

Länsstyrelsen Västernorrland
Rapport nr 2012:16

Landsbygdsutveckling i översiktsplanering

Vägledning för framtagande av områden för landsbygdsutveckling
i strandnära läge i Västernorrland



Omslagsbild: Thomas Steinwall

Fotograf: Michael Engman, Örjan Leek, Oskar Norrgrann, Thomas Steinwall

Länsstyrelsen Västernorrland publikationsserie

Rapport nr: 2012:16

Dnr: 400-6864-12

ISSN: 1403-624X

Layout: KarMin kommunikation AB

Tryck: Tryckeribolaget AB, 2012

Denna rapport går att få i alternativt format.

Innehåll

Förord	5
Utgångspunkter	7
Vad är landsbygd?	7
Dispens och upphävande från strandskyddet	10
Dispens med LIS-skäl utanför markerade områden	10
Särskilt förordnande i Västernorrlands län	11
Geografiska kriterier för LIS-områden	11
Översiktsplaneringen i fokus	12
Att planera för landsbygdsutveckling i strandnära läge	18
Principer för landsbygdsutveckling i strandnära läge	18
Innehåll i översiktsplanen.....	18
Arbetsprocess.....	29
Redovisning i översiktsplanen - en sammanfattning.....	30
Planeringsunderlag och resurser	31
Referenser	34

Förord

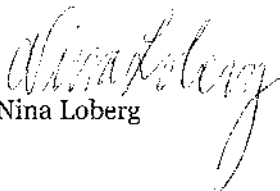
Kommuner ska sedan februari 2010 i sin översiktsplan peka ut områden inom strandskyddsområde som är lämpliga för landsbygdsutveckling, så kallade LIS-områden. Länsstyrelserna i Västernorrland, Jämtland och Kalmar arbetade under 2010 i projektet ”Översiktsplanens strategiska roll för landsbygdsutveckling”.

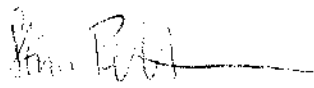
Projektet var ett av de nationella pilotprojekt som genomfördes som en del i Boverkets kompetenssatsning inför nya Plan- och bygglagen och arbetade bl.a. med att identifiera framgångsfaktorer för LIS-planering.

Den här skriften är ett resultat av pilotprojektet och riktar sig till kommunala planerare och politiker. Den syftar till att skapa ett gemensamt förhållningssätt kring landsbygdsutveckling inom strandskyddade områden samt till att ge en vägledning för hur landsbygdsområden i strandnära lägen kan identifieras i en översiktsplaneprocess. Den syftar även till att lyfta landsbygdens frågor i översiktsplaneringen i stort. Med en tydlig kommunal viljeinriktning för landsbygdsområden kan översiktsplanen bli ett verktyg för utveckling av landsbygden.

Detta är den andra utgåvan av vägledningen. En omarbetning har föranletts av framför allt revideringar i lagstiftningen. Sedan förra versionen har också länsstyrelsen och kommunerna samlat på sig erfarenheter från arbetet med LIS-områden. Vägledningen är indelad i två delar. Den första tar upp utgångspunkter och bakgrund, medan den andra resonerar kring hur områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge kan identifieras. Skriften anger också riktlinjer för översiktsplanering av landsbygdsutvecklingsområden samt ger exempel på frågeställningar som kan vara till nytta i planeringen.

Härnösand 27/9 2012


Nina Löberg


Stina Pettersson
Samhällsplaneringsenheten



Utgångspunkter

Det strandnära läget har blivit en allt viktigare faktor för många människor vid val av plats för boende, permanent eller på fritiden. Hav, sjöar och vattendrag är också attraktiva miljöer för turister och för olika näringsverksamheter. Strandområden är samtidigt skyddsvärda för den allemansrättsliga tillgången till vatten samt har stor betydelse för djur- och växtliv. För att kunna göra en bedömning av var och hur olika verksamheter och byggande kan utvecklas inom strandområden behövs en översiktlig planering. Den lokala och regionala utvecklingen ska ske i samverkan med bevarandevärden vid våra vatten och dess stränder.

Vad är landsbygd?

Den speciella fysiska miljön och glesheten är särdrag som förenar landsbygden i Sverige. Trots likheter är dock ingen landsbygd den andra lik. Begreppet landsbygd rymmer en stor variation av olika sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden. Därför är det inte lätt och heller inte önskvärt att definiera landsbygd på ett entydigt sätt. Istället måste lokala förutsättningar stå i fokus.

Ett flertal vedertagna definitioner av landsbygder, tätorter och glesbygder har tagits fram och kan användas som underlag för diskussion vad landsbygd är i olika sammanhang. Vid val av egen definition av landsbygd måste alltid syftet med utpekandet och det lokala perspektivet styra.

