ekonomiskt tillskott för kommunen. Andelen bebyggelsepåverkad strandlinje i Lycksele är 6 procent. Av de kommuner som färdigställt LIS i Norrland är medelvärdet för andelen bebyggd strandlinje cirka 14 procent. Det finns kommuner i Norrland som endast har 2 procent bebyggelsepåverkad strandlinje (SCB, 2011 b). Anledningen att dessa kommuner inte antagit LIS-områden tror vi kan bero på att de anser att planeringskostnaden för LIS inte står i proportion till det låga bebyggelsestryck de har.

Ovanåker anser att de under planprocessen för LIS arbetat under tidspress. På grund av detta anser de att dess LIS-områden inte är tillräckligt genomarbetade. Varför de arbetat under tidspress framgår inte av enkäten. Vi tror att kommunen kan ha försökt minska planeringskostnaderna för LIS genom att hålla en kort planeringsprocess.

Vissa kommuner har angett att det är svårt att beräkna eller förutspå de ekonomiska konsekvenser LIS kommer att ha. Eftersom möjligheten att bevilja strandskyddsdispens för LIS-ändamål är relativt ny kan vi inte dra någon slutsats om det är lönsamt.

### **Bebyggelse inom LIS-områden**

Vissa kommuner påpekar att de strandskyddsdispenser som hittills beviljats främst avser ändamål för fritidshus. För att bevara lokal service och småföretag tror vi att en större andel bostadshus och turismanläggningar vore positivt för landsbygdsutvecklingen. En förutsättning är att det finns arbeten på orten. Turismanläggningar i strandnära lägen kan bidra till arbetstillfällen.

## LIS i översiktsplan

Pajala kommun anser att detaljeringsgraden för LIS i översiktsplanen är för hög. De anger i enkäten att kraven från länsstyrelsen nästan varit på detaljnivå. Denna åsikt har påpekats av andra kommuner i tidigare examensarbeten så som Halvardsson (2012) och Johansson och Rosenkvist (2012). Översiktsplanen är inte bindande utan endast vägledande. Därför tycker vi att det är konstigt att länsstyrelserna tycker att kommunerna ska ange LIS-områden med en hög detaljeringsgrad.

Nordanstig har genom ett tillägg till översiktsplan, pekat ut lämpliga områden för LIS. Sex områden har därvid pekats ut längs kustlinjen. De kommer i ett senare skede peka ut fler områden i inlandet. Kustlinjen från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven ska enligt naturvårdsverket (2012), och MB 7:18 e behandlas restriktivt vad gäller möjligheten att skapa LIS-områden. På grund av detta tycker vi att Nordanstig borde ha pekat ut sina LIS-områden i inlandet först. Vi tror att kommunen valt att placera sina LIS-områden längs kustlinjen då bebyggelsestrycket är högre där. Härvid tror vi att de vill vara så många kommuninnevånare som möjligt till lags samt centralisera byggandet för att uppnå lägre kostnader för samhällsservice. Ett sådant tankesätt främjar enligt oss inte landsbygdsutveckling på bästa sätt. Vi tror att det är svårt för kommunerna att väga miljöintressen mot ekonomiska intressen. Det ska understrykas att detta endast är vår egen teori. Vi har inte tagit kontakt med Nordanstigs kommun eller länsstyrelsen i Gävleborg för att ta reda på varför de valt områden längs kustlinjen i första hand.

## Övrigt

Strandskyddet har genom lagändringen (SFS 2009:532) blivit differentierat. Vi anser i likhet med Lindgren (2011) att lagändringen skulle kunna vara mer differentierad. De krav som är uppställda för LIS anser vi därmed vara för hårda.

