

## Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse ”Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge”

### Sammanfattning

Boverket avstyrker Naturvårdsverkets förslag.

Boverket bedömer att de förslag till författningsändringar som Naturvårdsverket föreslår i 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken inte kommer att främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Ändringarna kommer inte heller att öka förutsättningarna för att bygga fler permanentbostäder i dessa lägen.

Naturvårdsverkets förslag till ändring av 7 kap. 18 d § miljöbalken

### **Lägre kravnivå på kriteriet om landsbygdsutveckling innebär ingen större förändring eller lättnad**

Naturvårdsverkets förslag innebär att en åtgärd för upphävande eller dispens från strandskyddet ”kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen” inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Detta förslag kan öppna upp för en lägre kravnivå avseende vilka åtgärder som kan uppfylla kriteriet om landsbygdsutveckling. I propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (2008/09:119) finns det dock redan i dag skrivningar som stödjer ett sådant synsätt:

”Med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses i denna proposition bl.a. sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättnings-effekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder. ... Det kan även tänkas handla om tillkomst av bostäder för permanent- och fritidsboende i syfte att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service.”  
(Prop. 2008/09:119 s. 64.)

Det är dock möjligt att ett förtydligande i lagtext, till viss del, skulle kunna uppfattas som ett uttryck för en vidare tolkning av begreppet landsbygdsutveckling. Men Boverket anser att förtydligandet i sig inte innebär en egentlig förändring eller lättnad.

**Prövning av en- och tvåbostadshus mot kriteriet om landsbygdsutveckling riskerar att leda till fler avslag och spridd bebyggelse**

Naturvårdsverket föreslår att en- och tvåbostadshus ska kunna prövas mot kriteriet om landsbygdsutveckling. Detta har inte tidigare varit möjligt då det ansetts svårt att kunna visa att ett enstaka en- och tvåbostadshus bidrar till landsbygdsutveckling. Förslaget om att en åtgärd bara behöver upprätthålla utvecklingen ökar möjligheten för att en- och tvåbostadshus ska kunna uppfylla kriteriet om landsbygdsutveckling. Frågan är dock om det vid en prövning av ett enstaka en- eller tvåbostadshus, trots denna förändring, går att visa att bostadshuset i tillräckligt hög grad kommer att kunna bidra till att upprätthålla utvecklingen. Naturvårdsverket skriver själv i sitt förslag att i de flesta fall kommer det sannolikt vara svårt att visa detta (s. 12). Det är snarare så att den föreslagna formuleringen i stället bjuder in enskilda att söka dispens, som vid prövning sedan visar sig inte vara möjliga att bevilja.

Den nya möjligheten att pröva en- och tvåbostadshus mot kriteriet om landsbyggsutveckling innebär samtidigt att kravet på samlokalisering till befintligt bostadshus inte behöver prövas. Det kommer därför inte finnas någon möjlighet att förhindra spridd bebyggelse inom LIS-områden för de en- och tvåbostadshus, som trots allt, uppfyller kriteriet om landsbygdsutveckling.

**Samlokalisering av bostadshus ”med närhet till” befintligt bostadshus kommer inte leda till någon större effekt för landsbygdsutvecklingen i glesare områden**

Förutom den nya möjligheten, att pröva enstaka en- och tvåbostadshus mot kriteriet om landsbygdsutveckling, kvarstår i Naturvårdsverkets förslag även alternativet att pröva en- och tvåbostadshus mot kriteriet på samlokalisering till befintligt bostadshus. Naturvårdsverket vill genom ändringen ”med närhet till” öka möjligheten att ta hänsyn till förhållandena på platsen och att beakta skillnader mellan olika delar av landet. En gles bebyggelsestruktur skulle därmed tillåta ett större avstånd mellan husen än de 200 meter som framgår av förarbetena. Avsikten med det nya begreppet är i huvudsak detsamma som i nuvarande lydelse. Det är därför Boverkets bedömning att denna ändring i praktiken inte kommer innebära någon större skillnad för tillämpningen. Där bebyggelsen är så gles att ”med närhet till” trots ändringen blir svårt att tillämpa, finns sannolikt inte heller något större bebyggelsestryck. Därför kommer ändringen i praktiken inte ge någon större effekt för landsbygdsutvecklingen i glesare områden.