- Det tidigare Glesbygdsverket definierade begreppen utifrån tillgänglighet till utbud av service och arbetsmarknad. Orter med mer än 3 000 invånare och ett omland på fem minuters restid med bil definierades som tätorter. Områden på 5-45 minuters restid med bil från dessa tätorter benämndes tätortsnära landsbygd. Områden på längre avstånd än 45 minuter definierades som glesbygd.¹
- Sveriges kommuner och landsting definierar glesbygdskommuner som kommuner med mindre än sju invånare per km² och mindre än 20 000 invånare. Statistiska centralbyrån räknar tätorter som hussamlingar med minst 200 invånare såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter.
- I genomförandestrategin för landsbygdsprogrammet använder Västernorrlands län landsbygdsprogrammets generella definition, nämligen att som landsbygd räknas hela länet utom tätorter med fler än 20 000 invånare.²

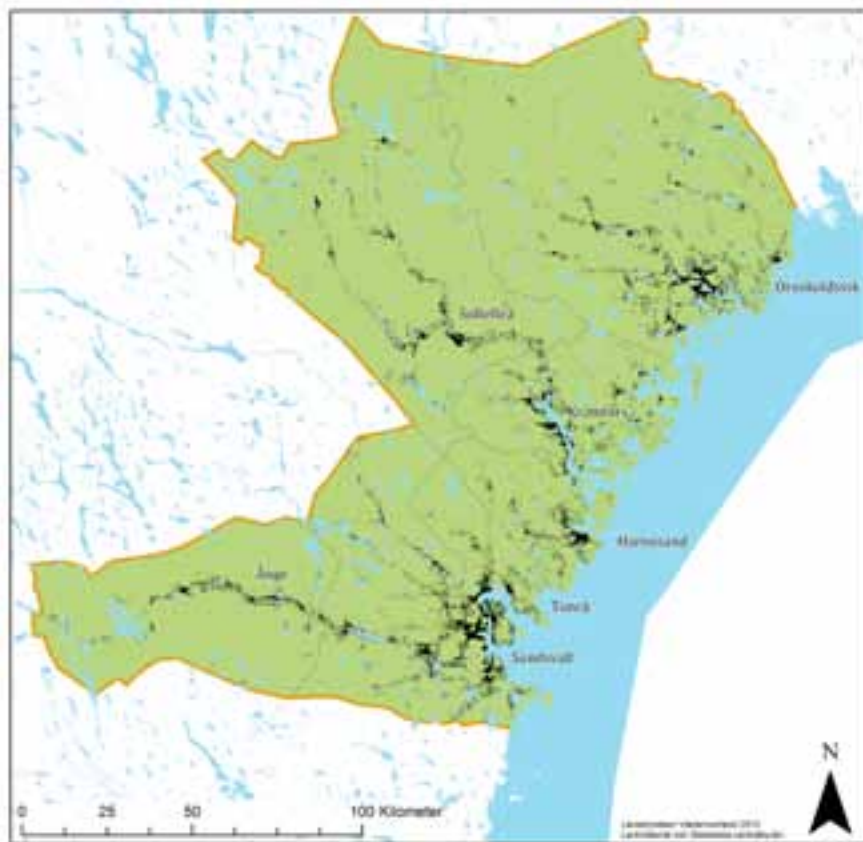
¹ Glesbygdsverket 2008: Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder.

² Ibid.

(Landsbygdprogrammet lägger fast inriktningen för genomförandet av EU:s landsbygdpolitik i Sverige. Det nationella programmet avser hela Sverige och preciseras i 21 länsvisa genomförandestrategier.)

Landsbygd i Västernorrland

Västernorrlands län är till ytan det femte största länet i landet. Här bor cirka 243 000 invånare, en siffra som minskat stadigt sedan mitten av 1900-talet³. Länet är glest befolkat, här bor 11,2 invånare per km² vilket kan jämföras med rikets befolkningstäthet på 22,6 invånare per km².



Befolkningsfördelning i Västernorrland

³ Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se>.

Människor och bebyggelse är koncentrerade främst till kustområdena och längs de större älvdalarna, vilket är ett mönster som hållit i sig sedan de första människorna sökte sig till dessa trakter efter inlandsisens avsmältning. Vattnet har alltid utgjort viktiga kommunikationsleder och varit en viktig kraftkälla.

Precis som i Sverige i stort bor de flesta av invånarna i Västernorrland i tätorter, ca 77 % av invånarna bodde år 2010 i tätort⁴. Flest invånare bor det i Sundsvall, följt av Örnsköldsvik. Enligt Statistiska centralbyrån är landarealen utanför tätort i Västernorrland 99,1 procent av länets yta. På den ytan bor 24 procent av länets befolkning (2005)⁵. Trenden är att människor flyttar från landsbygd till stad. I Västernorrlands landsbygdsprogram definieras endast centrala Sundsvalls som tätort.

Kommunen gör en egen definition

Kriterierna för vad som är landsbygd kan alltså variera beroende på vilka förhållanden som avses och vad som ska studeras. Landsbygdsområden inom ett län eller en kommun kan därför se olika ut i olika sammanhang. Utgångsläget vid utpekande av landsbygdsområden i strandnära läge är dels den fysiska miljön, hur landskapet brukas och vilka strukturer som finns i den bebyggda miljön. Men det är också den gleshet mellan service och strukturer som ger särskilda förutsättningar för landsbygden. Inom länet finns olika förutsättningar vad gäller både den fysiska miljön och gleshet. Kommunerna har därför möjlighet att själva överföra landsbygdsbegreppet till kommunens egna förutsättningar och därmed identifiera landsbygdsområden. Det som är viktigt är att inte hela kommuner pekas ut slentri-anmässigt, utan att en bedömning görs utifrån de lokala förutsättningarna.

Hur stort utrymme som finns för att redovisa områden i närhet av en tätort ska bedömas utifrån hur stor del av de tätortsnära strandområdena i kommunen, och grannkommuner, som redan har exploaterats. Syftet att områdena ska bidra till utvecklingen av landsbygden torde inte uppfyllas i närheten av större tätorter, som en kommuns centralort. LIS-områden kan därför inte pekas ut i centralorter i kommunerna. I små tätorter med karaktär av landsbygd kan det vara möjligt att redovisa LIS-områden. Observera att hela kommuner inte kan markeras som LIS-områden.