Vissa kommuner har framfört att det borde finnas ett lagstiftat avstånd för hur långt det ska vara till närmaste byggnad inom LIS-område. I MB 7:18 d står som redan nämnts "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.". Vad som avses med i anslutning till befintligt bostadshus är inte vidare angivet i lag. I lagens förarbete (Prop. 2008/09:119) finns dock riktlinjer. I dessa riktlinjer anges att bostadshus endast i



undantagsfall ska kunna ligga mer än 200 meter från befintligt bostadshus. Av förarbete (Prop. 2008/09:119) framgår även att avståndet ska vara lägre i de södra delarna av Sverige.

För att inte kommunerna ska uppleva strandskyddsbestämmelserna som krångliga anser vi att en regel om lämpliga avstånd borde skrivas in i miljöbalkens strandskyddsbestämmelser. Vi anser vidare att dagens riktlinje på 200 meter är ett alldeles för kort avstånd i Norrland. För att bebyggelse i Norrlands glesbygds ska vara attraktivt borde längre avstånd kunna möjliggöras. Vi anser att avstånden mellan byggnader skulle kunna vara längre för bostadshus och kortare för fritidshus. Härigenom skulle fler helårsboenden möjliggöras och landsbygden gynnas mer. Krav på närliggande befintligt bostadshus vid upprättande av enstaka en- eller tvåbostadshus borde också vara mer lokalt anpassat. Ett annat alternativ är att slopa avståndskavet till befintlig bebyggelse i områden där strandskyddets syfte inte påverkas nämnvärt och där andelen bebyggelsepåverkad strandlinje är låg. Kommunerna borde i dessa områden istället kunna avslå strandskyddsdispenser när de anser att bebyggelsen riskerar att bli för spridd. Vi tror att fler skulle anse det attraktivt att bygga på landsbygden om avståndskraven inom LIS-områden förlängdes eller slopades.

Bräcke kommun har i enkäten framfört att ”Reglerna borde ha kunnat anpassas mer till hur hårt exploateringstryck det är i regionerna.”. Detta skulle enligt oss kunna uppnås på flera sätt. Ett alternativ vore att strandskyddsdispenser utanför LIS-område endast fick ges i kommuner där den genomsnittliga strandlinjen understiger en viss andel bebyggelsepåverkad strandlinje. Ett annat alternativ eller som ett komplement till föregående förslag är att kommunerna skulle få möjlighet att bevilja ett visst antal strandskyddsdispenser utanför LIS-områden per år. LIS-områden ska idag anges i eller som ett tillägg till översiktsplanen. Vi tror att många kommuner som inte fastställt LIS-områden och som även har ett lågt bebyggelsetryck anser att kostnaderna för planeringsarbetet inte står i proportion till nyttan. Vi ifrågasätter därför om det är rimligt att dessa kommuner ska behöva upprätta områden för LIS? Kanske kunde kommuner med en låg (exempelvis under 10 procent) andel bebyggelsepåverkad strandlinje få ge ett visst antal strandskyddsdispenser (exempelvis 20 stycken per år) utan att behöva upprätta LIS-områden. Överstiger kommunen den maximala andelen (exempelvis 10 procent) bebyggelsepåverkad strandlinje skulle de således behöva upprätta LIS-områden för att kunna bevilja ytterligare strandskyddsdispenser. I Sverige finns totalt 23

kommuner där under 10 procent av strandlinjen är bebyggelsepåverkad. Endast 2 utav dessa 23 kommuner ligger utanför den administrativa gränsen för Norrland (SCB, 2011 b). Av de kommuner som infört LIS-områden i Norrland är Lycksele den enda kommun som har en lägre andel bebyggelsepåverkad strandlinje än 10 procent.

Ett alternativ till ovanstående förslag är att kommuner skulle ha möjlighet att upprätta så kallade "policydokument". Pajala kommun har antagit ett policydokument. Genom detta policydokument vill de få möjlighet att göra undantag från strandskydd med ändamålet LIS, även i områden som inte är avsatta för detta i översiktsplan. I detta policydokument har kommunen angett kriterier som ska vara uppfyllda för strandskyddsdispenser ska kunna beviljas. Pajala tycker att dess kommuns stora yta samt den långa strandlinjen gör det svårt för dem att utse lämpliga LIS-områden. Om policydokument ska vara en giltig grund för beviljande av strandskyddsdispenser med LIS-ändamål prövas nu av mark- och miljödomstolen. Vi tycker att detta är ett bra förslag, men ifrågasätter i sådana fall vilka kommuner som ska få använda sig av dessa policydokument.