Naturvårdsverkets förslag på ändring av 7 kap. 18 e § miljöbalken

**Förslaget kommer inte utöka möjligheten att peka ut LIS-områden**

Boverket är positiv till den omstrukturerad av paragrafen som Naturvårdsverket föreslår för att öka läsbarheten. Det är dock ytterst tveksamt om för-

slaget om att ersätta ”en så begränsad omfattning” med ”sådan omfattning” kommer utöka möjligheten att peka ut LIS-områden. Detsamma gäller för tillägget ”större” tätorter. Naturvårdsverket skriver själva att det redan i dag finns uttalanden i förarbetena som möjliggör utpekanden av LIS-områden i och omkring de flesta tätorter, såvida området har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (s. 17). Att precisera att begränsningen bara ska omfatta ”större” tätorter kommer inte innebära någon förändring jämfört med hur paragrafen är tänkt att tillämpas i dag.

### Översiktsplanens möjligheter och begränsningar för LIS

I Naturvårdsverkets uppdrag ingick att överväga förfaranden som möjliggör att LIS blir mer flexibelt för de behov som inte kan förutses vid bland annat översiktsplanering. Översiktsplanen som planinstrument har flera fördelar för tillämpning av LIS, men ger också vissa begränsningar:

#### Fördelar med att hantera LIS i översiktsplanen

- I översiktsplanen redovisar kommunen sina intentioner för mark- och vattenanvändningen i ett långsiktigt perspektiv. Strandskyddets syften är långsiktiga.
- Helhetsperspektiv och synergieffekter kan uppnås genom att kommunen ser LIS som en av flera metoder för att främja landsbygdsutveckling och att LIS hanteras samlat med andra planeringsfrågor i översiktsplanen.
- I översiktsplaneprocessen finns en etablerad dialog med kommunens medlemmar, vilket underlättar framtagandet av LIS-områden och förankrar dessa.
- Lästyrelsens roll som granskare är tydligt reglerad.

#### Begränsningar med LIS i översiktsplanen

- Översiktsplanering är i grunden kommunal övergripande och strategisk planläggning av mark- och vattenområden. Det är därför svårt att i översiktsplanen planera för en småskalig, successiv utveckling som är beroende av privata initiativ. I det här sammanhanget handlar det främst om etableringen av enstaka en- och tvåbostadshus.
- Att ta fram en översiktsplan är resurskrävande och tar tid. Detta är särskilt ett problem för resurssvaga kommuner. Det innebär också en svårighet för kommunen att möta initiativ från privatpersoner och företagare som kräver ”snabba svar”.

#### Ökad flexibilitet inom befintligt system löser inte de grundläggande begränsningarna

Det finns olika sätt att hantera de begränsningar som finns inbyggda i dagens system med LIS kopplat till översiktsplanen. Till en viss del kan man öka flexibiliteten i det befintliga systemet. Naturvårdsverkets förslag är ett exempel på detta. Boverkets bedömning är att vinsterna med att öka flexibiliteten på

detta sätt är små, eftersom de grundläggande begränsningarna som finns i systemet kvarstår.

De åtgärder inom LIS som kräver detaljplaneläggning och strandskyddsdispenser för verksamheter som bidrar till landsbygdsutveckling går att planera för i översiktsplanen. Men LIS i översiktsplanen är inte utformat för att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose behovet av att etablera enstaka en- och tvåbostadshus. Strandskyddsdispens för enstaka en- och tvåbostadshus inom LIS borde därför hanteras på ett annat sätt.

#### **Svårt att utöka möjligheten att bygga permanentbostäder inom LIS**

I Naturvårdsverkets uppdrag ingick att särskilt utreda att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder inom LIS-områden. Det finns i dag inom plan- och bygglagen (2010:900) eller miljöbalken ingen möjlighet att styra om en bostad ska användas för permanent bruk eller som fritidsbostad. I plan- och bygglagstiftningen ställs dock till exempel lägre krav på tillgänglighet och energihushållning i en fritidsbostad. I miljöbalken skulle man kunna begränsa möjligheten att få strandskyddsdispens inom LIS-områden för fritidsbostäder med dessa lägre krav. Denna förändring skulle inte öka möjligheten att bygga permanentbostäder inom LIS-områden, utan endast förhindra uppförandet av fritidsbostäder med lägre energi- och tillgänglighetskrav.

Inom befintligt system är det svårt att utöka möjligheten att bygga permanentbostäder inom LIS. Men om hanteringen av dispensgivning för enstaka en- och tvåbostadshus kan hanteras utanför LIS-systemet, skulle detta kunna leda till större möjligheter att bygga enstaka bostäder. Hur stora möjligheterna till detta blir beror på hur en sådan lösning skulle utformas och detta behöver i så fall utredas vidare.

I detta ärende har stf. generaldirektör Yvonne Svensson beslutat. Landskapsarkitekt Hanna Olin Petersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, stf. rättschef Carl-Magnus Oredsson och enhetschef Robert Johannesson deltagit.

Yvonne Svensson  
stf. generaldirektör

Hanna Olin Petersson  
landskapsarkitekt

Kopia till:  
[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)