4 Tätort = bebyggda områden med mer än 200 invånare.

5 Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se>.

Dispens och upphävande från strandskyddet

Vid prövning av upphävande av strandskydd i detaljplan eller dispens från strandskyddet får beaktas endast de sex särskilda skäl som är angivna i 7 kap. 18 § miljöbalken. I områden som har angetts som landsbygdsutvecklingsområden i strandnära läge tillkommer ytterligare två skäl enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken:

- Om en byggnad, anläggning, verksamhet eller åtgärd bidrar till utveckling av landsbygden. Varje enskilt fall ska motiveras med hur en åtgärd kan leda till långsiktiga sysselsättningseffekter eller hur den kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder.
- 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 befintligt bostadshus. Här behövs således ingen motivering om hur åtgärden bidrar till landsbygdsutveckling.

Vad som räknas som anslutning till befintligt bostadshus kan bedömas olika i olika hårt exploaterade delar av landet. I glest bebyggda områden kan enstaka en- eller tvåbostadshus anses ligga i anslutning till befintligt bostadshus om avståndet är mindre än 200 meter.

Syftet med bestämmelsen om en- eller tvåbostadshus måste alltid beaktas, det vill säga att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Faktorer som topografi och terrängförhållanden kan påverka bedömningen. Observera att det särskilda skälet gäller i områden som är utpekade som LIS-områden.

Dispens med LIS-skäl utanför markerade områden

I Västernorrland finns stora glest befolkade ytor där det kan vara svårt att definiera ett LIS-område. Ett lågt exploateringsstryck i framför allt inlandet kan göra det svårt att precisera LIS-områdena geografiskt samt att definiera deras användningsområde. I sådana områden kan dispens med LIS-skäl i undantagsfall användas även om området inte är utpekad som LIS-område, förutsatt att det följer väl motiverade riktlinjer i översiktsplanen.

Vid dispens eller upphävande av strandskydd måste en uppskattning göras över vilka långsiktiga effekter som de föreslagna lättnaderna kan ha på strandskyddets syften. Det ska fortfarande långsiktigt finnas

- god allemansrättslig tillgång till strandområden
- goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten

Fri passage ska så långt möjligt säkerställas vid strandskyddsdispens.

Särskilt förordnande i Västernorrlands län

Länsstyrelsen Västernorrland har via förordning beslutat att förbudena i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 15 § miljöbalken inte ska gälla

- kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmre strandlinjen än 25 meter
- kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad inom en tomtplats som har angetts i beslut om dispens.

Komplementbyggnader längre bort från stranden än huvudbyggnaden får också uppföras utan dispens (gäller fram till 1 dec 2014).

Ett arbete med översyn av utvidgade strandskyddsområden pågår på Länsstyrelsen. Översynen ska vara klar senast 31 december 2014.

Geografiska kriterier för LIS-områden

7 kapitlet 18 e § miljöbalken anger var det är möjligt att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Kartan på nästa sida visar Sverige indelat i möjligheter att peka ut LIS-områden.

1. Reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge gäller. Här finns gott om strand- och vattenområden. I stora delar finns mindre orter och landsbygdsområden i behov av ökat serviceunderlag och arbetstillfällen.
2. I tätortsområden och i kust och skärgårdsområdet norr och söder om Höga kusten får reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge tillämpas med viss begränsning. Restriktiviteten ska gälla vid utpekande av LIS-områden eftersom exploateringsstrycket är generellt högt. Med kust- och skärgårdsområde avses att undantaget omfattar de strandskyddsområden som ansluter till salt eller bräckt vatten.

3. Från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden får inte reglerna om landsbygdsutveckling tillämpas (heldragen linje).

Gräns i söder

Från 1 februari 2010 är det möjligt att peka ut LIS-områden från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven förutsatt att områdena endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Tidigare gick gränsen vid Veda. Här gäller alltså samma regler som längs norrlandskusten i övrigt, punkt 2. Det område vid Ångermanälvens mynningsvik som ingår i Världsarvet Höga Kusten och är riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken ska även fortsättningsvis vara undantaget från reglerna om landsbygdsutvecklingsområden. Det innebär att den norra stranden av Ångermanälven från Klockestrand och ut till havet inte kan pekas ut som LIS-område.

Gräns i norr

”till Skataudden” tolkar länsstyrelsen som i riktning från syd till norr längs kusten fram till Skataudden. Det innebär att Näskefjärden omfattas av områden som inte får pekas ut som LIS-områden. Av propositionen 2008/09:119 framgår också att ”I norr går gränsen vid Skatauddens sydspets, vilket innebär att Näskefjärden omfattas av undantaget, liksom Norra Ulvön med närliggande mindre öar.”

Översiktsplaneringen i fokus

Kommunerna har givits möjlighet att i översiktsplanen redovisa LIS-områden. I översiktsplanen behandlas alla frågor som berör mark- och vattenanvändning, vilket innebär att landsbygd- och strandskyddsfrågor kan hanteras utifrån ett heltäckande beslutsunderlag i samspel med övriga anspråk. Kommunens ekonomiska och sociala mål ska vägas mot hur bevarandevärden säkerställs och hur dessa kan nyttjas i den lokala utvecklingen.