SCB för som tidigare nämnts statistik över hur stor del av strandlinjen som är bebyggd. Statistiken behandlar bland annat andelen av kommunernas totala bebyggelse inom 100 meter från strandlinjen. I en rapport (SCB, 2011 a) från SCB står "Samtliga norrlandslän representerade en högre andel av bebyggelse uppförd inom 100 m från kust- och strandlinjen än riksgenomsnittet.". I rapporten (SCB, 2011 a) diskuteras emellertid inte att det i Norrland byggs ett relativt litet antal hus på en lång strandlinje. Vi anser att statistiken ger en felaktig bild av att en stor del av Norrlands strandlinje byggs ut.

SCB anger två olika siffror på längden strandlinje i Sverige. Rapporten "Strandnära byggande 2006-2009" (SCB, 2011 a) anger att Sveriges strandlinje är 384 550 kilometer lång medans rapporten "Bebyggelsepåverkad kust och strand" (SCB, 2011 b) anger att Sveriges strandlinje är 419 000 km lång. SCB inhämtar information om strandlängd från Lantmäteriets digitala vattenkarta. Lantmäteriet har i den senaste rapporten (SCB, 2011 b) ändrat sin längd för strandlängd. SCB skriver i den senast utgivna rapporten " Trots att motsvarande variabler kan finnas i tidigare publicerade statistiska meddelanden är deras värdemängder och ibland definitioner olika. Jämförelser mot tidigare statistik på området är i många fall inte möjliga." (SCB, 2011 b). I denna rapport har vi tagit information från SCB där både den "nya" och den "gamla" längden av strandlinje

används. Den information som är hämtad från “Strandnära byggande 2006-2009” (SCB, 2011 a) kan därmed vara felaktig. Vi tror dock att denna information ger en fingervisning om hur bebyggelsen längs Sveriges strandlinje ser ut.

En fråga som vi ställt oss under arbetes gång är om kommunerna har tillräcklig kompetens för att utse LIS-områden och bevilja strandskyddsdispenser. Vi tror att det är svårt för kommunerna att väga miljöintressen mot ekonomiska intressen när lämpliga områden ska väljas. Många Norrlandskommuner har en ansträngd ekonomi. Härigenom tror vi att de riskerar att prioritera ekonomiska intressen före miljöintressen.

Länsstyrelsen ska som nämnts granska kommunens val av LIS-områden. I denna studie har vi inte granskat detta moment. På grund av länsstyrelsens granskning kan inte kommunerna välja områden där miljön påverkas i oskälig grad. Direktivet 2013:27 nämner att kompetensen gällande strandskydd skiljer sig åt mellan kommunerna. Eftersom kommunen endast är första beslutsinstans och strandskyddsdispensen senare ska prövas av länsstyrelsen anser vi att länsstyrelsernas kompetens är viktigare än kommunernas. Kommunerna borde troligen ta lärdom om länsstyrelserna avslår för många av kommunernas beviljade strandskyddsdispenser.

Flera kommuner uppger att det är svårt att utvärdera LIS då så lite tid förflutit sedan lagändringen (SFS 2009:532). Endast 8 av 46 kommuner i Norrland har antagit LIS i eller som ett tillägg till sin översiktsplan. Få kommuner har därmed antagit LIS-områden. På grund av detta är det svårt att utvärdera vilken påverkan LIS har haft för kommuner i Norrland. I arbetets början trodde vi att fler kommuner skulle ha fastställt LIS-områden. Det har dock inte varit aktuellt att granska fler kommuner inom ett större geografiskt område, då detta examensarbete är inriktat på LIS i Norrland.

