

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

Yttrande ändring av regler om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Bakgrund

2009 infördes nya regler för strandskyddet i miljöbalken och plan- och bygglagen, bland annat reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). LIS-reglerna innebär att kommunerna i sin översiktsplan kan peka ut områden som de bedömer 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.

Sedan LIS infördes har olika synpunkter på reglerna och tillämpningen av LIS framförts, både fördelar med systemet, som att det kan leda till avsedda lättnader och landsbygdsutveckling, men också svårigheter.

Naturvårdsverket och Boverket har tidigare konstaterat att landsbygdsutveckling tolkas och definieras på olika sätt och att LIS-verktyget inte upplevs som tillräckligt flexibelt. Strandskyddsdelegationen påpekade i sitt slutbetänkande att geografiska begränsningar för LIS kan vara motiverade, men i högre grad bör platsspecifika förutsättningar beaktas. Delegationen lyfte också problemet med att det är svårt att i översiktsplaneringen förutse var landsbygdsutveckling i form av småföretagande och lokalt engagemang kommer att uppstå och att LIS-verktyget då kan upplevas som alltför stelbent (SOU 2015:108).

Länsstyrelserna har i sin gemensamma rapport bland annat redovisat att genomförandet av åtgärder inom LIS-områden inte har gått i den takt som kommunerna har önskat, att länsstyrelserna ställer olika krav på kommunerna i samband med tillämpningen av LIS, men också att LIS inneburit en välkommen kompensation för landsbygden i förhållande till övriga särskilda skäl för dispens/upphävande (Länsstyrelserna, 2015).

Naturvårdsverket fick i mars 2017 i uppdrag av regeringen att se över LIS-reglerna i syfte att föreslå författningsändringar och eventuella andra åtgärder för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder, utan att de värden som strandskyddet långsiktigt syftar till att skydda äventyras. Fokus skulle ligga på att utveckla möjligheterna att bygga permanentbostäder.

Huvudpunkterna i uppdraget till Naturvårdsverket:

1. Föreslå lösningar på problem i tolkningen och tillämpningen av LIS

2. Föreslå de ändringar som behövs för att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder
3. Se över kravet på att ett LIS-område ska ha en ”begränsad omfattning” enligt 7 kap. 18 e § första stycket 2 miljöbalken,
4. Överväga förfaranden som möjliggör att systemet blir mer flexibelt för behov som inte kan förutses bl.a. vid en översiktsplanering,
5. Överväga om kravet i 7 kap. 18 d § miljöbalken på att bl.a. enstaka en eller tvåbostadshus ska ha anslutning till ett befintligt bostadshus bör tas bort.

Ändringsförslag och synpunkter

Region Norrbotten välkomnar en översyn av dagens lagstiftning gällande LIS. Norrbotten är ett stort geografiskt län med många stränder och sjöar där det finns en stor potential att tillåta attraktiva satsningar i strandnära lägen.

Naturvårdsverket har föreslagit att nuvarande huvuddrag av LIS-systemet ska bevara oförändrat men med vissa förändringar som kan skapa en större flexibilitet och öka möjligheten för dispens i län som har en lägre täthet. Region Norrbotten anser att de små justeringar som föreslås kan ge något större möjligheter men inte i den omfattning man skulle kunna önska när man väl ser över lagstiftningen. För att klara differentieringen krävs kreativa förslag som möjliggör byggande i vårt stora obebyggda län.

Naturvårdsverkets förslag går inte tillräckligt långt i sina nya förslag utan de förändringar som görs på vissa begrepp kommer i bästa fall ge något större möjligheter att bygga i strandnära läge.

Region Norrbotten har även tagit del av Sveriges kommuner och landstings förslag till ändrade LIS-regler som har gått längre i sina förändringsförslag. Region Norrbotten anser i stort att dessa förslag ger större möjligheter för Norrbotten och går i rätt riktning vad gäller ändrad lagstiftning.

Olika krav från staten

Det är tydligt att nuvarande men även den föreslagna lagen kommer att innebära att olika bedömningar och tolkningar behöver göras av olika begrepp. Det skapar både för- och nackdelar med lagt förslag. Fördelen är att varje region/län kan formas sin egen definition som är anpassat till platsspecifika förutsättningar där vi i Norrbotten har stor potential till byggande i strandnära lägen. Nackdelen är den att systemet kan uppfattas orättvist och otydligt när exempelvis två län kan ha helt olika tolkning av olika begrepp. Det vore önskvärt att hitta en metod som gör att bedömningarna i Norrbotten och övriga län blir tydligare. Det skulle kunna vara genom att ta fram en vägledning för länets kommuner som görs tillsammans med exempelvis Region Norrbotten, Norrbottens kommuner och länsstyrelsen.