I översiktsplaneprocessen garanteras medverkan av bl.a. medborgare och intresseföreningar. Där garanteras också att en demokratisk förankring sker i de områden som så småningom ska beslutas som LIS-områden. Utpekandet av LIS-områden sker genom översiktsplaneprocessen också i dialog mellan kommun och länsstyrelse. Kommunen får genom ett granskningsyttrande besked om länsstyrelsen delar kommunens uppfattning. I en översiktsplan redovisas också konsekvenserna av förslagen, vilket gör att de ekonomiska, sociala och miljömässiga conse-

Översiktskarta

Regler för strandskydd och landsbygdsutveckling



Kommunerna kan peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Geografiskt område

Hela Sverige, med undantag för område 2 och 3 samt i eller i närheten av tätorter

Förklaring

Regler om landsbygdsutveckling gäller i hela landet, med vissa undantag (se område 2 och 3).



Kommunerna ska vara restriktiva när de pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Geografiskt område

- i eller i närheten av tätorter
- i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockstrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
- på Gotland, samt
- vid Vänern, Vättern, Mälaren, Sijon, Orsaån, Skattungen, Orsaån eller Orsalven mellan Orsaån och Skattungen.

Förklaring

Regler om landsbygdsutveckling får tillämpas med viss begränsning

För Vänern, Vättern, Mälaren och Sijonområdet gäller begränsningen om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse inom respektive strandområde.



Kommunerna kan inte peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Geografiskt område

- Kust- och kustskärgårdsområdet från gränsen mot Norge till Forsmark,
- Ölands kust, samt
- i Ångermanland från Klockstrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

Förklaring

Regler om landsbygdsutveckling får inte tillämpas.





kvenserna av utpekade LIS-områden beskrivs. Även regionala och lokala miljömålsområden och miljökonsekvensnormer behandlas i en översiktsplan. Miljökonsekvensbeskrivningen av översiktsplanen måste således omfatta utpekade LIS-områden om de bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Även möjligheten att uppnå god ekologisk och kemisk status för vatten ska beskrivas.

Om det skulle visa sig att det blir svårt för en kommun att finna områden som uppfyller kriterierna för landsbygdsutveckling ska det klargöras i översiktsplanen.

Eftersom översiktsplanen är ett strategiskt dokument som anger kommunens viljeinriktning med mark- och vattenanvändningen är det möjligt att ”skräddarsy” LIS-områden mot en speciell inriktning och skapa en differentiering av strandskyddet utifrån lokala och regionala förhållanden. I och med regelbunden aktualisering av översiktsplanen kan LIS-områden också omarbetas vid förändrade förutsättningar.

Översiktsplanen är vägledande

- Dispens från strandskyddet enligt LIS-skälet är rättsligt bindande först vid prövning i det enskilda fallet.
- Översiktsplanen är vägledande och ska användas som beslutsunderlag inför kommande rättstillämpning (jämför riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken)
- Tematiskt tillägg kan göras förutsatt att översiktsplanen i övrigt är aktuell och att sambanden med och konsekvenserna för översiktsplan som helhet redovisas.

Riktlinjer för LIS-områden

I väntan på upprättande av ny översiktsplan med redovisade LIS-områden kan kommunen ta fram riktlinjer för hantering av strandskyddsdispenser med LIS-skäl. Riktlinjerna kan endast användas under en övergångsperiod och måste vara politiskt antagna. Syftet är att i avsaknaden av en redovisning i översiktsplanen ändå kunna bedöma enskilda fall utifrån kriterierna i 7 kap. 18 e § miljöbalken och i enlighet med förarbetena. För att kunna göra en tillräckligt omsorgsfull bedömning av lämpligheten måste det finnas något slags policydokument som anger riktlinjer för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i den egna kommunen. Länsstyrelsen bör ha fått möjlighet att lämna synpunkter på riktlinjerna innan de antas.





Att planera för landsbygdsutveckling i strandnära läge - metod

Planering av LIS-områden utgår från ambitionen att långsiktigt stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till strandområden. Detta kräver kunskap och underlag kring förutsättningar, verksamheter och aktiviteter på landsbygden i kombination med bevarande av det generella strandskyddet. Samtidigt utgår planering av LIS-områden från samma grundprinciper som annan översiktlig planering. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler är viktiga i processen och marken och vattnet ska användas till de ändamål som det är mest lämpat för. Planläggningen ska också främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen.

Principer för landsbygdsutveckling i strandnära läge

Syftet med att redovisa LIS-områden i översiktsplanen är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden och där en viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Ett utpekade område får därför endast ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i eller i närheten av tätorter. Anledningen till detta är att tätortsnära områden har ett stort värde för rekreation samtidigt som bebyggelsestrycket kan vara högt. Vid utpekande av LIS-områden ska strandkontakten därför vara en förutsättning eller en stor fördel för föreslagen verksamhet. Sådana verksamheter är t.ex. besöksnäringen och friluftslivet.

Med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter eller kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder. Att peka ut hela kommuner som LIS-områden är enligt gällande lagstiftning inte möjligt.

Innehåll i översiktsplanen

Landsbygdens förutsättningar och utvecklingsmöjligheter

Landsbygdsutveckling innebär en förbättring eller förstärkning av landsbygdens värden. Utifrån definitioner av vilka områden som är berörda behövs i översikts-

planen analys av landsbygdens förutsättningar avseende strukturer av befolkning, service, infrastruktur och kultur- och naturmiljöer. Att i bild eller på karta visualisera dessa utgångspunkter kan vara ett verktyg för att beskriva nuläget. Hur används olika områden idag och vilka trender kan ses? Kort sagt, hur ser förutsättningarna för landsbygdsutveckling ut i olika områden i kommunen?