## 7 Slutsats

Då förhållanden som bebyggelsestryck och andel bebyggd strandlinje skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner, är ett differentierat strandskydd viktigt för att främja landsbygdsutveckling. Norrlands kommuner har generellt ett lågt bebyggelsestryck och en hög andel obebyggd strandlinje. Ett differentierat strandskydd finns idag genom att kommunerna har möjlighet att bilda LIS-områden.

Det är snart fyra år sedan de nya strandskyddsreglerna antogs i miljöbalken. Endast 8 av 46 kommuner i Norrland har antagit LIS-områden i eller som tillägg till översiktsplanen. Av dessa 8 kommuner har 6 svarat på en utsänd enkät.

Endast 48 strandskyddsdispenser har beviljats i de sex kommuner som besvarat vår enkät. Bräcke kommun har beviljat 29 av dessa strandskyddsdispenser. Det finns utifrån enkätens resultat inget samband mellan hur länge kommunerna haft LIS-områden och hur många strandskyddsdispenser som beviljats. Bräcke kommun har beviljat flest strandskyddsdispenser och är även den kommun som antagit sina LIS-områden senast.

Vi kan konstatera att kommunerna tycker att det varit svårt att välja lämpliga LIS-områden. De kommuner som haft mest kontakt med lokala föreningar och kommuninnevånare är de kommuner som beviljat flest strandskyddsdispenser. Vi anser att det är viktigt att kommunen aktivt åker ut för att ta kontakt med lokalbefolkning och föreningar. Kommuninnevånare har då möjlighet att ge förslag på vilka områden de anser är mest lämpade för strandnära bebyggelse. Härigenom utses enligt oss lämpliga områden på bästa sätt. Strandskyddets syfte får dock inte förbises vid det slutliga valet av LIS-områden. LIS fyller ingen funktion om kommunen valt ut områden där kommuninnevånare inte vill bygga.

I enkäten fick kommunerna frågan ”Hur många dispenser utanför LIS-område har sökts sedan LIS-områden antagits i kommunens översiktsplan?”. I Bräcke kommun avråder man att söka strandskyddsdispens om de anser att möjligheten att få dispensen beviljad är liten. På grund av att kommunerna eventuellt avråder till att söka strandskyddsdispens, och antalet sökta dispenser därmed inte kan fastställas med säkerhet erhåller vi inget svar på hur ofta kommuninnevånare vill söka strandskyddsdispens utanför LIS-områden.

Kommunerna upplever att samarbetet fungerat ”Mycket bra” eller ”Bra” med länsstyrelsen, lantmäteriet och skogsstyrelsen. Kommunerna upplever att samarbetet fungerat bäst med länsstyrelsen då kommunerna i större utsträckning uppgett att samarbetet fungerat ”Mycket bra”. Vad detta beror på framgår inte av enkäten. Vi tror att kommunerna haft liten kontakt med lantmäteriet och skogsstyrelsen varpå det kan ha varit svårt för kommunen att ange hur bra samarbetet fungerat.

Endast hälften av kommunerna anser att lagstiftningen för LIS är tydlig. I miljöbalkens strandskyddsbestämmelser finns krav på att enstaka en- eller tvåbostadshus inom LIS-område ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus. Kommuner har haft synpunkter på att det inte är angivet i lag hur långt detta avstånd får vara.

I de fall då oenighet uppstått mellan kommun och länsstyrelse, har detta bestått i att länsstyrelsen ansett att kommunen tagit för stora eller för många områden i anspråk för LIS. Av lagstiftningen framgår inte hur stora eller hur många områden som får tas i anspråk. Detta upplevs som rättsosäkert av Bräcke kommun.

