

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över Remiss av Naturvårdsvärks skrivelse Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (M2017/02054/Nm)

Sammanfattning

När det gäller Naturvårdsvärks förslag som helhet bedömer Hylte kommun att föreslagna förändringar överlag är bra för användningen av LIS, men endast får marginella effekter på landsbygdsutvecklingen. Undantaget är förslaget att tillskott av enstaka bostadshus nära befintliga bostäder inom LIS-områden även ska bedömas ur landsbygdsutvecklingsynpunkt till skillnad från idag, vilket vi menar påtagligt kommer försvåra möjligheten att förstärka serviceunderlagen med dessa mindre tillskott. Vi ser heller inga avgörande hinder för att behålla huvuddragen i LIS-systemet enligt förslaget.

Vad som är mer avgörande än de mindre ändringar som föreslås av skrivningarna i lagtexten, är hur det regelverk som redan finns tillämpas. Här ser vi ett stort behov av att tillämpningen av strandskydds- och LIS-lagstiftningen ses över, inte minst när det gäller statlig myndighetsutövning, så att denna inte skapar onödiga hinder där det inte behövs, utan underlättar för landsbygdsutveckling i enlighet med lagstiftarens intentioner. Ett sådant hinder är konsekvenserna av det återinträdda strandskyddet i befintliga detaljplaner i samband med miljöbalkens införande 1999, som är en betydande bromskloss för utvecklingen av framför allt tätorterna på landsbygden.

Hylte kommun anser att strandskyddet, även med LIS-tillägget och de marginella förändringar som föreslås, slår omotiverat hårt mot de delar av landet som är gleset befolkade och som har gott om stränder, men som kämpar för att överhuvudtaget få till stånd ett bostadsbyggande. För att verkligen balansera strandskyddets effekter och förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande på landsbygden bör man ge betydligt större möjligheter till dispens/upphävande av strandskydd i glesbebyggda områden med gott om stränder. För att stödja användningen av LIS för permanentboende föreslås vidare att permanentstandard för energianvändning, tillgänglighet och bostadsutformning krävs för bostäder inom LIS-områden. Det hindrar inte i sig att huset senare kan användas för fritidsboende, men förbättrar förutsättningarna för att bostaden kan användas för permanentboende.

Inledande om vikten av att se över tillämpningen av strandskydds- och LIS-lagstiftningen

Hylte kommun består till ca 47 procent av vatten och/eller strandskyddade områden. Avståndet till storstadsområden innebär att exploateringstrycket är relativt svagt och att attraktiva lägen blir avgörande för att byggnation överhuvudtaget ska kunna komma till stånd, både vad gäller närhet till

kommunikationer och andra attraktivitetsfaktorer som exempelvis närhet till vatten, inte minst i tätorterna. Frågan om strandskydd är därför mycket angelägen för kommunen och möjligheten att bygga i strandnära lägen avgörande för kommunens utveckling. Kommunen är samtidigt angelägen om att viktiga natur- och friluftsvärden i anslutning till vatten kan bevaras och utvecklas, men uppfattar inte att tillämpningen av strandskyddsreglerna alltid sker på ett sätt som gagnar *både* viktiga natur- och friluftsvärden *och* kommunens möjlighet att utvecklas på ett hållbart sätt.

Hylte kommun konstaterar att Naturvårdsverket begränsat sig till att enbart föreslå ändringar i lagtexten, men inga förändringar som har att göra med tillämpning av strandskyddsbestämmelserna, t.ex. samordnade insatser för att underlätta tillämpningen av LIS-systemet. *Vi anser att det är angeläget att tillämpningen av strandskyddslagstiftningen ses över, inte minst när det gäller statlig myndighetsutövning, så att den inte skapar onödiga hinder utan underlättar för landsbygdsutveckling i enlighet med lagstiftarens intentioner.*

Säkerställ att intentionerna med LIS-lagstiftningen inte urholkas när t.ex. gängse förtätningsparadigm appliceras på landsbygden

Kommunen håller på att ta fram en ny översiktsplan där den bärande strategin för att utveckla kommunens attraktivitet som boende- och näringslivskommun, är att öka tillgången till en större arbetsmarknadsregion genom satsningar på snabb kollektivtrafik i starka stråk, bra bytespunkter till mindre orter och landsbygd och samordning av bebyggelse-, trafik- och serviceutveckling. Även om bebyggelseutvecklingen i första hand kommer ske i tätorterna är det samtidigt mycket angeläget att bebyggelse också kan utvecklas i de mer glesbebyggda delarna av kommunen för att stärka underlag för kollektivtrafik och service där. LIS är här ett viktigt verktyg för att möjliggöra byggnation i strandnära lägen både i tätorterna och i mer glesbebyggda områden i kommunen.

