



Kommunstyrelsens arbetsutskott

§ 182

Dnr 2018-000243 212

Remiss - av Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Sammanfattning av ärendet

Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) innebär att kommunerna i översiktsplanen kan peka ut områden som bedöms lämpliga för landsbygdsutveckling. Inom dessa områden blir det möjligt att bevilja dispens från strandskyddet eller upphäva strandskyddet i detaljplan genom att tillämpa det särskilda skälet för landsbygdsutveckling. Dispens får dock endast ges om det är förenligt med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken). I Dals-Eds kommun finns ett tillägg till översiktsplanen där LIS-områden redovisas. Dessa områden är valda med utgångspunkt att undvika konflikter med turismen och det rörliga friluftslivets intressen.

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att se över LIS-reglerna samt att föreslå författningsändringar och åtgärder för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder med särskilt fokus på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder. Dals-Eds kommun har nu möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i Naturvårdsverkets skrivelse samt att lämna kompletterande förslag till åtgärder gällande att utöka möjligheterna för att bygga permanentbostäder för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Naturvårdsverket poängterar i sin skrivelse att det i tidigare utredningar framgått att LIS-verktyget är ett trubbigt och omständligt verktyg. Det har påpekats att det är svårt att peka ut tydligt geografiskt avgränsade områden då man inte vet var eventuella exploateringsintressen kan uppstå. Övervägning har gjorts om LIS-frågan skulle kunna frikopplas från översiktsplaneringen och om man skulle kunna definiera LIS-områden med exempelvis kriterier istället för ett geografiskt område. Naturvårdsverket finner dock en risk i att kommunernas kortsiktiga planering gällande LIS skulle kunna leda till att strandskyddets syften äventyras på sikt och att risken ökar för en mer spridd bebyggelse vilket generellt fördyrar och försvårar offentliga servicefunktioner. De menar också att kopplingen till översiktsplaneringen bör bibehållas då man där har ett etablerat system för statlig granskning och medborgerlig insyn.

Naturvårdsverket föreslår att huvuddragen i LIS-systemet ska kvarstå, men föreslår vissa förändringar för bedömningsgrunderna: Naturvårdsverket gör bedömningen att landsbygdsutveckling många gånger handlar om ett behov av personellt underlag för att behålla ett kvarstående värde och för att inte förlora existerande service. Det bör också tydliggöras i bestämmelsen om



Kommunstyrelsens arbetsutskott

forts. § 182

vilken nivå på utredning som krävs avseende en åtgärds bidrag till landsbygdsutvecklingen på så sätt att särskilda skäl ska anses föreligga om det "kan antas" att åtgärden har den åsyftade effekten. Därav har Naturvårdsverket föreslagit ett tillägg i 7 kap 18 d § om att man ska "beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden". Naturvårdsverket föreslår att ändra den nuvarande formuleringen i 7 kap 18 d § om att uppförande ska ske "i anslutning till befintligt bostadshus" till att det ska ske "med närhet till ett befintligt bostadshus". Naturvårdsverkets avsikt med detta är att i större mån kunna ta hänsyn till förhållandena på platsen och att kunna beakta skillnader mellan olika delar av landet. Naturvårdsverket gör bedömningen att den nuvarande lydelsen i 7 kap. 18 e § om att ett område ska ha en "begränsad omfattning" kan leda till att LISområden anges så snävt att de begränsar verktyget mer än nödvändigt. Förslaget är därför att man istället använder "en sådan omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt". Naturvårdsverket bedömer att uttrycket om begränsningen för tätorter i 7 kap. 18 e § idag är lite restriktivt och att man genom att lägga till att det ska avse större tätorter ger LIS-systemet potential till att bidra till en större landsbygdsutveckling och utökad möjlighet att bygga permanentbostäder i sådana tätorter som inte kan anses vara större tätorter.

Enhetschefen för plan- och byggkontorets förslag till yttrande föreligger. Bedömning görs om att Naturvårdsverkets förslag inte skulle medföra några negativa konsekvenser för Dals-Eds kommun. Snarare tydliggörs möjligheterna genom de föreslagna förändringarna i författningstexten för mindre tätorter och landsbygd. Yttrande har även inkommit från Småkom och arbetsmaterial från SKL.