Efter att lokala förutsättningar identifierats kan en bedömning göras av vilka typer av insatser eller åtgärder som kan gynna landsbygden i just den regionen eller kommunen. Här kan ett lokalt landsbygdsprogram eller strategi vara till nytta. I Västernorrlands strategi för landsbygdsutveckling, Arena landsbygd, identifieras fem olika insatsområden:

- Livskraftiga företag och fler arbeten
- Attraktiv livsmiljö med god servicenivå
- Tillgängliggörande infrastruktur
- Hållbara natur- och kulturmiljöer
- Lokalt inflytande och samverkan⁶

Förnyelsebara energikällor och besöksnäring är områden som lyfts fram som fokusområden i den strategiska inriktningen för den regionala genomförandestrategin för landsbygdsprogrammet.

Attraktivitet kan omfatta olika saker för boende och besökare eller för fritid och arbete. Planering för ostördhet och lugn kan vara minst lika viktigt som skapande av mötesplatser och kultur- och fritidsutbud. Det är därför viktigt att beakta olika perspektiv som på attraktiva miljöer.

Utifrån de åtgärder för landsbyggsutvecklingen som föreslås ska ett resonemang föras kring på vilket sätt ett ianspråktagande av strandområdet långsiktigt kan bidra till positiva sysselsättningseffekter eller ökat serviceunderlag på landsbygden.

Bebyggelse och näringsliv

Två möjliga åtgärder för landsbygdsutveckling i strandnära läge är bostadsbebyggelse och näringslivsaktiviteter. Vattenkontakt har alltid varit attraktivt för

6 Länsstyrelsen Västernorrland: Arena Landsbygd. Företagsamhet och samverkan i utvecklande bygder. Strategi för landsbygdsutveckling i Västernorrlands län 2007

boende, idag kanske särskilt för nytt fritidsboende. Mellan 2001 och 2005 uppfördes 37 % av nybyggnationerna i länet inom 100 meter från kust- och strandlinjen.⁷ Områden för bostadsändamål kan pekas ut i anslutning till mindre tätorter och bebyggelseansamlingar. Här bör målet vara att befintlig service ska stärkas eller utökas. Friluftsjaktaktiviteter och åtgärder för besöksnäring som t.ex. campingplatser, kanotuthyrning, fiskestugor, badplatser med mera är tydliga exempel på verksamheter som kan gynnas av ett vattennära läge.

Frågeställningar:

- Hur ser bebyggelseutvecklingen i kommunen ut?
- Hur ser näringslivets sammansättning ut och vilka näringar finns vid stränderna?
- Vad kan vara utvecklingsbart? Vilka befintliga eller nya initiativ finns?

Kulturmiljöer

Runt våra vattendrag finns spår och lämningar från mänsklig aktivitet sedan inlandsisens avsmältning. Många av dessa miljöer har ett mervärde i den kunskap och historia som är kopplad till platsen. Tillgängliggörande, utveckling eller bevarande av sådana områden kan vara en del i att skapa en attraktiv landsbygd. Fiskelägen och sjöbodarna kan vara exempel på strandnära kulturmiljöer som är viktiga att uppmärksamma.

Frågeställningar:

- Vilka kulturmiljöer finns på landsbygden? Vilken utvecklingspotential har de?

Ändamålsenliga strukturer och hållbarhet

För att få en bild av landsbygdens möjlighet till utveckling är befintliga strukturer i landskapet ett stöd. Kollektivtrafikstråk, vägnät, järnvägsnät, bredbandstillgänglighet, VA-anslutningar med mera kan vara faktorer som påverkar kommunens planering av var det är lämpligt att placera LIS-områden utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Även miljö kvalitetsnormer för vatten och dricksvattenförsörjning är aspekter att beakta i samband med ett hållbart byggande i strandnära läge.

⁷ Statistiska centralbyrån: Strandnära byggande 2001-2005 MI 50 SM 0701

Frågeställningar:

- Var finns kommunikationer och infrastruktur att bygga kring?
- Vilka förutsättningar för vattenförsörjning och goda avloppslösningar finns?

Tillgänglighet till service

I alla länets kommuner finns orter med olika utbud av service. I många av dessa orter är serviceutbudet hotat på grund av minskande befolkningsunderlag. Avsaknad av servicefunktioner som livsmedelsaffärer och bensinstationer minskar människor och företags möjligheter att bo och verka i området. En dagligvarubutik fungerar också ofta som ombud för annan service som post, apotek och systembolag. En analys och avvägning kring var viktiga servicefunktioner finns och vilka som behöver stärkas är därför en viktig pusselbit i LIS-planeringen. Mötesplatser och kultur- och fritidsutbud kan också vara av stor betydelse för en ort som behöver stärkas.

Tips: I det regionala serviceprogrammet för Västernorrlands län 2010 – 2013 finns analyser kring serviceorter i länet.

Frågeställningar:

- Vilka serviceorter behöver stärkas?

