

Miljö- och energidepartementet

## **Remissvar Naturvårdsverkets skrivelse ”Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge”**

### **Sammanfattning av ärendet**

Naturvårdsverket fick i uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Naturvårdsverket skulle även föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Boende och arbetstillfällen är en viktig del för landsbygdsutveckling. De värden som strandskyddet långsamt syftar till att skydda, bland annat allemansrättslig tillgång till strandområden, ska inte äventyras. Särskilt fokus skulle läggas på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder.

I remissen för Naturvårdsverkets skrivelse konstaterar regeringen att Naturvårdsverkets skrivelse är begränsad vad gäller frågan om att utreda möjligheterna att bygga permanentbostäder och regeringen avser att utreda frågan ytterligare. Inom ramen för remitteringen ges därför möjlighet att inkomma med kompletterande förslag till åtgärder (till exempel författningsändringar) när det gäller att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i områden med god tillgång på stränder samtidigt som de värden som strandskyddet syftar till inte äventyras.

### **Bakgrund**

Mot bakgrund av att det inom remitteringen för Naturvårdsverkets skrivelse ges möjlighet att inkomma med exempelvis författningsändringar har Sveriges kommuner och landsting tagit fram författningsförslag för ändringar i miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900), samt kompletterande ändringar i miljöbalken (1998:808). Region Värmland har fått ta del av arbetsmaterialet kring SKL:s förslag och har i vårt remissvar utgått från de författningsförslag som SKL tagit fram. SKL beslutar slutgiltigt om sitt remissyttrande den 16/11. För förslag till utformning av lagtext och utförliga författningskommentarer hänvisas därför till SKL:s remissyttrande.

## Förvaltningens bedömning

De författningsförslag som SKL ger i sitt remissyttrande avser ändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen. Region Värmland ställer sig bakom dessa förslag och hänvisar därför till SKL:s yttrande för utformning av lagtext och författningsförslag. Nedan följer en redovisning kring de författningskommentarer som SKL redovisar och ett resonemang kring vilken betydelse dessa ändringar skulle kunna få för de värmländska kommunerna och för utvecklingen av landsbygden i Värmland.

### Förslag till ändringar i miljöbalken (1998:808)

#### 7 kap 18 d §

De särskilda krav som gäller för vid prövning för upphävande eller dispens från strandskyddet bör beviskravet avseende den landsbygdsutvecklande effekten gällande planerade åtgärder sänkas. Detta uppnås genom att den planerade byggnaden, verksamheten, anläggningen eller åtgärden ska kunna antas bidra till landsbygdsutveckling. Vidare bör även åtgärder som kan antas bidra till att *bibehålla* förutsättningarna för utveckling av landsbygden omfattas av det särskilda skälet. Detta tydliggör att även sådana åtgärder kan ha en utvecklande effekt genom att befolkningsunderlaget för grundläggande samhällsservice då finns kvar och områdets attraktivitet för fortsatt utveckling kvarstår.

De är en nödvändig förutsättning att åtgärden genomförs på landsbygden för att kunna tillämpa de särskilda skälen. I dagens lagstiftning pekas områden indirekt ut genom utpekandet av ett antal områden i 18 e §. Eftersom detta utpekande föreslås utgå behöver det på ett annat sätt klagöras vilka geografiska områden som begreppet landsbygd omfattar en naturlig utgångspunkt för det är den s.k. landsbygdspropositionen i vilket begreppet *landsbygder och glesa miljöer* används. Begreppet landsbygd bör därför omfatta landsbygdskommuner, enligt den kategorisering som Tillväxtanalys gjort i sin rapport Bättre statistik för en bättre regional och landsbygdsolitik (2014:04). Begreppet landsbygd i 18 d § 1-2 bör omfatta såväl landsbygdskommuner, enligt Tillväxtanalys kategorisering, men också områden utanför kommuners tätorter. På detta sätt tydliggörs att de särskilda skälen kan tillämpas i områden med svag bebyggelseutveckling. Då uppnås en större flexibilitet som medger att de särskilda skälen i 18 d § kan användas för att underlätta utvecklingen även av delar av kommunen.

Bestämmelsen i den föreslagna första stycket 2 föreslås kompletteras med att det uttryckligen i lagtexten framgår att även fritidshus omfattas av det särskilda skälet i nuvarande 18 d § andra stycket.