Beslutsunderlag

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

Tjänsteskrivelse, enhetschef plan- och byggkontoret 2018-10-01

Förslag till yttrande, SKL arbetsmaterial

Arbetsutskottets beslut

- Kommunstyrelsen beslutar att yttra sig i ärendet i enlighet med SKL:s förslag till yttrande.

Expedieras till

Naturvårdsverket, inkl. SKL:s förslag till yttrande

PBN



Sektionen för planering, säkerhet och miljö
Carmita Lundin
Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Miljö- och energidepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att

- det statiska geografiska tillämpningsområdet inom vilket landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) kan kunna ske efter en kommuns utpekande bör ersättas med generella kriterier för var verksamheter och ny bostadsbebyggelse i strandnära läge ska kunna tillåtas tillkomma
- kravet att enstaka bostadshus ska ha anslutning till befintliga hus ska utgå
- särskild hänsyn bör tas till att förutsättningarna för landsbygdsutveckling skiljer sig åt i landet och varierar över tid
- Även fritidshus ska omfattas av LIS-kriterierna
- särskild hänsyn måste tas till de förhållanden som råder i kommuner med svaga bostadsmarknader vid tillämpningen av kriterierna för landsbygdsutveckling
- balansen mellan bevarande- och exploateringsintressen måste även fortsättningsvis upprätthållas.

Förbundets ställningstagande

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under många år uppvaktat regeringen, skrivit debattartiklar samt fortlöpande fört dialog med riksdagens miljö- och jordbruksutskott i syfte att få till en funktionell strandsskyddslagstiftning. Samstämmigheten om att strandskyddsreglerna inte fungerar har varit hög hos Sveriges kommuner. Syftet med lagändringen 2009 och 2010 var bland annat att det skulle bli lättare för kommunerna att skapa attraktiva boendemiljöer på landsbygden. Dessvärre har inte lagändringarna lett till de lättnader som var avsikten och där behovet varit som störst.

Den geografiska områdesavgränsningen måste ersättas av mer tillämpliga kriterier

SKL anser att det inte är funktionellt att kommunerna ska försöka peka ut inom vilka områden som en landsbygdsutveckling i strandnära lägen ska kunna tillåtas. Istället

bör generella kriterier tas fram utifrån vilka kommunernas dispensgivning kan ske. Med hjälp av LIS-bestämmelserna får kommunerna idag peka ut geografiska områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen där det ska vara lättare att få dispens. Men i det stora flertalet kommuner med lågt bebyggelsestryck är det nästan omöjligt att veta var en sådan utveckling kan komma att ske. Genom att peka ut vissa områden väljer kommunen dessutom bort andra, lika angelägna och lika lämpliga områden, av motsvarande karaktär, där möjligheten till utveckling omintetgör. Mot denna bakgrund anser SKL att begreppet ”område” måste tas bort och ersättas med ”kriterier” för bedömning av om en verksamhet eller ny bostadsbebyggelse ska kunna tillåtas tillkomma på en viss plats på landsbygden i ett strandnära läge.

Att beskriva, samråda, bereda och i kartor avgränsa områden för LIS inom ramen för översiktsplaneringen är därtill både kostsamt och resurskrävande, särskilt om det i slutändan inte leder till bostadsbyggande, som det var tänkt. LIS får inte bli en gissningslek som inte svarar till de behov som kan komma att uppstå och som man omöjligt kan förutse inom ramen av översiktsplanering. SKL föreslår därför att kraven på redovisning av s.k. LIS-områden i plan- och bygglagen bör utgå. Översiktsplanen ska inte längre ge geografisk vägledning. Istället föreslås att riktlinjer för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön ska tas fram som ger vägledning för under vilka förutsättningar nya verksamheter och/eller bostäder på landsbygden ska kunna tillkomma.

