

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet

Regeringens remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS)

Regeringens diarienummer M2017/02054/Nm

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att den nuvarande ordningen med LIS-reglernas koppling till den kommunala översiktsplaneringen bör bibehållas samt att det inte är lämpligt att ersätta geografiskt angivna LIS-områden med icke-geografiska kriterier. Översiktsplanens tydliga demokratiska förankring och genomsyrande hållbarhetsmål är avgörande för en långsiktigt önskvärd utveckling.

Länsstyrelsen anser att LIS har potential att bidra till en utveckling av landsbygden, en förutsättning för detta är dock att LIS-områdena består av en sammanhållen bebyggelse.

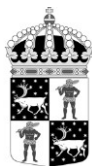
Gällande de delar av landet som inte utgörs av traditionell landsbygd, utan snarare har en tydlig glesbygdskaraktär, bedömer Länsstyrelsen att LIS-verktyget inte är ändamålsenligt. En faktisk differentiering av de övergripande strandskyddsreglerna är snarare nödvändig för dessa specifika områden i några av landets kommuner.

Länsstyrelsens synpunkter

Eftersom regeringen förutom synpunkter på givet förslag även önskar utreda frågan om att utöka möjligheterna att bygga strandnära permanentbostäder i områden med god tillgång till stränder har remissinstanserna genom remitteringen getts möjlighet att inkomma med kompletterande förslag till åtgärder (t.ex. författningsändringar) när det gäller att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i områden med god tillgång till stränder samtidigt som de värden som strandskyddet syftar till inte äventyras.

Landsbygd är inte alltid samma sak som glesbygd

Naturvårdsverkets förslag löser fortfarande inte frågan för de ytstora inlandskommuner i Norrbotten som i karaktär och bebyggelsestruktur snarare är glesbygd än landsbygd. Ett fungerande differentierat strandskydd även för glesbygd behöver finnas tillsammans med LIS-systemet i dessa områden. Det är viktigt att man klargör skillnaderna mellan glesbygdens och landsbygdens förutsättningar och tar hänsyn till dessa i



strandskyddslagstiftningen. En speciell avgränsning behövs dock då glesbygdsområden enligt jordförvärvsförordningen (2005:522) inte är lämplig i strandskyddssammanhang.

Utvärdering av LIS-reglerna

Länsstyrelsen anser att den största orsaken till kritiken gällande LIS-verktygets trubbighet och att det inte fått den effekt som förväntats beror på en övertro på hastigheten i verktygets genomslag. Avsikten med att införa LIS-bestämmelserna var aldrig att släppa byggandet inom strandnära lägen på landsbygden helt fritt. Exploateringen skulle föregås av ett genomtänkt utpekande och därefter prövningar i de enskilda fallen. En sådan process tar tid.

Länsstyrelsen anser att det fortfarande är för tidigt att utvärdera vilket genomslag LIS fått. Från år 2011–2016 syns en kontinuerlig och stadig ökning av antalet gånger kommuner tillämpat det särskilda skälet för LIS.¹ Kommunerna håller successivt på att tillägna sig kunskapen om hur LIS-verktyget ska användas och att dess fulla effekt ännu inte kan mätas. Det är dessutom relativt många kommuner i landet som ännu inte har pekat ut LIS-områden. Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att göra allt för stora ändringar i ett regelverk där tillämpningen håller på att etableras.

- Länsstyrelsen föreslår istället att bidragsmöjligheterna till kommunerna för arbetet med att peka ut LIS-områden återinförs samt att resurserna för vägledning till kommunerna utökas så att nuvarande regelverk får en chans att nå sin fulla potential.

Kopplingen till översiktsplaneringen

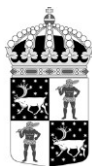
Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att den nuvarande ordningen med LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen bör bibehållas. Detta eftersom processen för den översiktliga planeringen är standardiserad med goda möjligheter för allmänheten och övriga intressenter att komma med synpunkter och påverka.