Av de kommuner vi undersökt uppger 75 procent att de tror att LIS kommer ge ett ekonomiskt tillskott till kommunen. De kommuner som färdigställt LIS-områden i Norrland har generellt sett en högre andel bebyggelsepåverkad strandlinje än dess län i genomsnitt. På grund av detta anser vi att de kommuner som antagit LIS inte är representativa för Norrland som helhet. Kommuner med ett högt bebyggelsetryck anser troligen att det i större utsträckning är ekonomiskt fördelaktigt att bilda LIS-områden.

Ekonomiska konsekvenser kan bestå av ökat småföretagande. Ökad befolkning i landsbygd gör det även ekonomiskt för kommuner att behålla samhällsservice i landsbygd. De flesta strandskyddsdispenser som beviljas ges för ändamålet fritidshus. Fritidshus påverkar enligt oss inte landsbygdsutvecklingen lika positivt som bostadshus och turismanläggningar. Kommunerna tycker att det är svårt att beräkna vilka ekonomiska konsekvenser LIS har och kommer att ge på sikt.

Få kommuner har antagit LIS i Norrland. Eftersom lite tid förflutit sedan lagändringen har det varit svårt för kommunerna att utvärdera dess påverkan. Det är således svårt att dra några säkra slutsatser av hur LIS påverkat kommuner i Norrland.

## **Förslag till framtida arbete**

När fastighetsbildning sökts och bygglov i strandnära läge beviljats ska byggnaden uppföras inom två år (PBL 9:43). Uppförs ingen byggnad inom tvåårsperioden blir fastigheten felaktigt taxerad som bostadsfastighet. Härmed uppnås ingen ändamålsenlig fastighetsbildning. Vi anser att problemet vore intressant att behandla i ett examensarbete.

För att kunna säkerställa våra slutsatser krävs liknande undersökningar då fler kommuner infört LIS. Vi anser att det vore intressant att studera varför flertalet kommuner i Norrland inte antagit LIS-områden. Härmed skulle man kunna klargöra om vår teori om bristande ekonomi stämmer.

## Referenser

- Ahlström, I. (2008). *Allt om allemansrätten: ett svenskt kulturarv*. Solna: Hilma.
- Airoidi, L., Abbiati, M., M.W. Beck, S.J. Hawkins, P.R. Jonsson, Martin, D., . . . Åberg, P. (2005). An ecological perspective on the deployment and design of low-crested and other hard coastal defence structures Elsevier. doi:10.1016/j.coastaleng.2005.09.007
- Andersen, S. & Schwencke, E. (1998). *Projektarbete: en vägledning för studenter*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Arebom, S. (2010). *Strandskyddet: de nya reglerna och möjligheterna till dispens*. Examensarbete, Lunds universitet, Juridiska fakulteten.
- Bengtsson, B. (2004). *Allemansrätten - Vad säger lagen*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Berglund, A. (2009). *Ny strandskyddslag: En generell metod för att utse områden för lättnader i strandskyddet på landsbygden*. Examensarbete, Luleå tekniska universitet, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap.
- Bergqvist, F. (2010). *Strandskydd: jämförelse och tillämpning av ny lagstiftning*. Examensarbete, Blekinge tekniska högskola.
- Borgegård, L. (2002). *Norrlandsgränsen finns den?* (Välfärdsbulletinen, nr 3). Statistiska centralbyrån. Från [http://www.scb.se/statistik/AA/BE0801/2000I02/A05ST0203\\_04.pdf](http://www.scb.se/statistik/AA/BE0801/2000I02/A05ST0203_04.pdf)
- Bräcke kommun. (2012). *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen - LIS områden i Bräcke kommun - Tillägg till översiktsplan 2003*. Tillägg till översiktsplan. Från [http://bracke.se/download/18.206d067b135cf0d9d2880008223/LIS+beskrivning+120619+kf\\_43\\_2012.pdf](http://bracke.se/download/18.206d067b135cf0d9d2880008223/LIS+beskrivning+120619+kf_43_2012.pdf)
- Danielsson, S. & Williart, T. (2010). *Strandskyddsdispenser för landsbygdsutveckling: med stöd av översiktsplan*. Examensarbete, Kungliga tekniska högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande.

