



Ert dnr: M2017/02054/Nm

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten

Stockholm 19 november 2018

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

Naturskyddsföreningen har givits tillfälle att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning av ett regeringsuppdrag om översyn av reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära områden (LIS) i miljöbalken.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget i sin helhet. Vi befärrar att ingreppen i regelverket tillsammans kan få ytterst svåra effekter på natur, friluftsliv och öka utsattheten för klimatförändringar – inte minst på lång sikt. Kombinationen av att avreglera begränsningen av storleken på LIS-områden och försvagningar av en rad legaldefinitioner kan leda till långtgående konsekvenser. Nya otydligheter i regelverket kan dessutom leda till ökad frustration i kommunerna, vilket i sin tur kan leda till nya krav på avreglering.

- Det är positivt att huvuddragen i miljöbalkens regler för inrättande av LIS-områden inte ändras i förslaget. Att LIS ska utpekas i översiktsplan är nödvändigt för att inte dispensgivningen ska åstadkomma allvarlig skada på strändernas ekologi och friluftsliv.
- Att ändra skrivningen om att LIS-områden ska ske i "begränsad omfattning" till "en sådan omfattning... att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses" skulle göra bestämmelsen än mer otydligt och leda till alltför stora och illa kartlagda undantag. Vi avstyrker därför.
- Naturskyddsföreningen har inga invändningar angående utvidgningen av tillämpningsområdet till att även "upprätthålla" landsbygdsutveckling. Vi är dock starkt kritiska till att ytterligare minska kraven på bedömning av om ingreppet i strandskyddet verkligen kommer att leda till landsbygdsutveckling genom tillägget "kan antas bidra".
- Vi är kritiska till att utvidga bestämmelsen om samlokalisering till befintliga bostadshus till "med närhet till", särskilt eftersom det ska kunna betyda olika saker i olika delar av landet. Det bidrar starkt till reglernas otydlighet och kan komma att användas till olyckliga undantag i tätortsnära områden med begränsad tillgång till stränder.
- Vi är även kritiska till att Naturvårdsverket vill ta bort den restriktivare bedömningen av LIS-undantag för mindre och mellanstora tätorter.

Bakgrund

Strandskyddet är en central del av svensk naturvård och en av de viktigaste garanterna för att allemansrätten. Som Naturvårdsverket skriver har strandskyddet stor betydelse för flera miljö kvalitets- och friluftsmål och förser oss med en rad ekosystemtjänster vad gäller rekreation, biologisk mångfald och vattenrening.

Till detta skulle kunna läggas strandskyddets funktion för klimatanpassning. Efter extremväderet sommaren 2018 har insikterna ökat om hur svårt det är att överblicka hur klimatförändringarna kommer att slå. Bränderna och torkan nådde en omfattning som vi stod oförberedda inför – detsamma kan komma att gälla extrema nederbördsmängder. Ras, skred och översvämningar kan vara svåra att förutse. Enligt Naturskyddsföreningens mening talar klimatförändringarnas oförutsebarhet för att det generella strandskyddet ska behållas och skärpas i enlighet med de nya förutsättningarna. Att öka byggandet och anläggandet i strandzoner – just när vi går mot ett klimat med större extremer – är en riskfylld väg att gå.

Förändringar av strandskyddslagstiftningen borde följaktligen nu inriktas på skärpningar i områden med högt exploateringsstryck och områden i riskzonen för översvämningar, ras och skred, istället för försvagningar. Att detta också är i enlighet med allmänhetens inställning visades i en opinionsundersökning, där 74 procent av de 1000 svenskar som tillfrågades ansåg att man inte skulle försvaga strandskyddet.¹

Även om det är riktigt att antalet dispenser inte blivit så högt som förväntades efter 2009 års lagändringar, visar den remitterande skrivelsen på en linjär ökning av antalet LIS-dispenser. På fem år har vi sett en ökning av antalet dispenser med nära 400 procent (sidan 23). Om den stadiga ökningen håller i sig, skulle LIS-dispenserna kunna öka till runt 1 500 årligen i mitten av nästa decennium. Även utan ytterligare regellättnader.