Strandskyddet

För att bedöma vilka strandområden som kan tåla en utökad exploatering bör kommunens stränder analyseras utifrån

- betydelsen för friluftsliv och rekreation
- betydelsen för djur- och växtliv

Stranden har genom landskapsbildningen och värden i natur- och kulturmiljöer möjligheten att erbjuda olika slags aktiviteter och upplevelsevärden. En orörd strand kan därför vara en tillgång för besöksnäring, friluftsliv och närrekreation, och därmed ge förutsättningar för landsbygdsutveckling.



- **Strandskyddet syftar till att långsiktigt**
- **trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och**
- **bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten**

Allmänhetens tillgång till vatten

Användningen av strandområden är viktigt att analysera för att kunna identifiera vilka stränder som är så pass viktiga för allmänhet och friluftsliv att de bör bevaras. Vattennära områden är ofta attraktiva platser för friluftsliv som fiske, vandring, bad etc. Hur mycket strandlinje som finns per invånare säger inte vilken betydelse de kan ha och det är därför viktigt att titta på stränderna utifrån inte enbart kvantitativa aspekter, utan även kvalitativa. Vid utpekande av LIS-område ska således även strändernas användning och kvalitet framgå. I en sådan bedömning spelar också tillgängligheten till stränderna en stor roll.

Också faktorer som landskapsbild, geologiska formationer eller andra värden i strandområden bör behandlas utifrån deras betydelse för helhetsintrycket och värdet för området.

Frågeställningar:

- Vilka stränder finns i kommunen?
- Hur och av vem används stränderna? Vilken betydelse bedöms dessa ha på längre sikt?
- Hur tillgängliga är stränderna för allmänheten?
- Vilka värden finns längs stränderna, som bidrar till kommunens attraktivitet? Hur kan kommunen bevara och stärka dessa?

Växt- och djurliv

Den strandnära zonen är särskilt värdefull för djur och växter eftersom övergången mellan land och vatten ger särskilda förutsättningar. Vid utpekande av LIS-området ska en bedömning göras av vilka värden som finns för växt- och djurliv. I de naturtyper som är hotade, bedöms som särskilt skyddsvärda eller livsmiljöer för särskilt skyddsvärda arter är de biologiska värdena särskilt höga. Skyddade områden som t.ex. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, fågelskyddsområden,

Natura 2000-områden, naturminnen och biotopskyddsområden är olämpliga att peka ut som LIS-områden. Även större orörda eller opåverkade områden är olämpliga. Andra typer av skydd och förordningar, som landskapsbildsskydd och riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken kan gå att samordna med LIS-områden. Det förutsätter dock att områdenas lämplighet analyserats så att det kan säkerställas att åtgärder inte påtagligt skadar värdena i riksintresset.

Områden med dokumenterat höga naturvärden bör undvikas även om de saknar formellt skydd eftersom de har stor betydelse för växt- och djurlivet. Strand- och vattenmiljöer som är ovanliga i Västernorrland, t.ex. grunda vikar, kan vara exempel på sådana områden som är viktiga att värna. Det är viktigt att också bedöma påverkan på själva vattenmiljöerna och att beakta miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Utifrån en identifiering av olika värden längs stränderna får en prioritering visa var det är lämpligt med exploatering och var det finns områden som inte tål lättnader i strandskyddet. I vissa naturområden kan olika typer av verksamheter tillåtas, medan andra kan inverka alltför negativt på olika värden inom strandskyddet.

Områden som är olämpliga att peka ut som LIS-områden:

- Strandområden med stor betydelse för friluftsliv och allmänhet
- Områden i och i närheten av större tätorter
- Större orörda eller opåverkade strandnära områden
- Områden med dokumenterat höga naturvärden samt strand- och vattenmiljöer som är ovanliga i Västernorrland
- Skyddade områden som t.ex. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, fågelskyddsområden, Natura 2000-områden, naturminnen och biotopskyddsområden

Hälsa och säkerhet

Översvämning, ras, skred, slamströmmar, erosion m.m. är företeelser som kan orsaka stora skador på bebyggd miljö, särskilt i strandområden som genom sitt läge är utsatta för olika typer av omvandling. Framtida klimatförändringar kan komma att öka frekvensen och omfattningen av dessa ytterligare. I utpekandet av LIS-områden ska därför behovet av skydd mot olyckor bedömas. Information om jordförhållanden, vattennivåberäkningar och lokala utredningar kan vara till hjälp i

planeringen. En sammanställning av riskområden i länet finns i *Översiktlig klimat- och sårbarhetsanalys – Naturolyckor. Västernorrlands län*.

Mellankommunal samverkan

Landsbygdsområdena följer sällan administrativa gränser. För att glest bebyggda platser ska fungera på bästa möjliga sätt utnyttjas ofta service och kommunikationer i andra kommuner eller andra län. Arbetsmarknadsregionerna växer och människor rör sig över större ytor. LIS-planeringen ska därför ses i ett större geografiskt och funktionellt sammanhang. Samråd med grannkommuner och länsstyrelsen kan vara en del i detta.

Förutsättningarna för LIS-områden kan påverkas av mellankommunala och regionala förutsättningar som t.ex.