Länsstyrelsen delar även utredningens bedömning att det inte är lämpligt att ersätta geografiskt angivna LIS-områden med icke-geografiska kriterier. Detta skulle öka otydligheten för allmänheten och övriga intressenter samt försvåra Länsstyrelsens granskning. Om ett större utredningsområde pekas ut kan kriterier inom det området visa var, vilken typ av utveckling samt omfattningen av utvecklingen som är lämplig, vilket är en av grundstenarna i översiktsplanering. Exempelvis kan det kring vissa tätorter eller i centrala stråk i en kommun vara möjligt och lämpligt med LIS-områden med bostadsinnehåll, medan det i andra områden enbart bör vara kopplat till friluftslivet eller turismens syften. Risken minskar då för att LIS-områden avsedda för att främja turism och rörligt friluftsliv på landsbygden istället exploateras för enstaka fritidshus.

Permanentbostäder och landsbygdsutveckling

Länsstyrelsen kan konstatera att det i dagsläget utifrån gällande lagstiftning inte finns möjlighet att skilja permanentbostadshus från fritidshus i prövningssammanhang. En utökad möjlighet att bygga permanentbostäder innebär därför, i praktiken, även en utökad möjlighet att bygga fritidshus.

¹ Sida 23 i utredningen.



Länsstyrelsen anser att det är viktigt att inte särskilja LIS från annan landsbygdsutveckling. Vill en kommun skapa förutsättningar för mer permanentboende måste landsbygderna och deras behov väga tyngre i översiktsplaneringen, men det bör inte ske enbart genom LIS. Det sociala, ekonomiska, kulturella och ekologiska är dimensioner som tillsammans bidrar till en hållbar landsbygdsutveckling. Det är viktigt att prata om hållbara bebyggelsestrukturer. Det kanske inte är lämpligt med många fler bostäder inom LIS om dessa bidrar till en utglesning av samhället. De LIS-områden som föreslås bör istället stödja befintliga strukturer (samhällen, kollektivtrafik m.m.). Översiktsplanen blir därför viktig för att hitta lämpliga områden för utveckling av landsbygden och bostäder på landsbygden.

Länsstyrelsens uppfattning är att det är viktigt att planera LIS-områden i direkt närhet till områden med helårsboenden med god tillgång till service. Isolerade LIS-områden och/eller i utpräglade områden där det är, eller är troligt att det blir, fritidsboenden och kommer alltså inte bidra till några nya permanentbostäder. I sådana planeringssituationer uppenbaras diskrepansen mellan statens intentioner med LIS-systemet kontra glesbygdskommuners målbild.

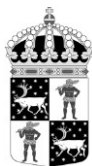
Föreslagna ändringar av LIS-reglerna

Länsstyrelsen anser att LIS-bestämmelserna har potential att bidra till *landsbygdsutvecklingen*. En generösare tolkning av byggnation inom strandskyddszonen är välkommet ur ett utvecklingsperspektiv för landsbygds-kommuner, men är också en risk för länets redan hårt exploaterade kuststräcka. Att det inte byggs mer på landsbygden beror i första hand på att det inte går/eller är mycket svårt att få banklån. Detta gäller både för kommunal allmännytta och privatpersoner. Ett attraktivt läge för ny bebyggelse kan medföra att banken kan göra andra värderingar än i dagsläget.

Det är dock viktigt att LIS-områden hålls ihop och att enstaka bebyggelse inte sprids ut över en stor yta. Det kommer på sikt att ta bort allmänhetens tillgång till stränder samt påverka växt- och djurlivet. En gles utbyggnad är inte hållbar då det ofta försvårar möjligheterna till bra VA-lösningar och kollektivtrafik. En allt för gles/utspridd utbyggnad upprätthåller inte någon service på landsbygden.

Länsstyrelsen ser en risk för en spretig tillämpning när det gäller definition av och gränsdragning kring de nya föreslagna begreppen. Om ändringar i LIS-bestämmelserna genomförs behöver förarbeten därför tydligt definiera, och exemplifiera, de olika begreppen.

- Länsstyrelsen tillstyrker föreslagen ändring i 7 kap 18 d § stycke 1 om att åtgärden ska upprätthålla utvecklingen av landsbygden. Det är viktigt att värna om den service som idag finns på landsbygden. Länsstyrelsens uppfattning är att denna skrivning bekräftar den praxis som redan finns idag, och inte innebär någon större förändring i praktiken.
- Länsstyrelsen tillstyrker föreslagen ändring i 7 kap 18 e § punkt 3a miljöbalken där *tätorter* ändras till *större tätorter*. Länsstyrelsens uppfattning är att denna skrivning

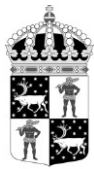


bekräftar den praxis som redan finns idag, och inte innebär någon större förändring i praktiken.