Naturskyddsföreningen vill också trycka på behovet att utreda om byggande i sjönära lägen verkligen är en effektiv åtgärd mot bostadsbristen, som framförallt drabbar hushåll med ekonomiskt begränsade resurser. Det är också inom dessa grupper som den förväntade hushållstillväxten väntas ske de närmaste åren.² Som bland annat SVT och Boverket rapporterat om är nu marknaden för bostäder i de dyrare segmenten mättade på många håll i landet³ – vilket på intet sätt betyder att bostadsbristen lindrats. Som Boverket konstaterat visar den senaste tidens utveckling att det inte är säkert att nyproduktionen av dyrare bostäder leder till flyttkedjor som frigör bostäder som kommer de behövande till del.⁴

Något som ytterligare kommer att driva upp kostnaderna är att försäkringsbolagen blivit varse klimatriskerna med strandnära byggande, Länsförsäkringar försäkrar sedan en tid tillbaka inte byggprojekt i strandområden som länsstyrelser avrått ifrån.⁵

¹ www.svd.se/tre-av-fyra-vill-varna-strandskyddet

² Boverket Rapport 2018:24, sid 28-29

³ www.svt.se/nyheter/inrikes/byggkris-i-host-svart-att-salja-nybyggda-bostadsratter

⁴ Boverket Rapport 2018:24, sid 28-29 och 31.

⁵ www.di.se/hallbart-naringsliv/lansforsakringar-sager-nej-till-ny-bebyggelse-trots-beviljat-bygglov/

Sammanfattningsvis avstyrker Naturskyddsföreningen därför förslaget i sin helhet. Vi stödjer dock verkets slutsats att inrättandet av LIS-områden även i fortsättningen bör ske inom ramen för översiktsplaner. Dagens modell behövs för att åstadkomma planerade undantag med tillräcklig insyn och för att undvika omfattade dispensgivning på bristfälliga underlag.

Utvecklade synpunkter

Förslag på ändring av 7 kap. 18 d § miljöbalken (Avsnitt 3.1)

Ändring till från ”bidrar till” till ”kan antas bidra till eller upprätthålla”

Föreningen har inte något att invända mot förändringen i tillägget om att ”upprätthålla” landsbygdsutveckling. Att bibehålla förutsättningar för en levande landsbygd är lika viktigt som att skapa nya förutsättningar. Det rör sig om ett förtydligande av gällande rätt, det framgår av förarbetena att ”upprätthålla” redan ingår i definitionen (Prop. 2008/09:119 sidan 64).

Vi är emellertid kritiska mot tillägget ”kan antas bidra”, vilket ytterligare sänker den redan låga ribban för vilka verksamheter som bedöms bidra till landsbygdsutveckling. Redan i motiven talas om att ”det inte bör ställas orimliga krav på utredning” och att en ”övergripande bedömning” är tillräcklig. Naturskyddsföreningen befarar att ändringen i praktiken leder till att bevisbördan helt övervältras på myndigheterna vid dispensansökningar, vilket kan bli ett problem vid tveksamma motiveringar till hur byggprojekt kan tänkas bidra till landsbygdsutveckling.

Ändring från ”i anslutning” till ”med närhet till”

När det gäller utvidgningen av specialregeln om en- och tvåbostadshus i LIS-områden är Naturskyddsföreningen skeptisk. Enligt gällande rätt kan man i LIS-områden bygga småhus ”i anslutning” till redan existerande bostadshus utan att det behöver röra sig om landsbygdsutveckling. I förarbetena har man lagt in en skarp maxgräns på 200 meter, som man bara får nå i undantagsfall.

Anledningen till den nu gällande begränsningen i specialregeln är enligt motiven att inrättandet av ett LIS-område inte ska medföra ny ostrukturerad bebyggelse. Det ansågs på sikt medföra att det på vissa platser långsiktigt inte skulle finnas kvar några stora orörda strandområden, enligt propositionen.⁶

⁶ Prop. 2008/09:119 sidan 71.

Föreningen anser att detta är en riskbild som fortfarande kvarstår. Särskilt i kombination med den föreslagna lättningen i begränsningen av LIS-områdets storlek kan avskaffandet av begränsningen på sikt radera ut den fria tillgången till stränder i många områden.