En förutsättning för dispens enligt nuvarande lagstiftning är att det tillkommande huset/husen måste uppföras *i anslutning till ett befintligt bostadshus*. Detta bör istället bytas ut mot *i närheten av befintlig bebyggelse*. Syftet med det är då möjliggörs en mer differentierad tillämpning av det särskilda skälet som tar hänsyn till den skiftande bebyggelsestruktur som finns i landet snarare än att låsa tillämpningen till ett i förväg angivet geografiskt avstånd. Det ursprungliga motivet till kravet var att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar istället för att spridas ut på många platser runt ett vattenområde. Själva motivet till det är fortsatt relevant, men sådana frågor hanteras i plan- och bygglagen och bör även göra det fortsättningsvis.

I ett nytt tredje stycke föreslås en ny bestämmelse införas. Nuvarande ordning med redovisning av LIS-områden i kommunernas översiktsplaner har visat sig både ineffektiv och alltför resurskrävande i förhållande till den bebyggelse som tillkommit med nuvarande bestämmelser. Genom att

ersätta det statiska geografiska tillämpningsområdet i 18 e § med generella kriterier skapas förutsättningar för en mer nyanserad bedömning som tydligare knyter an till bestämmelsernas syfte. Frågan om förutsättningarna för tillämpning av de särskilda skälen i 18 d § är uppfyllda eller inte kommer att avgöras utifrån den aktuella kommunens/områdets förutsättningar vid den tidpunkt när prövningen görs. Genom den föreslagna systematiken kommer möjligheten att tillämpa de särskilda skälen i 18 d § istället vara beroende av att det fortfarande är god tillgång på obebyggda strandområden och samtidigt en svag bebyggelseutveckling i det aktuella området. Genom den innebörd som läggs i begreppet landsbygd kommer möjligheten att använda sig av de särskilda skälen att upphöra antingen när tillgången till obebyggda stränder inte är god eller att det inte längre råder en svag bebyggelseutveckling inom området.

Vad gäller begreppet *området* menas i första hand den aktuella kommunen eller delar av kommunen. Beroende på den aktuella kommunens bebyggelsestruktur kan begreppet således även avse mindre områden än hela kommunen. Detta skulle exempelvis kunna gälla ett mindre område än hela kommunen när en till ytan stor kommun som har en svag bebyggelseutveckling i kommundelar utanför centralorten/centralorterna.

Begreppet *svag bebyggelseutveckling* omfattar anläggningar för både verksamheter och bostäder. Med svag bebyggelseutveckling menas i detta sammanhang en marknad av där efterfrågan på bostäder påverkas av en varaktigt minskande befolkning, en varaktigt vikande arbetsmarknad eller låga inkomster hos kommuninvånarna. Ytterligare ett kännetecken är att tillgången till arbetsplatser är låg, sysselsättningsutvecklingen svag eller att kommunen tillhör en liten arbetsmarknadsregion eller har låg andel inpendlare i en större arbetsmarknadsregion.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 3 kap Översiktsplan 5 §

Kravet på redovisning av s.k. LIS-områden i översiktsplanen föreslås utgå. Ett visst områdes lämplighet för bebyggelse kommer istället att framgå av att översiktsplanen ska ange riktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

Författningsförslag avseende kompletterande ändringar i miljöbalken (1998:808)

Utöver de författningsförslag som efterfrågades inom ramen för det remitterade materialet, anser SKL att följande ändringar behöver göras av strandskyddsreglerna för att skapa en balans mellan bevarande- och exploateringsintressena som också beaktar de utmaningar som kommunerna står inför avseende bostadsförsörjningen.

- Anpassa strandskyddet till att omfatta det växt- och djurliv som är unikt för mötet mellan land och vatten (prop. 1993/94:229 s. 9-10 och 2008/09:119 s. 30 ff.). Genom denna anpassning ökar strandskyddets legitimitet.
- Återinför möjligheten för länsstyrelsen att besluta om generella avgränsningar av strandskyddet genom läns- eller kommunvisa avgränsningsbeslut. Detta ger möjlighet att hantera problematiken med i vilken uträkning diken och andra anlagda mindre vattendrag ska omfattas av strandskyddsbestämmelserna.
- Inför en möjlighet för kommunen att upphäva strandskyddet i enskilda fall. Dels när det är uppenbart att ett visst område saknar

betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och dels ifråga om små sjöar och vattendrag. Möjligheten till upphävande förenas med en möjlighet till statlig överprövning motsvarande den som finns idag vid dispensgivning. Detta ger kommunen möjlighet att ta de initiativ man anser prioriterade utifrån den översiktliga planeringen.