Kravet om att enstaka bostadshus ska ha anslutning till befintliga hus ska tas bort

Sverige ser olika ut och geografiska avståndsbedömningar skiljer sig åt. Att vara nära kan avse grannhuset på andra sidan staketet eller en danskväll 20 mil bort. Många bystrukturer i Sverige ser ut som de gjorde efter de stora skiftesreformerna under 1700- och 1800-talet. I exempelvis Skåne placerades husen enskilt i landskapet omgärdade av åkrar på ett sätt som ännu kännetecknar den skånska slättbygden och i glesbygder kan avstånden mellan grannar mätas i kilometer, trots att man tillhör samma by.

Enligt nuvarande regler är det en förutsättning att ett tillkommande hus ligger i anslutning till befintlig bebyggelse, vilket i förarbetena angivits vara cirka 200 meter¹. Detta anser SKL att ska tas bort. Det är nödvändigt att bedömningen görs enligt lokala förutsättningar och hur det ser ut på platsen. SKL anser att ”i närheten av befintlig bebyggelse” är en formulering som bättre kan spegla lokala förutsättningar och på så sätt medge en differentierad tillämpning. Det bör även framgå av lagtexten att enstaka nya byggnader inte kräver utvecklande effekt för att kunna tillåtas.

¹ Regeringens proposition 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden s. 108

Särskild hänsyn bör tas till att förutsättningarna för landsbygdsutveckling skiljer sig åt i landet

Förbundet vill framhålla att det måste ges utrymme för en ökad förståelse både av vad landsbygd är och vad som främjar landsbygdsutveckling, förhållandena skiljer sig i hög grad åt mellan olika delar av landet. Ändringarna i strandskyddslagstiftningen från 2009 och 2010 avsåg att ta hänsyn till dessa skillnader, men i praktiken har det inte uppnåtts. Sedan lagstiftningen ändrades har ett antal försök gjorts att underlätta bostadsbyggande i strandnära lägen på landsbygden, men tolkningen av lagtexten har i stället skärpts och det har blivit allt svårare att kunna bygga på landsbygden.

Förbundet vill också framhålla angelägenheten av att LIS kan tillämpas för åtgärder som bidrar till att upprätthålla underlaget för samhällsservice. Grundläggande samhällsservice inom rimliga avstånd är en avgörande förutsättning för all typ av landsbygdsutveckling och för att enskilda överhuvudtaget ska kunna tänkas investera i nya verksamheter och bostäder.

Även fritidshus bör omfattas av LIS

En annan viktig punkt är att inte skilja ut fritidshus från andra bostadshus. För många landsbygdskommuner är fritidshusen en viktig och bidragande del till möjligheten att få stimulans i lokala ekonomin. Många vistas lika mycket eller mer i sina fritidshus än i sina ordinarie bostäder, andra använder fritidshus som permanentbostäder och ytterligare andra hyr ut sitt fritidshus under perioder man inte bor där själv. Kommunen kan inte styra över var man bosätter sig.

Det bör uttryckligen framgå av kommentarerna till lagen att även fritidshus omfattas av LIS

Särskild hänsyn måste tas till förutsättningarna i kommuner med svaga bostadsmarknader

Definitionsmässigt befinner sig cirka en tredjedel av Sveriges kommuner på så kallade svaga bostadsmarknader. Med svag bostadsmarknad menas i detta sammanhang en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt minskande befolkning, en varaktigt vikande arbetsmarknad samt låga inkomster hos kommuninvånarna. Ytterligare kännetecken för en kommun på en svag bostadsmarknad är att tillgången till arbetsplatser är låg, sysselsättningsutvecklingen svag samt att kommunen tillhör en liten arbetsmarknadsregion eller har låg andel pendlare i en större arbetsmarknadsregion.

Gemensamma utmaningar för denna typ av kommuner är att få till ett tillskott av bostäder utifrån behov och faktisk efterfrågan och att modernisera och anpassa bostadsbeståndet till dagens och framtida behov. Då värdet av en nybyggd bostad är lågt i förhållande till värdet för en befintlig bostad och betalningsviljan hos hushållen är låg är det svårt att få till nyproduktion. Vidare är det svårt att få bygga där människor vill bosätta sig och svårt att få aktörer att bygga och bygga om. Rörligheten på den lokala

bostadsmarknaden är låg eller rent av obefintlig och ekonomin i de kommunala bostadsföretagen hindrar investeringar.

