Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-10-26

TRN 2018-0113

Handläggare:
Karin Willis

Tillväxt- och regionplane-
nämnden

Remiss om Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över Naturvårdsverkets skrivelse ”Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge”, dnr M2017/02054/Nm. Landstinget yttrar sig över remissen i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län. Yttrandet utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv. Landstinget ska yttra sig till Miljö- och energidepartementet senast den 16 november 2018. Samråd i ärendet har skett med Region Skåne, med Västra götalandsregionen och med Storsthlm.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2018-10-26
Förslag till yttrande 2018-10-26
Naturvårdsverkets skrivelse ”Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge”, och information om remissen finns på regeringens webbplats.

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att yttra sig över Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge, enligt förvaltningens bifogade förslag till yttrande.

att överlämna yttrandet till Miljö- och energidepartementet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Förvaltningen är positiv till att denna översyn har gjorts med syfte att underlätta landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. De mindre justeringar som Naturvårdsverket föreslår när det gäller bedömningsgrunder och särskilda skäl ställer sig förvaltningen bakom och tycker är positiva. Översyn av de geografiska begränsningarna av LIS-lagstiftningen omfattas inte av utredningen. Då möjligheten att tillämpa LIS i dagsläget är begränsad i Stockholmsregionen, ser förvaltningen att dessa mindre justeringar inte medför några större konsekvenser för Stockholmsregionen. I samband med remissen efterfrågar regeringen också kompletterande förslag till åtgärder, vilka skulle underlätta för byggnation av permanentbostäder och landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Förvaltningen vill därför i sammanhanget belysa två alternativa vägar för att underlätta för landsbygdsutveckling i Stockholms län. Den ena är att även Stockholmsregionen skulle kunna omfattas av LIS-lagstiftningen, i synnerhet i de strategiska områden som är särskilt lämpliga för landsbygdsutveckling och som pekas ut i RUFS2050, till exempel i landsbygdsnoder och på kärnöar. Den andra är att i större utsträckning än idag ta fasta på och pröva de särskilda skälen för upphävande av och dispens från strandskyddet, även i områden som inte omfattas av LIS-lagstiftningen. Det är en möjlighet som finns redan idag men som används i begränsad utsträckning och som skulle kunna utvecklas genom ett tillägg om att bebyggelse bör underlättas i områden med god tillgång till stränder och med svag bebyggelseutveckling. Förvaltningen ser att kommunerna inom ramen för befintlig lagstiftning kan vara mer proaktiva i att pröva de särskilda skälen, men att de även behöver stöd från nationell och regional nivå i detta.

Bakgrund

LIS står för Landsbygdsutveckling i strandnära läge och regleras av strandskyddsreglerna i miljöbalken. De nya reglerna för strandskyddet, däribland LIS, infördes i miljöbalken och plan- och bygglagen 2009. Syftet med att peka ut LIS-områden är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i landsbygdsområden som har god tillgång till fria strandområden. Framförallt handlar det om områden som inte ligger i närheten av större tätorter.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen under vår och sommar 2017 gjort en ny översyn av LIS-lagstiftningen och dess tillämpning, samt haft i uppdrag att föreslå författningsändringar och eventuella andra åtgärder. Syftet är att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder utan att de värden som strandskyddet långsiktigt

syftar till att skydda äventyras. Särskilt fokus ska läggas på att utöka möjligheterna att bygga permanentbostäder. Översyn av de geografiska begränsningarna av LIS-lagstiftningen omfattas inte av utredningen. Utredningen som redovisades 31 augusti 2017, är nu föremål för föreliggande remiss.

Kommunerna kan i sina översiktsplaner peka ut LIS-områden och inom dessa kan det särskilda skälet för landsbygdsutveckling användas när man prövar dispenser och upphäver strandskydd. Villkoret är dock fortsatt att byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts.

Möjligheten att tillämpa LIS i Stockholms län är begränsad av de geografiska inskränkningarna som finns i lagstiftningen. I länets kustområde och i skärgården kan kommunerna inte peka ut LIS-områden och i området runt Mälaren ska kommunerna vara restriktiva när de pekar ut LIS-områden. Det ingick alltså inte i Naturvårdsverkets uppdrag att se över dessa geografiska begränsningar.

Sedan år 2009 är det kommunerna som ger strandskyddsdispenser. Länsstyrelsen granskar kommunernas dispenser och detaljplaner och kan överpröva kommunens beslut om åtgärderna inte är förenliga med strandskyddets syften.

I tabellerna nedan framgår statistik över strandskyddsdispenser i Stockholms län, som Naturvårdsverket har samlat in.