I de yttranden som kommit in i samrådet av översiktsplanen har framför allt Trafikverket och Länsstyrelsen i Halland hävdade att närheten till befintlig infrastruktur och/eller trafiksystem, t.ex. kollektivtrafik, bör utgöra ett tungt vägande kriterium för utpekande av LIS-områden, för att medverka till hållbara resor och transporter. I förlängningen innebär detta resonemang att all utveckling ska ske där det redan är utvecklat. Vi hävdar istället att i en landsbygdskommun måste förutsättningar skapas för att *all* bebyggelseutveckling ska bidra till att öka underlagen för kollektivtrafik och service, som därigenom kan utvecklas. Detta kan ske genom till exempel väl utvecklade noder för byten mellan olika trafikslag, finmaskig kommunal service, kommunala satsningar på kollektivtrafik etc. Landsbygden kan bara utvecklas om människor vill bo och verka där och planeringen behöver skapa förutsättningar för att utvecklingen blir hållbar även om den med nödvändighet blir mer spridd än i staden. *Hylte kommun vänder sig mot att statliga myndigheter på detta sätt använder förtätningsparadigmet ur ett storstadsperspektiv och applicerar detta på landsbygden på ett sådant sätt att själva intentionerna med LIS-lagstiftningen urholkas. För att motverka detta behövs troligtvis en kombination av förtydliganden i själva lagtexten och samordnade åtgärder vad gäller tillämpningen av lagen.*

Åtgärda problemet med strandskyddets återinträdande i detaljplaner som därmed inte går att använda för att underlätta landsbygdsutveckling

När miljöbalken trädde i kraft i januari 1999, kom strandskyddet att återinträda i alla detaljplaner som tillkommit efter 1975, eftersom det förordnande (Hallands län nr 44, 1975) som dittills angett för vilka större sjöar och vattendrag i länet strandskydd gällde, upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelser (11 § Lag om införande av miljöbalken) krävdes en översyn av de utpekade sjöarna och vattendragen, vilket aldrig gjordes i Halland. Därmed gäller strandskydd vid samtliga sjöar och vattendrag, oavsett storlek, vilket inte varit fallet i angränsande län. Konsekvenserna av detta är betydande för

kommunen, eftersom strandskyddet återinträtt i ett stort antal detaljplaner som därmed inte kan användas för sitt avsedda syfte. Att detaljplaner helt eller delvis inte tagits i anspråk är relativt vanligt i kommuner med lågt bebyggelsestryck, där förutsättningarna för att ersätta äldre detaljplaner med nya samtidigt och av samma skäl är små. I Hylte kommun togs det under 1976-1999 fram 110 detaljplaner. Ungefär hälften av dessa (54 stycken) berörs av strandskydd, varav en fjärdedel (18 stycken) innehåller outnyttjade byggrätter inom strandskydd, där särskilda skäl för dispensprövning (miljöbalken kap 7 § 18c) saknas.

Med facit i hand kan man betrakta dessa förordnanden som klart vilseledande för kommunerna, då strandskyddet i annat fall hade upphävts i enlighet med intentionerna i dessa planer. Delar av den planberedskap som byggts upp genom åren har därmed gått om intet, eftersom det visat sig att länsstyrelsen nu är motvillig att ge de dispenser som detaljplanerna ursprungligen förutsatte. I ett aktuellt ärende med en viktig verksamhetstablering i anslutning till en tätort använde länsstyrelsen t.o.m. möjligheten att neka dispens som utpressning för att få igenom en arkeologisk utredning för en gällande detaljplan. Denna vad vi uppfattar som godtycklighet och ovilja att ge strandskyddsdispens från länsstyrelsens sida försvårar påtagligt kommunens möjligheter att utveckla verksamheter och bostäder, både inom gällande detaljplaner och utanför, vilket är allvarligt eftersom förutsättningarna att få till stånd en utveckling redan är svåra.