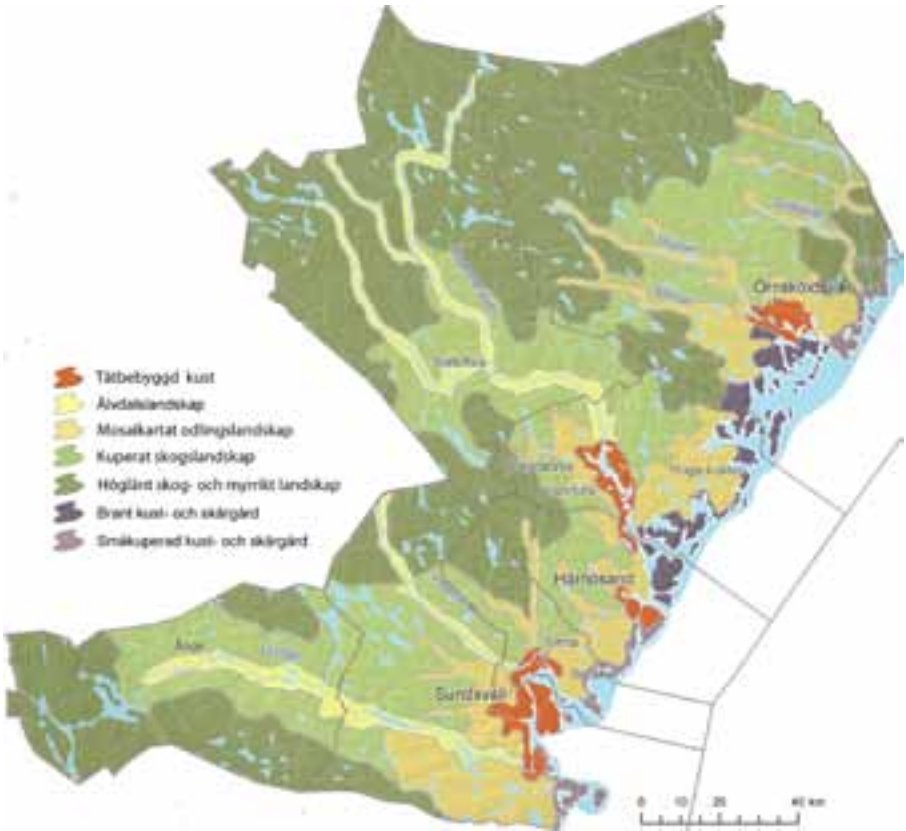
- gemensamma sjösystem och vattendrag
- avrinningsområden
- bebyggelsens utveckling
- infrastrukturens utveckling
- friluftslivets intressen
- kulturmiljöer
- utveckling av landsbygdsanknutna näringar

Effektmål

En översiktsplan innebär möjligheter att påverka utvecklingen i en viss riktning. De folkvalda i kommunen bestämmer vilken utveckling som är önskvärd och resonerar kring hur den egna kommunen kan gynnas av att planera för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

I översiktsplanen kan det framgå vad kommunen vill uppnå med sina LIS-områden. Är det viktigaste att skapa sysselsättning, att behålla de fastboende som finns, öka inflyttning, eller att skapa ett större serviceunderlag via fritidsboende och turism? Vad kan LIS-områden i översiktsplaner resultera i, i förlängningen? En uppföljning och utvärdering kan sedermera göras i översyn eller aktualisering av översiktsplanen.

Exempel på regional kartbild



Kartbild över Västernorrlands landskapskaraktärer. Ur regional landskapsanalys för Västernorrlands län, 2010:27





Arbetsprocess

Eftersom översiktsplanering inkluderar många olika anspråk på mark- och vattenanvändning berörs många olika parter. För framtagande av LIS-områden behövs kompetens och insikt i flera olika sakområden, ibland från områden som vanligtvis inte samverkar i det ordinarie arbetet. Till exempel bör både naturvård, landsbygdsutvecklare och näringslivsutveckling vara involverade i processen. Destinationsutveckling och turism bör också ingå.

Mycket av kunskapen kring landsbygden och landsbygdens förutsättningar finns hos de som verkar och bor där. Att tidigt engagera lokala organisationer, byalag, lokala och regionala muséer, leaderprojekt, hembygdsföreningar, landsbygdsnätverk och privatpersoner i processen kan ge kommunen ett nyttigt kunskapsunderlag.

Frågeställningar:

- Vilka sakområden/kompetenser bör involveras i processen av framtagande av LIS-områden?
- Vilka föreningar, ideella organisationer etc bör involveras i planeringsprocessen?
- Hur ska framtagandet av LIS-områden samordnas med relevanta/berörda sakområden?
- Hur kan samråd med boende i bygderna göras?

Regionala och lokala bilder

Att skapa fysiska bilder av en region eller ett område kan underlätta inventeringen av förutsättningarna för LIS-områden. Ett sätt att skapa en fysisk bild över förutsättningar på landsbygden är att göra en landskapsanalys. En analys av hela landskapet ger en värdefull kunskap och beskrivning av landskapets karaktärer med naturgeografiska förutsättningar, kulturhistorisk utveckling och landskapsbild. Kunskapsunderlaget kan utgöra grunden för en värdering av landskapets tålighet för förändringar samt ge en uppfattning av vilka strukturer som kan förändras.

Redovisning i översiktsplanen - en sammanfattning

Nedan följer en sammanställning över vad som ska ingå i översiktsplanen:

- Ett resonemang kring vad som är landsbygd i kommunen samt en analys av förutsättningar för och behov av landsbygdsutveckling i olika kommundelar.
- En beskrivning av friluftslivsvärden inom strandskyddade områden och tillgång till strandområden. Redovisningen ska innehålla en bedömning av havets/sjöarnas/vattendragens kvalitet med avseende på friluftsliv och besöksnäring.
- En beskrivning av värden för växt- och djurliv samt en bedömning av havets/sjöarnas/vattendragens kvalitet och kvantitet med avseende på livsvillkor för djur- och växter.
- Risker för naturolyckor ska bedömas och beskrivas.
- Effekter och konsekvenser av de föreslagna områdena ska beskrivas i ett melankommunalt perspektiv.