	Antal kommunala beslut om dispenser	Antal åtgärder som medgivits i besluten om dispens	Dispenser för bostadshus inkl. fritidshus	Dispenser för nyetablering av bostadshus (permanent- och fritidsboende)
2013	785	1069	142	**60**
2014	800	1146	134	**52**
2015	846	1206	144	**58**
2016	845	1168	131	**54**

	Antal beslut som Lst överprövat	Antal beslut som Lst helt eller delvis upphävt	Antalet åtgärder som Lst upphävt
2013	85	67	ingen uppgift
2014	125	32	51
2015	228	8	8
2016	77	73	85

Av de 1168 åtgärder som kommunerna totalt gav dispens för under 2016 i Stockholms län, upphävde Länsstyrelsen 85 st, det vill säga ca 7% av alla givna åtgärder inom dispenser. Under 2013-2016 gavs inga dispenser från strandskyddet i länet med stöd av den dispensgrund som kan anges för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Överväganden avseende Naturvårdsverkets översyn
Förvaltningen är positiv till att denna översyn har gjorts med syfte att underlätta landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder, men ser att effekterna av förslaget är begränsade för Stockholmsregionen.

Utifrån de överväganden som Naturvårdsverket har gjort föreslås huvuddragen i LIS-systemet bevaras oförändrade. Naturvårdsverket föreslår dock vissa förändringar vad gäller de bedömningsgrunder som ska ligga till grund för vad som är att anse som ett LIS-område. Naturvårdsverkets förslag innebär att ett LIS-område inte behöver ha en ”*begränsad omfattning*” utan istället en ”*sådan omfattning*” att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses. Naturvårdsverket föreslår även att den nuvarande restriktivitet som gäller för att tillämpa LIS-reglerna i eller i närheten av tätorter specificeras gälla enbart för ”*större tätorter*”. Vidare har Naturvårdsverket bedömt att den nuvarande ordningen med LIS-reglernas koppling till översiktsplaneringen bör bibehållas och däri pekas ut som geografiska områden, vilket är något som förvaltningen stödjer.

Naturvårdsverket föreslår att det särskilda skälet att en insats *”bidrar”* till utvecklingen av landsbygden, ändras till att insatsen *”upprätthåller”* landsbygdsutvecklingen. Vidare anger Naturvårdsverket att det fortfarande ska vara skäl för dispens om uppförande av nytt bostadshus samlokaliseras till befintligt bostadshus. En ändring av skäl för dispens föreslås som innebär att det räcker att huset uppförs *”med närhet till”* ett befintligt bostadshus, att jämföra med skälet *” i anslutning till”* så som det beskrivs nu. Dessa båda förslag anser förvaltningen ger begränsad effekt, men ändå leder i rätt riktning.

De förändringar och lättnader som föreslagits i Naturvårdsverkets översyn av LIS-lagstiftningen ger sannolikt ingen större påverkan på möjligheten att tillämpa LIS i Stockholms län. I synnerhet då det inte ingått i Naturvårdsverkets uppdrag att se över de geografiska begränsningarna för LIS-lagstiftningen.

Överväganden avseende förslag för att underlätta landsbygdsutveckling i Stockholms län

I Stockholms län kan delar av skärgården liknas vid glesbygd på grund av det tidsmässiga avståndet till större tätorter. Strandnära bostads- eller näringslivsutveckling kan i vissa fall ha stor betydelse. Därför anser förvaltningen att utveckling som kan stärka skärgårdens lokalsamhällen bör prioriteras till strategiska lägen på kärnöar och vid replipunkter. Då strandskyddets utformning och tillämpning i vissa fall kan vara hindrande för utveckling av skärgårds- och landsbygdssamhällen, vill förvaltningen ge nedanstående förslag.

Förvaltningen ser två framkomliga vägar för att underlätta och främja landsbygdsutveckling i Stockholms län. Den ena som förvaltningen föreslår är att LIS-lagstiftningen skulle kunna utvecklas till att omfatta de strategiska områden som är särskilt lämpliga för landsbygdsutveckling, till exempel i landsbygdsnoder och på kärnöar. Dessa har tagits fram genom en samlad regional bedömning, och skulle kunna ses som en slags LIS-områden.

Den andra framkomliga vägen är att det redan i nuvarande strandskyddslagstiftning finns möjligheter till dispens, det vill säga i områden som inte omfattas av LIS. Förvaltningen ser att det finns ett större utrymme för länets kommuner att tilllämpa de befintliga grunderna för särskilda skäl än vad som görs idag. Enligt Länsstyrelsen Stockholm finns ingen tydlig praxis för alla dispensgrunder och genom att driva processer och pröva lagstiftningen skulle kommunerna kunna bidra till både sin egen och lagstiftningens utveckling genom att prejudicerande fall skulle skapas.

Ett exempel är dispensgrunden i 7 kap. 18 c § punkt 5: ”*/…/behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området*”. Om en kommun ser potential för strategisk tätortsutveckling bör kommunen i översiktsplanen redogöra för hur bebyggelsen kan utvecklas samtidigt som strandskyddets syften tillgodoses. Kommunerna bör därför tydligt framhålla i sina översiktsplaner vilka områden som är strategiska för bostads- och tätortsutveckling för att stärka grunden för det särskilda skälet. Tillämpningen av detta särskilda skäl förutsätter också att kommunen kan visa att behovet av tätortsutveckling inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet.