För de detaljplaner där strandskyddet återinträtt och där andra särskilda skäl för dispens (vilka precisades 2009) inte finns, återstår utpekande av LIS-områden i översiktsplanen som enda möjlighet att få pröva dispens utan att göra om detaljplanerna. Det medför att antalet LIS-områden ökar påtagligt. I Hyltes fall handlar det om 18 LIS-områden enbart för områden med redan gällande detaljplaner, utöver de som pekats ut av andra skäl. Som alternativ till LIS kan i vissa fall upphävande av strandskydd för enskilda diken, dammar, bäckar och småvatten som saknar betydelse för strandskyddet användas. Att istället göra nya detaljplanerna för dessa områden om det saknas andra skäl för det, faller på sin orimlighet med de kostnader som är förknippade med detta och den resursbrist som råder, framför allt då detta enbart skulle ske p.g.a. av formalia som orsakats av brister i statens myndighetsutövning i de fall dessa förordnanden förekommit som man sedan inte tagits ansvar för vid förändringarna i samband med miljöbalkens införande. *Hylte kommun anser att staten här bör ta sitt ansvar för att korrigera denna oönskade konsekvens av tidigare myndighetsutövning för att underlätta utvecklingen i landsbygdskommuner, t.ex. genom att ge berörda länsstyrelser i uppdrag att upphäva strandskyddet inom gällande detaljplaner som antagits till 1976-1999.*

Förslaget att huvuddragen i LIS-systemet bevaras oförändrade

Hylte kommun ser inga avgörande hinder för att behålla huvuddragen i LIS-systemet, dvs att LIS-områden pekats ut i en översiktsplan, trots att arbetet att ta fram en sådan är omfattande och därmed i viss mån mindre flexibelt. Vi håller med Naturvårdsverket om att fördelarna överväger nackdelarna. Fördelarna är framför allt att utpekandet blir tydligare för alla parter och att översiktsplanens omfattande samrådsprocesser medför att utpekandet får en större tyngd vid efterföljande hantering och eventuell överprövning.

Förslaget om vissa ändringar vad gäller de bedömningsgrunder som ska ligga till grund för vad som är att anse som ett LIS-område (MB 7:18e)

Att ett LIS-område inte behöver ha en ”begränsad omfattning” utan istället en ”sådan omfattning” att strandskyddets intressen fortfarande tillgodoses

Vi instämmer med förslaget som ger utrymme för lokal anpassning av vad som är en lämplig omfattning av LIS-områdenas storlek och antal.

Att den nuvarande restriktiviteten som gäller för att tillämpa LIS-reglerna specificeras till att gälla enbart för ”större tätorter”

Frågan om användningen av LIS är tätt sammankopplad med de särskilda skälen i MB 7:18c och kan därmed inte hanteras oaktat dessa om man eftersträvar en större tydlighet. Dessutom bör den typ av tätort som avses preciseras. Den föreslagna ändringen innebär att det blir tydligare att det är färre tätorter (de tre storstäderna samt residensstäder) där man *inte* får använda LIS. Men problemet är inte att man så gärna vill använda sig av LIS, utan att man som landsbygdskommun ser sig nödgad till det då man inte kan använda något annat särskilt dispensprövningsskäl enligt MB 7:18c. Den viktiga frågan är alltså inte om man ”får” använda LIS, utan om man ”behöver” göra det. Särskilt viktig är tolkningen av femte skälet i MB 7:18c, där tätortsutveckling brukar anses vara ett sådant angeläget allmänt intresse som avses. Vad som behöver förtydligas är var gränsen går för sådan tätortsutveckling. Hyltebruk är kommunens centralort med ca 4400 invånare. I tätorten har tre LIS-områden pekats ut eftersom det är osäkert om femte skälet går att använda, vilket även bekräftats av länsstyrelsen. *Vi anser därför att om man verkligen vill förtydliga MB 7:18d bör man dels skriva vilken slags tätorter som avses (de tre storstäderna samt länscentra), dels koppla samman skrivningen med de särskilda skälen i MB 7:18c genom att även dessa preciseras.*

Förslaget om förändringar av vad som får betraktas som särskilda skäl inom LIS-områden (MB 7:18d)

Att det i tillägg till om åtgärd i ett LIS-område bidrar till landsbygdsutveckling, även får beaktas om denna bidrar till att ”upprätthålla” landsbygdsutvecklingen

Vi anser att förslaget på ett bra sätt lyfter fram de verkliga förhållandena på landsbygden, där även små tillskott av fastboende eller mindre verksamheter kan vara viktiga bidrag för att förhindra t.ex. en försämrad service.

Att nivån på utredning tydliggörs genom att det räcker att visa att en åtgärd ”kan antas bidra” till landsbygdsutveckling, istället för ”bidrar”

Vi instämmer med förslaget som innebär att ”bevisbördan” kan minska, något som är viktigt då man inte med säkerhet kan veta eller styra om t.ex. en grupp förmodade permanentboenden säljs vidare som fritidshus och därmed inte får avsedd effekt.