Föreningen avstyrker därför förändringen.

Förslag om ändring av 7 kap. 18 e § miljöbalken (Avsnitt 3.2)

Kopplingen till översiktsplaneringen

Initiativet till att kommunerna skulle kunna lätta på strandskyddet genom ändringar i översiktsplan kom från SKL.⁷ Då menade SKL att sådana utpekanden i översiktsplanerna också skulle vitalisera översiktsplanerandet i kommunerna.

Det finns goda skäl till att utpekandet av LIS sker inom ramen för översiktsplaneringen. Det är en ordning som möjliggör insyn och delaktighet från kommunmedlemmarna, och bidrar därmed till den lokala demokratin. Miljö- och friluftsförbund får möjlighet att komma med synpunkter som kan tillföra fakta i processen om de tilltänkta LIS-områdenas betydelse för natur och friluftsliv.

Processen har kritiserats för att den är tids- och resurskrävande, men eftersom LIS-områden kan påverka medborgarna och viktiga naturvärden på ett ingripande och bestående sätt, så är det motiverat. Man kan till yttermera visso fråga sig om de kommuner som inte vill prioritera arbetet verkligen anser saken vara så värt viktigt för kommunen.

Det ligger naturligtvis något i kritiken om att det är svårt att i förväg veta var intresse för landsbygdsutveckling kan uppstå geografiskt. Det är emellertid inte något ovanligt problem – såväl detaljplaneinstrumentet som översiktsplaneringen i sig medför svårigheter att förutse vilka vägar samhällsutvecklingen tar. Samtidigt måste det påminnas om att markanvändning är en långsiktig sak, och alltför fragmentiserade och oplanerade beslut kan leda till oönskade konsekvenser i längden. Lösningen är nog därför snarare att stödja en levande och vital fysisk planering i kommunerna – snarare än att lyfta ut viktiga frågor ur planeringsprocesserna.⁸

Sammanfattningsvis är det positivt att huvuddragen i miljöbalkens regler inte ändras i förslaget. Det är helt nödvändigt att LIS-områden utpekas i översiktsplan för att inte regelverket ska åstadkomma allvarlig skada på strändernas ekologi och friluftsliv.

Ändring från ”begränsad omfattning” till ”i sådan omfattning”

Att man vill att större LIS-områden ska kunna redovisas i kommuner där det finns områden med lågt exploateringsstryck och god tillgång till stränder är förståeligt. Problemet är att för-

⁷ Se till exempel SKL:s informationsblad från 2008:

www.dropbox.com/s/2cz2teal95vyc5o/SKL_%C3%96versiktsplaner_Strandskydd_2008.pdf?dl=0

⁸ Se SOU 2018, En utvecklad översiktsplanering, sidan 15-17.

slaget till reglering är alltför vagt och kan missbrukas. Naturvårdsverket föreslår att dagens redan relativt oklara skrivning om att LIS-områden bara får ha ”begränsad omfattning” ersätts med en som lämnar ett ännu större tolkningsutrymme. Som uppföljningarna av strandskyddsbesluten visat återkommande, finns det problem i kommunernas dispensgivning.⁹ Alltför vida kryphål i strandskyddsreglerna kan därför få stora konsekvenser.

Redan idag ser vi ett problem i att nu gällande bestämmelser inte närmare anger hur stora LIS-områden kommunen får inrätta, och inte heller hur stora dessa kan vara sammanlagt. Att LIS-områden ska vara av ”begränsad” omfattning ger egentligen inte mycket ledning för kommunerna och länsstyrelserna. Utformningen av bestämmelsen har emellertid haft en återhållande verkan.

I förslaget förordas att man ersätter uttrycket ”begränsad”, med det betydligt mindre restriktiva ”i sådan omfattning” vilket enligt vår mening skulle ge en stark signal till kommunerna om att man nu kan avsätta hela kommundelar till LIS-områden.

Något som förvärrar förslagets potentiella effekt är att man inte behåller de få vägledande skrivningarna i förarbetena om att kommunen till exempel inte får inrätta LIS-områden i de ”västra delarna av kommunen” eller ”hela kommunen med undantag för kustområdet”. Att man tar bort ordet ”begränsad” innebär att dessa skrivningar i propositionen blir utan verkan. Dessa exempel bör i alla händelser vara kvar i författningskommentaren.

