

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kännedomskopia till m.naturmil-
joenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Del I – Inledning, sammanfattning och huvudproblem

Inledning

Hudiksvalls kommun anser att frågorna om att reformera strandskyddsreglerna för att underlätta för utvecklingen av landsbygden och skapa förutsättningar för fler bostäder på landsbygden är angelägna. Landsbygdsutveckling i strandnära läge, LIS, utgör ett viktigt sådant verktyg även om det finns skäl att reformera också andra delar av strandskyddsreglerna för att stärka landsbygdsutvecklingen. Samtidigt anser kommunen att det fortsatt ska finnas en balans mellan exploateringsintressen och bevarandebeståndet. En utgångspunkt för att reformera regelverket är att det främst bör sikta på områden där exploateringstrycket är lågt eller måttligt (nedan kallat lägre), samtidigt som det finns gott om tillgänglig mark vid stränderna, dvs strandskyddets långsiktiga syften ska inte äventyras. Även åtgärder som sker nära vatten och som faktiskt bidrar till att öka uppfyllelsen av strandskyddets syften, t ex genom att öka tillgängligheten till stränderna för det rörliga friluftslivet, bör kunna omfattas av ett reformerat strandskydd.

Sammanfattning av kommunens yttrande

Kommunen anser sammanfattningsvis

- att Naturvårdsverkets förslag är alldeles för otillräckliga om staten menar allvar med att skapa bättre förutsättningar för utveckling på landsbygden i områden med god tillgång till stränder där bevarandebeståndet balanseras.
- att Naturvårdsverkets uppdrag om att särskilt underlätta för ökat byggande av permanentbostäder inte genomförts i enlighet med regeringens direktiv.

- att det är förenat med stora svårigheter och onödiga kostnader med att i förväg och som vägledning i en översiktsplan behöva identifiera vilka geografiska områden som kan komma att exploateras inom ramen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.
- att regeringen i det fortsatta arbetet bör beakta ett antal problemområden som kommunen lyfter fram i syfte att, via reformeringar av strandskyddet i områden med lägre exploateringstryck och god tillgång till stränder, bidra till en positiv landsbygdsutveckling.
- att kommunen ställer sig tveksam till om det är rätt fokus att söka ytterligare definiera och hantera frågan (t ex grad av bevisning) om åtgärder inom ett område för utveckling av landsbygden i strandnära läge verkligen bidrar till utveckling eller inte. Kommunen presenterar förslag till alternativt synsätt i den delen som bygger på en presumtion av utveckling av landsbygden.

Huvudproblem som lagstiftningen bör ta hänsyn till

De huvudproblem som kommunen ser både med dagens reglering och behovet av reformer inom området landsbygdsutveckling i strandnära lägen är:

- Erkänn och väg av olika allmänna intressen i strandskyddsfrågor: Strandskyddsbestämmelserna syftar till att ta tillvara ett angeläget allmänt intresse. Detta ska vägas av mot enskilda intressen. Det finns dock flera allmänna intressen som bör erkännas och som kan behöva vägas av i strandskyddsfrågor. En sådan intresseavvägning kommer sannolikt att se olika ut i landet. I en mindre kommun med lågt bebyggelsestryck kan det allmänna intresset av att skapa fler permanentbostäder eller arbetstillfällen i till exempel besöksnäringen väga tyngre jämfört med i en större kommun. Lagstiftningen bör dels erkänna dessa olika allmänna intressen samt öppna för att resultatet av intresseavvägningen kan variera utifrån regionala och lokala förutsättningar.
- Ett välavvägt strandskydd ökar respekten och efterlevnaden: Efterlevnaden av strandskyddsreglerna och respekten för dess syften kan öka om staten underlättar för att medge undantag där det uppenbarligen inte behövs ett skydd för stränderna. Det kan handla om synen på god tillgång till obebyggda stränder för det rörliga friluftslivet eller av människan skapade vattenmiljöer såsom diken och dammar, för att nämna några exempel.
- Kopplingen till översiktsplanen ett otympligt och ineffektivt verktyg: Att koppla LIS-områden till kommunens översiktsplan innehåller en stor begränsning i form av att det är många gånger svårt att i förväg förutse var det finns förutsättningar för exploatörer, markägare m fl att vilja utveckla ett område. Det är sannolikt en huvudförklaring till att så förhållandevis få områden

i kommunernas översiktsplaner blivit exploaterade inom ramen för LIS. Risken är att kommunerna lägger ned stora resurser på ”förgävesplanering” i sina översiktsplaner för att ta fram LIS-områden som aldrig förverkligas. Nuvarande koppling, eller tolkning av kopplingen, till översiktsplaneringen behöver reformeras.