Att samlokalisering till befintligt bostadshus även fortsättningsvis ska få beaktas som ett skäl för dispens, men med ändringen att ”även” beakta närheten till befintligt hus istället för ”istället”

Att det utöver bidrag till landsbygdsutvecklingen ”även” får beaktas om det tillkommande enstaka huset ligger nära ett befintligt bostadshus, istället för den nuvarande formuleringen att närheten ska beaktas ”istället” för bidraget till landsbygdsutveckling, innebär en skärpning av nuvarande lagstiftning. Vi bedömer att denna skärpning kommer medföra att möjligheten att få till stånd små bidrag till

landsbygdsutvecklingen i praktiken försvinner, eftersom det svårligen kan hävdas att ett enstaka bostadshus gör just detta ifall länsstyrelsen är av en annan uppfattning. *Hylte kommun anser att föreslagen ändring innebär en skärpning av nuvarande regler, vilken kraftigt kommer försvåra möjligheten att bygga en- eller tvåbostadshus i LIS-områden, och därför inte bör genomföras.*

Att samlokalisering till befintligt bostadshus även fortsättningsvis ska få beaktas som ett skäl för dispens, men med ändringen ”med närhet till” istället för ”i anslutning till”

Vi instämmer med intentionen att det är viktigt att vid bedömningen av vad som är ett acceptabelt avstånd till befintligt bostadshus, ska ta hänsyn till lokala förhållanden och befintlig bebyggelsestruktur. Att det är just detta man avser bör dock förtydligas ytterligare för att få önskad tydlighet.

Kompletterande förslag till åtgärder för permanentboende

Kräv permanentusstandard i LIS-områden för att möjliggöra permanentboende på sikt

Hylte kommun håller med om att det i första hand är permanentboende som man bör eftersträva i LIS-områden. Frågan om hur LIS kan användas för att stödja permanentboende är svår, dels för att boendet är mer flexibelt idag, dels för att det saknas styrmedel för att skilja permanentboende från fritidsboende åt i t.ex. PBL eller i fastighetslagstiftningen. Det enda område där olika krav kan ställas mellan fritids- respektive permanentbostad är energianvändning, tillgänglighet och bostadsutformning vid bygglovsprövning, där kraven är högre om den sökande anger att det handlar om en permanentbostad. *Ett sätt att styra LIS-användningen till just permanentboende kan därför vara att kräva permanentusstandard för energianvändning, tillgänglighet och bostadsutformning för bostäder inom LIS-områden, i t.ex. miljöbalken 7:18d. Det hindrar inte i sig att huset senare kan användas för fritidsboende, men förbättrar förutsättningarna för att bostaden kan användas för permanentboende. Här bör man dock uppmärksamma att vissa LIS-områden uttryckligen är avsedda för just fritidsboende, t.ex. campingverksamhet.*

Relatera strandskyddet till exploateringstryck och befolkningstäthet

Hylte kommun anser att strandskyddet, även med LIS-tillägget och de marginella förändringar som föreslås, slår omotiverat hårt mot de delar av landet som är glest befolkade och som har gott om stränder, men som kämpar för att överhuvudtaget få till stånd ett bostadsbyggande. Bakgrunden till införandet av strandskydd i dess första form 1950, var insikten om att tillgängligheten till stränderna på sina håll höll på att försvinna på grund av den allt mer omfattande strandnära byggnationen, särskilt i tätorternas närhet. 1975 infördes ett generellt förbud mot att bebygga stränderna, kopplat till en möjlighet att ansöka om dispens från förbudet. Men medan de större städerna, där behovet av strandskydd är som störst, exploaterar stränder i stor skala med stöd av det femte dispensskälet i MB 7:18c, blir konsekvenserna av det generella strandskyddet oproportionerligt stora i glesbygdskommunerna där behovet av strandskydd är betydligt mindre. Detta har i någon mån kompenserats genom införandet av LIS-bestämmelserna i miljöbalken, vilka efter ett omfattande utrednings- och samrådsförfarande ger möjlighet att söka dispens inom de områden som slutligen pekas ut. *För att verkligen balansera strandskyddets effekter och förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande på landsbygden bör man ge betydligt större möjligheter till dispens/upphävande av strandskydd i glesbebyggda områden med gott om stränder. Ett mått för att illustrera detta kan t.ex. vara antal invånare per kilometer strand. I Hylte kommun finns t.ex. 10 invånare per kilometer strand, jämfört med grannkommunen Halmstad där motsvarande siffra är 130 invånare per kilometer strand. Förhållandena kan dock variera i olika delar av en kommun, varför jämförelsen bör brytas ned till exempelvis distriktsnivå.*