Att tänka på:

- Endast en begränsad del av en kommuns sjöar och vattendrag får pekas ut som LIS-område. Kommunens centralort kan vid LIS-planering inte räknas till landsbygd.
- Utpekade områden får endast ha en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte i eller i närheten av tätorter. Tätortsnära naturområden har ofta ett stort värde för rekreation.
- Syftet med ett utpekat LIS-område, det vill säga ändamålet för området, ska anges i planen liksom hur föreslagna åtgärder stärker serviceutbud eller ger långsiktiga sysselsättningseffekter.
- LIS-områden ska redovisas på karta.
- Det strandnära läget ska vara en förutsättning eller en stor fördel för föreslagna verksamheter vid utpekande av LIS-områden.

Planeringsunderlag och resurser

Vid framtagande av en kommuntäckande översiktsplan levererar länsstyrelsen ett sammanställt planeringsunderlag till kommunen. Utöver grundläggande GIS-underlag på <http://www.gis.lst.se/> kan nedanstående material och resurser vara till nytta vid LIS-planering.

Regionala strategier och program för landsbygdsutveckling och tillväxt

(finns att hämta på <http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/Sv/publikationer>)

- Regionalt serviceprogram Västernorrlands län 2010-2013
- Arena Landsbygd - Strategi för landsbygdsutveckling i Västernorrland (2007)
- Framtid Västernorrland! Regional utvecklingsstrategi 2011-2020
- Tillväxtprogram Västernorrland 2008-2010
- Destination Västernorrland - Strategisk besöksnäringutveckling i Västernorrland 2008-2010
- Utvecklingsstrategi för besöksnäringen i Västernorrland
- Regional genomförandestrategi Västernorrlands läns – Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013
- Regional transportplan för Västernorrlands län 2010 – 2021
- Regional landskapsanalys med fördjupning gällande landskapets tålighet för vindkraft

Landsbygdsutveckling och tillväxt - lokalt

- Kommunala landsbygdsprogram
- Inflyttningslotsar
- SCB-statistik (bebyggelseutveckling längs kust- och strand, strandnära byggnader)
- Leaderkontor och Leaderprojekt

Naturvård

- VISS, vatteninformationssystem Sverige. <http://www.viss.lst.se/>
- Kustplaner
- Strandinventeringar
- Kommunala och lokala naturvårdsprojekt - LONA
- Övriga naturintressen (t.ex. planerade områdesskydd, kommunala naturvårdsprogram etc)

Hälsa och säkerhet

Översiktlig klimat- och sårbarhetsanalys – Naturolyckor. Västernorrlands län
Lokala ras- och skredinventeringar
Lokala vatten- och avloppsutredningar

Kulturmiljö

Kulturarv.nu Strategiskt kulturarvsprogram för Västernorrland. Utsikter 2012-2015. Lokala kulturmiljöprogram
Lokala kulturintressen och värdefulla kulturmiljöer

Friluftsliv, turism och besöksnäring

Turismanläggningar
Lokala friluftshintressen (t.ex. badplatser, vandringsleder, friluftsområden etc)
Brygg- och husindikatorer
Destinationsutvecklare

Projekt

Bästa Resan
Baltic Sea Protected Areas, BSPA
Destination Västernorrland

Övrigt

Digitaliserade strandskyddsdispenser i länet finns hos länsstyrelsen.



Referenser

Boverket (2006): Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning.

Glesbygdsverket (2008): Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder.

Länsstyrelsen Jönköping (2010): PM Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) i Jönköpings län.

Länsstyrelsen Skåne (2010): Länsstyrelsens i Skåne län riktlinjer för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden).

Länsstyrelsen Västernorrland: Arena Landsbygd. Företagsamhet och samverkan i utvecklande bygder. Strategi för landsbygdsutveckling i Västernorrlands län 2007.

Länsstyrelsen Västernorrland: Fakta om Västernorrlands län 2009.

Länsstyrelsen Västernorrland (2005): Översiktlig kustinventering 2002-2004. Inventering och bedömning av stränder i Västernorrland. Rapport 2005:3.

Länsstyrelsen Västernorrland: Regional genomförandestrategi, Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Västernorrlands län. Reviderad version 20081210.

Länsstyrelsen Västernorrland (2010): Regional Landskapsanalys med fördjupning gällande landskapets tålighet för vindkraft.

Länsstyrelsen Västernorrland, Jämtland och Kalmar (2010): Landsbygdsutveckling i strandnära läge. Slutrapport pilotprojekt 5, Översiktsplanens strategiska roll för landsbygdsutveckling.

Naturvårdsverket och Boverket(2009): Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4, utgåva 1.

Regeringskansliet: En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder. N9003.

Regeringskansliet (2009): Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.

Statistiska centralbyrån (2010): Statistisk årsbok 2010, Befolkning.

Statistiska centralbyrån: Strandnära byggande 2001-2005. Sveriges officiella statistik Statistiska meddelanden MI 50 SM 0701.

Statistiska centralbyrån <http://www.ssd.scb.se>



Länsstyrelsen Västernorrland

Postadress: 871 86 Härnösand

Tel 0611-34 90 00

www.lansstyrelsen.se/vasternorrland