- Det byggs för lite på landsbygden: Att bygga bostäder eller utveckla verksamheter på ekonomiskt svaga marknader kan vara förenat med stora ekonomiska risker och inte sällan är det svårigheter att få kredit om tillverkningskostnaden för t ex en bostad vida understiger marknadspriset när bostaden är färdigbyggd. Många gånger är närhet till stränder en förutsättning för att det över huvud taget ska komma tillstånd nyproduktion av bostäder i delar av landet där det är ett lägre bebyggelsetryck. Anledningen är att marknadspriset kan hållas uppe om läget är attraktivt. Dessa ekonomiska realiteter gäller särskilt på landsbygden men kan även omfatta tätorter och ibland även mindre städer. När det finns god tillgång till oexploaterade stränder och när strandskyddets syften inte hotas på lång sikt behöver synsättet vara att staten ser positivt på en sådan utveckling, något som behöver komma till tydligare uttryck i lagstiftning, regleringsbrev till berörda myndigheter etc.

Del II – Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag och överväganden

Begreppet landsbygdsutveckling (7 kap. 18 d § första meningen)

När regeringen ändrade reglerna om strandskydd 2009 innebar detta till synes både en skärpning och en lindring av regelverket. I hela landet skulle det krävas att någon av de i lagen angivna dispensgrunderna skulle vara uppfyllda för att en strandskyddsdispens skulle kunna prövas. Samtidigt fanns det behov av att regelverket kunde ta hänsyn till att tillgången till obebbyggda stränder och bebyggelsetryck varierade på olika ställen i landet. Lösningen blev landsbygdsutveckling i strandnära lägen, särskilt som tillgången på obebbyggda stränder ofta, men inte alltid, sammanfaller med det som kan definieras som landsbygden. Vissa områden skulle emellertid helt undantas från lättnader medan andra skulle kännetecknas av restriktivitet, något som statsmakterna försäkrade genom att i lagen ange en avgränsande geografisk tillämpning av strandskyddsreglerna (jfr 7 kap. 18 e § 3 punkten miljöbalken).

Lagstiftaren lämnade tämligen öppet för kommunerna att bedöma om vilka områden och åtgärder som kunde bli aktuella för utveckling av landsbygden. Sannolikt, även om det inte har lagreglerats på så sätt, tänkte sig lagstiftaren något som liknar en presumtion om att områden som pekas ut i översiktsplanen i sig kunde bidra till landsbygdsutveckling. Den avgörande frågan var således inte om en åtgärd skulle bidra till utveckling av landsbygden eller inte utan snarare tillgången på obebbyggda stränder och behovet av att långsiktigt beakta strandskyddets syften.

Om man bygger vidare på detta resonemang blir frågan om definition av vad som är landsbygd och vilka åtgärder som kan leda till utveckling av landsbygden mindre intressant. Detta särskilt som förutsättningarna kan variera beroende på kommunstorlek och geografisk belägenhet. Det borde kunna gälla som presumtion att åtminstone ett område med nyproduktion av bostäder eller verksamheter i strandnära lägen kan bidra till en gynnsam utveckling i områden där det råder ett lägre bebyggelsetryck vid stränderna och det finns gott om obebyggda stränder. Skulle kommunen peka ut områden där det uppenbart skulle sakna betydelse för, eller rent av motverka, utvecklingen har olika remissinstanser att peka på – dvs bevisbördan – detta faktum. Detta får sedan ytterst, vid skiljaktighet, prövas i domstol. Detta förfarande, dvs presumtionen, borde kunna slås fast i lagstiftningen genom dess förarbeten.

Kommunen anser att ett fortsatt fokus på att utveckla reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge inte ska ligga på själva begreppet landsbygdsutveckling och hur det ska förstås, utan snarare på vilka olika åtgärder som kan underlätta för kommuner som har gott om obebyggda stränder och lägre bebyggelsetryck att genom lättnader i strandskyddet möjliggöra utveckling. Naturvårdsverkets förslag (3.1.1 och 3.1.2) om att lägga till att en LIS-åtgärd också ska kunna rymma upprätthållandet av utvecklingen på landsbygden löser inte några problem som kommunen hittills erfarit med att ta fram LIS-områden. Det tillför inget nytt utifrån det som ovan sägs om att utpekandet av LIS i sig borde bygga på en presumtion av landsbygdsutveckling. Kommunen har visserligen ingen invändning mot själva förslaget men anser att det inte nämnvärt lever upp till de direktiv som regeringen ställer på att utveckla landsbygden genom att förstärka LIS-verktyget.