- Justera det särskilda skälet i 7 kap 18 c § 2 miljöbalken *väl avskilt* dels så att även mindre exploateringar än idag omfattas och dels för att reflektera den avskiljande verkan som även topografiska skillnader och liknande naturliga hinder kan medföra. Genom denna justering uppnås en möjlighet till differentierad tillämpning som tar hänsyn till den varierande karaktär av transportinfrastruktur som präglar landet och dels en bättre anpassning av dispensmöjligheterna till landets faktiska terrängförhållanden.
- Inför två ytterligare, generellt anpassade särskilda skäl. Dels ett som tar sikte på sådana fall när *platsen* ifråga endast har ett obetydligt värde för strandskyddets syften och dels för de fall när *åtgärden i sig* endast har en obetydlig påverkan på allmänhetens tillgång till stränder. I sammanhanget ska nämnas att förekomsten av ett särskilt skäl inte per automatik medför att dispens eller upphävande kan medges, det ska alltid göras en intresseprövning enligt 7 kap. 25-26 §§ miljöbalken.

#### Ett värmländskt perspektiv

För ett län som Värmland med stor tillgång till strandområden där de flesta av länets kommuner har ett generellt lågt bebyggelsetryck är det av största vikt att möjligheterna att genomföra åtgärder som underlättar för att bygga såväl permanentbostäder, fritidshus som verksamheter. Detta möjliggör såväl en utveckling av landsbygden samt att möjligheterna att faktiskt även bibehålla förutsättningarna för utveckling på landsbygden.

Förslaget att utpekandet av LIS försvinner ur översiktsplaneringen skulle innebära ett mer flexibelt sätt att hantera bra åtgärder och byggnationer inom strandskyddat område som skulle kunna innebära en utveckling av landsbygden. I dagsläget överklagas sådana åtgärder ofta av Länsstyrelsen och högre instanser om de inte ligger inom de utpekade LIS-områdena. Då Värmland har ett generellt svagt bebyggelsetryck, så är det heller inte så högt tryck att genomföra åtgärder ens inom strandskyddat område. Om och när någon inkommer med förslag på bebyggelse, vare sig det gäller permanentbostäder, fritidshus eller verksamheter så skulle det därmed vara lättare att få till stånd landsbygdsutveckling i strandnära läge om kommunerna inte behövde vara låsta till utpekade LIS-områden, vilket till stor del är fallet idag. Se bifogat exempel från Säffle kommun.

LIS-planerna i sig är dock heller ingen garanti för att landsbygdsutveckling i strandnära läge kommer till stånd, då Länsstyrelsen ofta är tveksamma eller emot de LIS-områden som kommunen pekat ut. Som exempel kan nämnas att Sunne kommun nu har tagit fram en ny LIS-plan. I den gällande översiktsplanen har kommunen pekat ut LIS-områden, men det har inte skett den utveckling i dessa områden som man hade hoppats på och Länsstyrelsen har dessutom överprövat fler strandskyddsdispenser inom dessa områden. Genom att införa ett mer flexibelt sätt att skapa möjligheter för landsbygdsutveckling i strandnära lägen skulle kommunerna slippa den "förgävesplanering" som det många gånger innebär att peka ut LIS-områden och göra LIS-planer, då det historiskt sett skett mycket liten utveckling i dessa utpekade områden, mycket på grund av de skäl som angetts ovan.

Genom de förslag till ändringar i lagstiftningen som beskrivits ovan skulle utvecklingen på landsbygden i Värmland kunna påverkas i en positiv riktning, då vi vet att det är attraktivt att bo och verka strandnära, men där regelverket gör det svårt att få till den utveckling av landsbygden som för ett län som Värmland kan vara helt avgörande för att vända den rådande trenden med en krympande befolkning i länet och då i synnerhet på landsbygden.