Dir. 2013:27. *Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna*. Stockholm: Socialdepartementet.

Goldberg, E, D. (1994). *Coastal zone space: Prelude to conflict?*. Paris: Unesco.

Haas, T. (1990). *Leaving Home: Circumstances Afflicting Rural America during the Last Decade and Their Impact on Public Education*. *Peabody Journal Of Education*, (4), 7. doi:10.2307/1492678

Halvardsson, D. (2012). *Strandskydd: -och landsbygdsutveckling i strandnära lägen*. D-uppsats/ Examensarbete, Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för Fastigheter och Byggnad Fastighetsutveckling och finansiella tjänster Mark- och fastighetsjuridik.

Johanesson, A. & Rosenkvist, A. (2012). *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen: Länsstyrelsernas och kommunernas tillämpning av lagstiftningen*. Examensarbete, Högskolan Väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap.

Karlsson, L. & Siverbo, P. (2009). *Ny strandskyddslag: en generell metod för att utse områden för lättnader i strandskyddet på landsbygden*. Examensarbete, Högskolan i väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap.

Landsbygdsdepartementet. (2012). *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013*. Från <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/27/24/0421beef.pdf>

Lindgren, E. (2011). *Shore Protection in Sweden: Efficiency or Waste of Space?*. In vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zurich (Ed.), *Core- Themes of Land use politics: Sustainability and Balance of Interests* (pp. 303-319). Zurich: Hochschulverlag AG an der ETH Zurich.

Lycksele kommun. (2011). *STRANDSKYDD – Landsbygdsutveckling - Tillägg till Översiktsplan*. Tillägg till översiktsplan. Från [http://www.lycksele.se/upload/Dokument/Ovrigt/Milj%C3%B6-%20och%20bygg/111114%20Strandskydd\\_antagande.pdf](http://www.lycksele.se/upload/Dokument/Ovrigt/Milj%C3%B6-%20och%20bygg/111114%20Strandskydd_antagande.pdf)



Mortazavi, R. (1997). *The right of public access in Sweden. Annals of Tourism Research*, 24(3), 609-623. doi:10.1016/S0160-7383(97)00010-8

Landsbygd (2013). I *Nationalencyklopedin.se*. Hämtad den 5 maj, 2013, från <http://www.ne.se/sve/landsbygd>

Naturvårdsverket. (2002). *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna: redovisning av ett regeringsuppdrag*. (Rapport 5185). Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket & Boverket. (2009). *Strandskydd - en vägledning för planering och prövning*. (Handbok 2009:4 utgåva 1). Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket & Boverket. (2012). *Strandskydd - en vägledning för planering och prövning*. (Handbok 2009:4 utgåva 2). Stockholm: Naturvårdsverket.

Nordanstig kommun. (2011). *LIS – OMRÅDEN: Landsbygdsutveckling i strandnära lägen*. Tillägg till översiktsplan. Från <http://www.nordanstig.se/download/18.7e5085fd132eedb77cc800031789/1323956594677/Antagandehandling+LIS+nov+2011.pdf>

Norsjö kommun. (2012). *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen: Tillägg till översiktsplan 2010 för Norsjö kommun*. Tillägg till översiktsplan. Från <http://www.norsjo.se/Sve/Filarkiv/Styrdokument/LIS-plan%20landsbygdsutveckling%20i%20strandn%C3%A4ra%20l%C3%A4gen.pdf>

Ovanåker kommun. (2011). *TEMATISK ÖVERSIKTSPLAN: Landsbygdsutveckling i strandnära lägen LIS*. Tillägg till översiktsplan. Från <http://www.ovanaker.se/download/18.2d8118541343be71ea98000192250/1294997779244/LIS-Lagakraft.pdf>

Pajala kommun. (2012). *STRANDSKYDD OCH LANDSBYGDSUTVECKLING: tillägg till översiktsplan för Pajala kommun*. Tillägg till översiktsplan. Från <http://pajala.se/PageFiles/3764/Inledning.pdf>

Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2. Stockholm: Miljödepartementet.