Utpekande i översiktsplan (7 kap. 18 e § första stycket 2)

Strandskyddsdelegationen har angett att ett av problemen med nuvarande LIS-regler är att det är svårt att i förväg definiera områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling, bland annat eftersom det är svårt förutse var det kommer att finnas exploater, markägare m fl som är villiga att genomföra olika utvecklingsinsatser. Detta kan enligt vår mening också vara en huvudförklaring till den synpunkt som länsstyrelserna fört fram 2015 om att utvecklingen av LIS-områden inte gått i den takt som kommunerna önskat.

Naturvårdsverket har väl redovisat de skäl som finns för och emot att behandla LIS-reglernas koppling till kommunens översiktsplan och även övervägt vissa andra alternativ. Kommunen kan i långa stycken dela det resonemang som myndigheten för rörande översiktsplanens betydelse i stort. Verket har dock stannat vid att inte föreslå några förändringar i denna del. Därmed lämnas en viktig huvudfråga åt sitt öde, nämligen vad gör vi åt problemet att det är så svårt att i förväg peka ut geografiska områden lämpliga för landsbygdsutveckling?

Ett svar enligt Hudiksvalls kommun är att principen om att, om än som vägledning, i översiktsplan peka ut geografiska områden lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära läge bör tas bort. I stället bör det kunna stanna vid att det i översiktsplanen anges vilka kriterier som ska gälla för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Bland annat är det viktigt att kommunerna skulle söka reglera frågor till VA-försörjning, närhet till service etc. För kommuner med god tillgång till obebyggda stränder och med ett lägre bebyggelsetryck skulle snarast det omvända kunna vara intressant att pröva, dvs att i översiktsplan aktivt undanta områden från LIS, t ex med hänsyn till exploateringsstryck, höga naturvärden, betydelsen för rörligt friluftsliv etc.

Ett sådant förfarande skulle både ta hänsyn till behovet av skydd för stränderna och beakta svårigheten att förutse var landsbygdsutveckling verkligen kommer att ske samtidigt som övervägandena kan ske inom ramen för översiktsplaneprocessen. Dessutom skulle det bli en mer effektiv resursanvändning eftersom kommunerna hittills till stor del ägnat kraft åt att analysera och peka ut områden lämpliga för landsbygdsutveckling vilka aldrig blivit realiserade.

Tätortsbegreppet och avvägning av allmänna intressen (7 kap. 18 e § andra stycket samt 7 kap. 25 §)

Kommunen delar uppfattningen att det bör vara möjligt med landsbygdsutveckling i strandnära lägen även utanför områden som, utifrån ett semantiskt perspektiv, brukar definieras som landsbygd. Hit hör både små och stora tätorter samt i förekommande fall även mindre städer. Undantag, såsom de tre storstadsområdena och länscentra, finns redan angivna i förarbetena till LIS-reglerna. Kommunen har inget emot att detta förtydligas ytterligare men anser att det finns en begränsning i Naturvårdsverkets förslag i och med att det kopplas till 7 kap 18 c § miljöbalken där det villkoras att det angelägna allmänna intresset inte ska kunna tillgodoses utanför strandskyddsområdet. Det finns många exempel som kan räknas upp där ett, i och för sig, angeläget samhällsintresse kan tillgodoses på andra platser än inom ett strandskyddat område. Problemet är att på svagare marknader finns en stor risk för att intresset då inte blir realiserat eftersom värdet att genomföra en åtgärd kan bero av närheten till stränder.

Regeringen bör därför hellre överväga att i 7 kap. 25 § miljöbalken införa en regel som anger att en intresseprövning ska göras inte bara mot enskilda intressen utan även mellan olika allmänna intressen där strandskyddet ska anses utgöra ett, om än angeläget, allmänt intresse. Här behöver lagstiftaren, genom kriterier och exempel i förarbetena, ange vad som kan utgöra sådana allmänna intressen. Enligt kommunens mening bör behovet av bostads- och näringslivsutveckling kunna vara sådana angelägna allmänintressen som bör erkännas i lagstiftningen och mellan vilka det ska göras en avvägning mot strandskyddet. Beroende på bland annat bostadsbehov och bebyggelsetryck generellt i en kommun och särskilt vid stränderna kan en intresseavvägning komma att få olika resultat i olika delar av landet.

Ökat bostadsbyggande (7 kap. 18 d § andra meningen)

Regeringen prioriterar ökat bostadsbyggande och enligt direktiven ska särskilt fokus ligga på att utöka möjligheten att bygga permanentbostäder. Regeringen anger i direktiv till remissen att det kommer att bli ett förnyat uppdrag i den del som handlar om ökat bostadsbyggande. Hudiksvalls kommun välkomnar detta och anser att Boverket borde ges huvudansvar för ett sådant uppdrag.