- Länstyrelsen motsätter sig föreslagen ändring i 7 kap 18 d § stycke 1 från att åtgärden *bidrar* till att åtgärden *kan antas bidra* till utvecklingen av landsbygden. Skrivningen öppnar, enligt Länstyrelsens mening, upp för bristfälliga utredningar. Även i dagsläget är LIS-utredningarna enligt Länstyrelsens uppfattning ofta inte särskilt djupgående. För att kunna granska LIS-områdena och få en bild av om de är lämpliga eller inte måste viss utredning finnas.
- Länstyrelsen motsätter sig föreslagen ändring i 7 kap 18 d § stycke 2, där *i anslutning till* ersätts med *med närhet till*, samt tillägg av ordet *även*. Det är viktigt att LIS-områden hålls ihop och att enstaka bebyggelse inte sprids ut över en stor yta. Det kommer på sikt att ta bort allmänhetens tillgång till stränder samt påverka växt- och djurlivet negativt. En gles utbyggnad är inte hållbar då det ofta försvårar möjligheterna till bra VA lösningar och kollektivtrafik. En allt för gles/utspridd utbyggnad riskerar att inte heller upprätthålla någon service på landsbygden.
- Länstyrelsen anser att enstaka en- eller tvåbostadshus knappast kan anses bidra till utvecklingen av landsbygden. Utredningen säger att detta sannolikt i de flesta fall är svårt att visa, men menar att möjligheten bör finnas. Men när frågan redan nu är kontroversiell, och bedömningen är att det i de flesta fall blir svårt att visa, öppnar det för en nästan omöjlig tillämpning att göra den här ändringen. Det går dessutom inte med dagens lagstiftning att säkerställa huruvida dessa i praktiken blir permanent- eller fritidshus. Troligen kan ändringen, kombinerat med den nya formuleringen ”*kan antas bidra till eller upprätthålla...*” leda till att snart sagt varje ansökan om dispens för enstaka bostadshus kommer att beviljas. Detta medför en uppenbar risk för en gles bebyggelseutveckling.

Ett annat förslag till förändring av författningstexten som skulle utveckla möjligheten att bygga bostäder inom LIS-områden är att stryka ordet *enstaka* i andra stycket 18 d § i 7 kap. Den åtgärden skulle innebära att fler bostadshus kan uppföras per exploateringsstillfälle inom LIS-områden. Samtidigt kan exploateringen endast ske där det redan finns bostadshus vilket förebygger allt för glesa etableringar som strider mot strandskyddets syften. Detta är en förändring som uppnår samma syfte som Naturvårdsverkets föreslagna komplettering av ordet ”även” i författningstexten. Samtidigt som utfallet av den förändringen i mindre utsträckning riskerar att ge etableringar som strider mot strandskyddets långsiktiga syften. Detta förutsätter dock att det i översiktsplanen finns en tydlig redovisning av LIS-områdenas inriktning och syfte, så att det inte blir bostäder i områden som var tänkta för utveckling av näringsliv med koppling till turism och friluftsliv.

- Om det finns risk att det inom ett LIS-område skapas ”långa sammanhängande sträckor” av byggnation kan förutsättningarna för såväl det rörliga friluftslivet som växt- och djurlivet försämrats påtagligt. Detta bör beaktas i prövningen. Fria ytor mellan områdena kan behövas som ett särskilt kriterium. Även utformningen av den fria passagen är mycket viktig i sammanhanget. Förtydligande skrivningar kring detta kan behövas.



Länsstyrelsen
Norrbotten

Datum
2018-11-19

Diarienummer
409-9457-2018

- Om ändringar i LIS-bestämmelserna genomförs behövs övergångsbestämmelser. Länsstyrelsen anser att eftersom befintliga LIS-områden är utpekade med beaktande av nu gällande regler för enstaka bostadshus, är det olämpligt att en eventuell ändrad bestämmelse tillämpas i nu gällande LIS-områden. Utpekandena i översiktsplanen bör i sådana fall uppdateras utifrån eventuella nya bestämmelser.

De som deltagit i yttrandet

Beslut om yttrandet har fattats av landshövding Björn O. Nilsson efter föredragning av planarkitekt Jens Haapalahti. I yttrandets beredning har även Länsstyrelsens rättsenhet, naturmiljöenhet samt enheten för samhällsplanering och kulturmiljö deltagit.