Eventuellt skulle de särskilda skälen kunna justeras med en generell skrivelse om att bebyggelse i strandnära läge bör underlättas i områden med god tillgång på stränder och med svag bebyggelseutveckling. Oavsett om det är LIS eller vanlig dispensgrund borde det kunna vägas in att det finns en regional bebyggelsestruktur i bedömningar som rör strandskyddsdispenser.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Beslutet bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets miljöpolitiska program, Miljöprogram 2017–2021 har hänsyn till miljön beaktats och det bedöms att en särskild miljökonsekvensbedömning i detta ärende inte är relevant.

Hanna Wiik
Förvaltningschef

Karin Willis
Regionplanerare

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2018-10-26 2018-0113

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm

dnr M2017/02054/Nm
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remiss om Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge

Inledning

Stockholms läns landsting yttrar sig över remissen i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län och utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv. Landstinget är positivt till att denna översyn har gjorts med syfte att underlätta landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Samråd i ärendet har skett med Region Skåne, med Västra götalandsregionen och med Storsthlm. Landstinget önskar, utöver synpunkterna på remissens förslag, inkomma med kompletterande förslag på åtgärder och ändring av lagstiftningen, som skulle underlätta och främja landsbygdsutveckling i Stockholms län.

Synpunkter

Landstinget anser att det är att det är positivt att landsbygdsutveckling lyfts fram som en viktig del i samhällsplaneringen och regionutvecklingen. Landstinget välkomnar Naturvårdsverkets förslag på vissa förändringar av vad som får beaktas som särskilda skäl inom LIS-områden. De mindre justeringar som föreslås när det gäller bedömningsgrunder och särskilda skäl ställer sig landstinget bakom.

Att ändra från ”bidrar till” till ”upprätthålla” landsbygdsutvecklingen, ger inte någon större förändring men är ändå ett steg i rätt riktning. Förslaget att ändra det särskilda skälet ”i anslutning till” till att uttrycka det som ”med närhet till” ett befintligt bostadshus, anser landstinget också är av marginell betydelse för Stockholmsregionen, men är ändå i positiv riktning. Naturvårdsverket föreslår även att nuvarande restriktion som anger att LIS inte kan tillämpas i tätorter ändras till att vara restriktivt för tillämpning enbart i ”större tätorter”. Landstinget välkomnar detta förslag.

Då möjligheten att tillämpa LIS är begränsad i Stockholmsregionen, ser landstinget att ovanstående mindre justeringar inte kommer ge några betydande lättnader eller större konsekvenser för Stockholmsregionen. Landstinget ser därför två alternativa vägar för att underlätta för landsbygdsutveckling i Stockholms län.

Landsbygdsutveckling i strandnära lägen i Stockholmsregionen
Från landstingets perspektiv finns två framkomliga vägar att främja landsbygdsutveckling och en livaktig skärgård. Det ena är att även Stockholmsregionen skulle kunna omfattas av LIS-lagstiftningen, i synnerhet i de strategiska områden som är särskilt lämpliga för landsbygdsutveckling. Dessa är till exempel de landsbygdsnoder och de kärnöar, som finns utpekade i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050.

Den andra framkomliga vägen är att använda de möjligheter till dispens som finns i nuvarande strandskyddslagstiftning, i områden som inte omfattas av LIS. Genom att ta fasta på de särskilda skälen för upphävande av och dispens från strandskyddet ges möjligheter till utveckling. Möjligen skulle de särskilda skälen kunna justeras så att bebyggelse i strandnära läge underlättas i områden med god tillgång på stränder och med svag bebyggelseutveckling.

Även om inte LIS används efterlyser landstinget ett proaktivt stöd till kommunerna om hur de skulle kunna vara strategiskt proaktiva i sina översiktsplaner och där diskutera avvägningar mellan strandskyddet och allmänna intressen. I och med bostadsbristen i länet borde tätortsutveckling, på platser där behovet av bostäder inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet, kunna väga tungt vid prövning av frågan om upphävande av strandskydd.

Stockholms län är mångfacetterat och det finns betydande områden med landsbygd och skärgård. På vissa håll råder till och med befolkningsminskning. Landstinget anser därför att det finns skäl att pröva strandskyddslagstiftningen i de så kallade landsbygdsnoderna och kärnöarna som finns utpekade i RUFS 2050. Regionala och kommunala strategiska planer i hela Sverige skulle med fördel kunna utvecklas för att göra ett bra strategiskt stöd i sådana avvägningar.

Landstinget skulle välkomna att lagstiftningen ändras utifrån något av ovanstående alternativ. Landstinget önskar också att Boverket får i uppdrag att stötta kommunerna i att utveckla sin översiktsplanering för att mer strategiskt stärka efterföljande planering inom detta sakområde.