Prop. 2001/02:1. *Budgetpropositionen för 2002 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Prop. 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.* Stockholm: Miljödepartementet.

Regeringsbeslut. 2001-04-26 M2001/1992/Na. Stockholm: Miljödepartementet.

Regleringsbrev. 2008-10-02. *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Glesbygdsverket.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Segrell, B. (1995). *Den attraktiva kusten: Synsätt, konflikter och landskapsutnyttjande.* Akademisk avhandling, Linköpings universitet, Studies in Arts and Science.

SFS 1940:12. *Betänkande med utredning och förslag angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning.* Stockholm. Socialdepartementet.

SFS 1950:639. *Lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden.*

SFS 1952:382. *Strandlagen.*

SFS 1964:822. *Naturvårdslagen.*

SFS 1962:700. *Brottsbalk.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1972:779. *Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).*

SFS 1974:1025. *Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).*

SFS 1994:854. *Lag om ändring i naturvårdslagen.* Stockholm. Miljödepartementet.

SFS 1994:1468. *Lag om ändring i regeringsformen.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljödepartementet.

SFS 2009:532. *Lag om ändring i miljöbalken*. Stockholm: Miljödepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2010:921. *Lag om mark- och miljödomstolar*. Stockholm. Justitiedepartementet.

SFS 2010:1408. *Lag om ändring i regeringsformen*. Stockholm. Justitiedepartementet.

SFS 2011:393. *Lag om ändring i lagen (2010:902) om ändring i miljöbalken*.  
Stockholm. Miljödepartementet.

Smallbone, T. Quinton, S. (2011). A three-stage framework for teaching literature reviews: A new approach. *International Journal of Management Education* 9(4), 1-11.  
doi:10.3794/ijme.94.337

Statistiska centralbyrån. (2011 a). *Strandnära byggande 2006-2009*. (Serie MI 50, nr SM 1101). Från  
[http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0807/2006B09/MI0807\\_2006B09\\_SM\\_MI50SM1101.pdf](http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0807/2006B09/MI0807_2006B09_SM_MI50SM1101.pdf)

Statistiska centralbyrån. (2011b). *Bebyggelsepåverkad kust och strand*. (Serie MI 50, nr SM 1102). Från  
[http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0807/2010A01/MI0807\\_2010A01\\_SM\\_MI50SM1102.pdf](http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0807/2010A01/MI0807_2010A01_SM_MI50SM1102.pdf)

Statistiska centralbyrån. (2013). *Befolkningsstatistik: Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2013 och befolkningsförändringar i januari -31 mars 2013*. Från  
[www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_\\_228187.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____228187.aspx)

Williams, A. (2003). How to... write and analyse a questionnaire. *Journal of Orthodontics*, 30(3), 245-252. Hämtad från databasen Discovery.

Älvsbyn kommun. (2011). *Översiktsplan 2011*. Översiktsplan. Från  
[http://www.alvsbyn.se/kommun/dalis2.nsf/vyFilArkiv/Alvsbyns\\_OP2011.pdf/\\$file/Alvsbyns\\_OP2011.pdf](http://www.alvsbyn.se/kommun/dalis2.nsf/vyFilArkiv/Alvsbyns_OP2011.pdf/$file/Alvsbyns_OP2011.pdf)

Örnsköldsvik kommun. (2011). *Översiktsplan för STRANDSKYDD i Örnsköldsvik kommun*. Tillägg till översiktsplan. Från  
<http://www.ornskoldsvik.se/download/18.ebe3cf513df44d0cd1b419/1367907071121/%C3%96P+strandskydd+%C3%96rnsk%C3%B6ldsvik+webb.pdf>