Detaljförslag och synpunkter

Naturvårdsverket har föreslagit några ändringar på lagtexten i miljöbalken (understrukna nedan). Nedan ses förslagen och Region Norrbottens synpunkter.

Förslag till ändring av 7 kap, 18 d § miljöbalken

Nuvarande lydelse

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Föreslagen lydelse

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man även beakta om huset eller husen avses att uppföras med närhet till ett befintligt bostadshus.

Regionens synpunkter: förslaget har en god intention men är otydlig i sin utformning. I förklaringen till skäl till förslaget pekar man på viljan att kunna främja landsbygdsutveckling med strandnära bebyggelse men också upprätthålla service och nuvarande förhållande. Utifrån den ingången känns syftet med ändringen fel med lagförslagets skrivning ”*kan antas bidra till eller upprätthålla*” utvecklingen. Att upprätthålla utveckling kan tolkas annorlunda än att upprätthålla service och nuvarande förhållande. Därför anser Region Norrbotten att formuleringen bör vara: ”*kan antas bidra till utveckling eller upprätthålla nuvarande förhållande och/eller servicegrad.*”

Den andra förändringen om i syfte att lätta upp hur långt avstånd mellan befintligt bostadshus och tillkommande är rätt i vårt län men kommer att föranleda stor mån till egen tolkning. Detta för man enbart beskriver att avståndet mellan befintligt bostadshus och tillkommande i glesa områden ska kan vara mer än nuvarande begränsning på 200 meter. Region Norrbotten håller med om att kravet på samlokalisering är bra ur ett strategiskt planeringsområde då utlagda LIS-områden mer kompletterar nuvarande strukturer och inte ta oexploaterade områden och sprida bebyggelsen för mycket. Däremot ser Region Norrbotten en risk att ett län som Norrbotten som har väldigt stora orörda områden inte kan dra nytta av LIS-verktyget på det sätt som man önskar då nyetableringar begränsas till att sjön eller strandområdet redan är bebyggt och är i närhet till ett befintligt bostadshus. Här skulle gärna Region Norrbotten se ett förslag som även tillåter strandnära bebyggelse på nya platser.

Förslag till ändring av 7 kap, 18 e § miljöbalken

Nuvarande lydelse

Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,

a) i eller i närheten av tätorter,
b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller
d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och

4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket.

Översiktsplanen är inte bindande.

Föreslagen lydelse

Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden *och*
2. är av ett sådant slag och har en *sådan* omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Områden enligt första stycket får endast ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
a) i eller i närheten av *större* tätorter,
b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller
d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området.

Områden enligt första stycket får inte avse ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket.

Översiktsplanen är inte bindande.

Sveriges Kommuner och Landstings förslag (SKL) till ändrade LIS-regler.

SKL har lagt förslag på tydliggörande av strandskyddets syfte och på lagstiftning.

Nuvarande lydelse

7 kap.

13 §3

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt 1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och 2. bevara goda livsvillkor *för djur- och växtlivet på land och i vatten.*

Föreslagen lydelse

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt 1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och 2. bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtliv som är beroende av strandområden.

Region Norrbotten ställer sig bakom detta ändringsförslag då det tydliggör vad som ska skyddas och inte i strandområden.

SKL:s förslag på nya särskilda skäl, 18 c §6

Nuvarande lydelse

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta *endast* om *det område som upphävandet eller dispensen avser*

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet *eller* annan exploatering är *väl* avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose

Föreslagen lydelse

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta om

1. *området* redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. *området* genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet, annan exploatering eller på annat sätt är avskilt från området närmast strandlinjen,
3. *området* behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. *området* behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. *området* behöver tas i anspråk för att

ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 18 e §.

tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

6. *området* behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

7. platsen har endast ett obetydligt värde utifrån strandskyddets syften, eller
8. åtgärden har endast en obetydlig inverkan på allmänhetens tillgång till stränder.

Region Norrbotten ställer sig bakom dessa förändringsförslag då det ger större och mer möjligheter i kommuner med stor tillgång på obebyggda stränder och som har svag befolkningsutveckling.

Sammanfattning

Region Norrbotten ställer sig bakom SKL:s förslag till lagändringar vad gäller Landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Naturvårdsverket har inte gått tillräckligt långt för att differentiera strandskyddslagstiftningen.

De två nya skälen till dispens som SKL lagt förslag på skapar fler verktyg för att möjliggöra byggande i attraktiva lägen i kommuner med stor tillgång till stränder.

En viktig framgångsfaktor när väl alla nya förslag är lagda är att bedömningen och tolkningen av olika begrepp möjliggör mer och att myndighetsprövningen visar en välvilja till regeringens ambition att öka byggande i de län som har stor tillgång till stränder. En allt för strikt tolkning av lagstiftningen kommer inte ge några nya möjligheter.



Glenn Berggård
Regionråd