Hudiksvalls kommun bedömer att många gånger kan det vara svårt att skapa kapital för att kunna bygga bostäder på landsbygden utifrån ett svagt andrahandsvärde på marknaden. Detta gäller främst om inte bostaden erbjuder särskilda förutsättningar, ofta kopplat till läget som med fördel bör vara invid vatten. Likartade förutsättningar kan gälla för många verksamheter inom besöksnäringen. Vidare vill kommunen peka på att både permanent- och fritidsbostadshus bidrar till utvecklingen av landsbygden, t ex genom att skapa underlag för livsmedelsbutik, restaurang, VA-anläggningar, kollektivtrafik etc även om sambandet ofta är starkast och mindre säsongsbetonat när det handlar om permanentbostäder. Vidare sker inte sällan över tid en övergång från fritidshus- till permanentboende. Hudiksvalls kommun delar därför regeringens syn, såsom den uttrycks i direktiven till uppdraget, att det är angeläget att särskilt pröva möjligheterna till ökat byggande av permanentbostäder inom ramen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen samtidigt som betydelsen av fritidsboende också tydligare borde erkännas.

Angående förslag 7 kap. 18 d § andra meningen har Hudiksvalls kommun inget att erinra mot att det vid uppförande av enstaka en- eller tvåfamiljshus ”även” ska kunna beaktas om dessa åtgärder bidrar till utvecklingen av landsbygden. Detta förslag är dock inte tillräckligt och uppfyller inte de direktiv som regeringen ställer på att utveckla landsbygden genom att förstärka LIS-verktyget.

I områden som är lämpliga för utveckling av landsbygden bör kopplingen till att enstaka en- eller tvåfamiljshus ska uppföras i anslutning till befintliga bostadshus tas bort under förutsättning att ett LIS-område är geografiskt utpekat. I sådana områden bör kunna tålas att det finns både en mer samlad och spridd bebyggelse. Den spridda bebyggelsen kan dessutom ses som en början på en mer samlad bebyggelse som kan utvecklas efter hand när intresset av att bosätta sig i området ökar. Detta är särskilt önskvärt eftersom regeringen vill öka möjligheterna till att kunna bygga fler permanentbostäder och en starkt bidragande faktor till att det ska ske på landsbygden är, som påpekats tidigare, ett strandnära läge. Kommunen bygger detta på att det finns en presumtion att även enstaka småhus bidrar till landsbygdsutvecklingen och detta, utifrån tidigare resonemang om presumtion, inte närmare behöver redovisas.

Hudiksvalls kommun anser att förslaget om att ändra lagen till ”med närhet till” ett befintligt bostadshus i 7 kap. 18 d § andra meningen öppnar för att tillåta längre avstånd mellan ett nyproducerat och ett redan befintligt hus vilket i och för sig är bra.

Förslaget är dock inte tillräckligt långtgående och kan inte ses som någon mer omfattande åtgärd för att svara mot det som sägs i direktiven om att öka möjligheterna till fler permanentbostäder.

Kommunen vill i stället avskaffa kravet på koppling till befintligt bostadshus när det gäller uppförande av enstaka en- eller tvåfamiljshus i syfte att skapa fler bostäder på landsbygden i geografiskt utpekade LIS-områden.

Strandskydd vid små sjöar och vattendrag samt skapade av människan
Vid små sjöar och vattendrag kan numera länsstyrelsen upphäva strandskyddet i det enskilda fallet om vissa villkor är uppfyllda. Naturvårdsverket anser att det kunde vara befogat att medge sådana undantag länsvis i mer generell omfattning (jfr avsnitt 7.2.1) men har lämnat frågan utan åtgärd. Hudiksvalls kommun anser att regeringen borde gå vidare med förslag i den delen där det bör övervägas i första hand att en kommun med länsstyrelsen som överprövande myndighet får upphäva strandskyddet i små sjöar och vattendrag generellt och utifrån vissa givna kriterier. Kommunen är den som känner sitt territorium bäst och skulle också ha störst incitament till att lägga resurser på att dylika åtgärder kommer till stånd. I andra hand bör länsstyrelsen få möjlighet att åter göra länsvisa generella undantag.

Även artificiella sjöar och vattendrag (jfr avsnitt 7.2.2) bör omfattas av lättnader genom att undantag kan medges vid skapandet av vattendraget och/eller att det förtydligas olika kriterier som ska vara uppfyllda för att ett av människan skapat vattendrag ska omfattas av strandskydd.

Hudiksvalls kommun

Mikael Löthstam
Kommunstyrelsens ordförande