Naturvårdsverket finner mycket riktigt att med ökad geografisk omfattning av LIS-områden ”kan det antas att det blir mer vanligt förekommande att LIS-områdenas lämplighet inte är helt utredda i översiktsplanprocesserna”, men bedömer att dessa konsekvenser ”inte är så påtagliga”.

Naturskyddsföreningen vill starkt varna för en sådan förändring av regelverket. Det kan mycket väl leda till alltför stora LIS-avsättningar – så stora att det blir svårt för kommunerna att kartlägga följderna för naturvård och friluftsliv.

Ökad storlek och omfattning av LIS-områden i kombination med att man vill lätta på kraven på vad som ska räknas som landsbygdsutveckling (”kan antas”, se ovan) innebär att det sista återstående hindret i förslaget mot stora avsättningar i bestämmelsen – att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt – kan bli ytterst svårt att efterleva.

Naturskyddsföreningen avstyrker alltså bestämt förändringsförslaget på denna punkt. Ingreppet i dagens regler går alldeles för långt, kan få allvarliga konsekvenser för strandskyddets syften och bidrar till osäkerheten om hur LIS-reglerna ska tillämpas ytterligare.

⁹ 2013 visade en rapport beställd av Naturvårdsverket att bortåt 85 procent av kommunernas beslut om strandskydd var direkt felaktiga. WSP, Rapport. Översyn av tillämpningen av strandskyddslagstiftningen, 2013, sidan 91.

Ändring från "tätorter" till "större tätorter"

Idag finns en särskild skrivning om restriktivitet i möjligheten att inrätta LIS-områden i anslutning till tätorter, där behovet av strandområden för förskoleklasser, friluftsliv och vanlig vardagsmotion är stort samtidigt som bristerna på stränder kan vara betydande. Därför får LIS-områden bara inrättas i eller i närheten av tätorter, där området har "liten" betydelse för natur och friluftsliv.

Naturvårdsverket föreslår att snäva in undantaget så att det inte alls omfattar små och medelstora tätorter, trots att bristen på strandområden ofta är betydande även här.

Föreningen anser att förändringen är klart olämplig. Restriktivare regler behövs när det gäller LIS-områden i tätorter, stora som små, med tanke på det starka tryck som finns på ökat byggande i strandzoner just i tätort. Utan denna restriktion kan beslut om upphävanden och dispens ske i betydligt större omfattning med hänvisning till att strandskyddets syften kan tillgodoses på andra platser, i förlängningen allt färre och längre bort från tätortsborna.

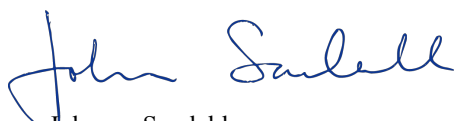
Förändringen innebär också att ytterligare ett visst mått av otydlighet tillförs strandskyddsbestämmelserna, då någon klar gräns mellan större och mindre tätorter inte läggs fast. Med tanke på bebyggelsestrycket, kan man förvänta sig en förhållandevis stor tillströmning av dispenser på just denna grund. Vi vill varna för att samhällskostnaderna för alla de detaljplaner som kommer att beslutas i attraktiva strandområden nära medelstora städer kan bli stora, inte minst i de fall detaljplanebesluten måste rivs upp i sin helhet.

De nya oklarheter i strandskyddsbestämmelserna som förslaget medför kommer troligen att leda till ökade svårigheter för kommunernas myndighetsutövning. Hänvisningar till att praxis så småningom kommer att bringa klarhet i många av tillämpningsfrågorna kommer knappast att mildra kritiken. Det finns därför en klar risk att oklarheterna i förslaget kommer att leda till nya krav om att avreglera strandskyddet ytterligare.

Remissvaret har utarbetats av Oscar Alarik, jurist, under medverkan av Isak Isaksson, sakkunnig naturvård.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm, dag som ovan


Johanna Sandahl
Ordförande


Oscar Alarik
Jurist