För att underlätta för dessa kommuner att ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen måste det finnas en möjlighet, en "ventil" att tillåta ny bostadsbebyggelse av mindre omfattning i strandnära lägen. Detta föreslås kunna tillåtas om åtgärden genomförs i ett område med god tillgång på obebyggda strandområden och med svag bebyggelseutveckling och åtgärden är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Balansen mellan bevarande- och exploateringsintressen måste även fortsättningsvis upprätthållas

SKL föreslår en ökad geografisk differentiering av tillämpning och tolkning av strandskyddsreglerna där balans mellan bevarande- och exploateringsintressen även fortsättningsvis upprätthålls. I Bilaga 1 lämnar SKL förslag till författningsändringar där syftet är att möjliggöra ökat bostadsbyggande samtidigt som förslagen värnar om att upprätthålla en balans mellan bevarande och exploatering. Förslagen ger ökade möjligheter till en differentierad tillämpning av strandskyddsreglerna inom ramen för gällande regelverk. 100 meters strandskydd blir kvar, men SKL:s förslag ger ökade möjligheter till dispens där det kan anses vara lämpligt utan att äventyra strandskyddets långsiktiga syften.

Det ges inget utrymme i strandskyddslagstiftningen för avvägningar mellan värdet av att bygga utifrån ett utvecklingsperspektiv och värdet av bevarande. Till följd av de stora skillnader som råder i bebyggelsestryck och befolkningsutveckling är det svårt att se att värdet av att behålla en plats obebyggd med hänsyn till badmöjligheter, friluftsliv, växt- och djurliv etcetera alltid är lika stort på alla platser i landet. Därför måste lagreglerna skrivas om så att det i varje enskilt fall går att väga nyttan av att bygga mot värdet av att bevara platsen obebyggd. Här måste man kunna ta hänsyn till flera faktorer än idag, som att platsen är svårtillgänglig eller otrivsamt, att bebyggelsestrycket är lågt eller att tillgången till obebyggda stränder är mycket god.

Sveriges kust- och strandlinje är drygt 425 700 kilometer lång. 2009 var 42 050 kilometer av dessa bebyggelsepåverkad. Den totala kust- och strandlinjen inbegriper alla sträckor där land möter vatten, dock ej vattendrag smalare än sex meter.

SKL anser att det bör införas en möjlighet för kommunerna att upphäva strandskyddet i enskilda fall på samma sätt som länsstyrelserna, men utan möjligheten att upphäva strandskyddet för statliga intressen. De situationer då kommunen ska kunna upphäva strandskyddet är när det är uppenbart att ett visst område saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och när det handlar om små sjöar och vattendrag. Denna möjlighet ska kunna överprövas av staten på samma sätt som idag sker vid dispensgivning. Författningsförslag finns i Bilaga 2

Exemplet Arjeplog

I Arjeplogs kommun finns 8 727 sjöar och 9 573 öar och kommunen har sammanlagt 1 400 bostadshus, varav fler är fritidshus än småbostadshus. Om alla de 1 400 bostadshusen hade legat vid varsin sjö hade det ändå funnits drygt 7 000 sjöar kvar att bygga vid.

SKL:s förslag är väl förankrade och väl underbyggda

Samstämmigheten bland kommunerna om att strandskyddsreglerna inte fungerar har varit hög och SKL har på medlemmarnas uppdrag under många år arbetat för att få till förändringar som varit väl förankrade hos våra medlemmar. Nyligen genomfördes en remisskonferens där bifogade förslag diskuterades med runt 170 deltagande från cirka 70-talet unika kommuner och regioner. Gensvaret för förslaget var mycket stort.

Under våren 2018 skickade SKL en enkät till de 95 kommuner i Sverige som har svagast bostadsmarknad. På frågan om kommunen beslutat om LIS-områden sedan lagändringen infördes svarade 61 kommuner jakande, men endast 35 av dessa kommuner svarade att det byggts bostäder inom de beslutade LIS-områdena mellan åren 2010-2018. Förändringar som de som förts fram här efterfrågades av de totalt sett 82 svarande kommunerna.

Sveriges Kommuner och Landsting

ARBETSMA

